

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CC
n. 4

RELAZIONE

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

(Aggiornata al 31 dicembre 2016)

*(Articolo 14, comma 13-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,
convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, introdotto
dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61)*

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(FINOCCHIARO)

Comunicata alla Presidenza il 28 marzo 2017

PAGINA BIANCA

Sommario

Premessa

Il quadro normativo

Norme di funzionamento

Poteri organizzatori

La quantificazione del debito

Il Piano del 2008

Il Piano del 2010

Confronto tra il Piano 2008 e il Piano 2010

Modifiche ai Piani di rientro

Rilevazione della massa passiva

Attività di aggiornamento del Piano

Analisi della sostenibilità finanziaria del debito

Valore attuale del debito finanziario

Valore attuale del saldo commerciale

Sostenibilità finanziaria

Analisi dei flussi di cassa

PAGINA BIANCA

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 stabilisce che il Commissario Straordinario del debito pregresso del Comune di Roma invii annualmente al Parlamento 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.

La relazione è stata chiusa con le informazioni e con i dati disponibili al secondo semestre 2016.

Il quadro normativo

L'articolo 78 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, disponeva che il Sindaco, in qualità di Commissario Straordinario del Governo, effettuasse la ricognizione della situazione economico finanziaria del Comune e delle società partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e procedesse alla predisposizione e all'attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

Il successivo comma 3 stabilisce che la Gestione Commissariale assume con bilancio separato tutte le entrate di competenza e tutte le obbligazioni assunte fino al 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data (come modificato dall'art. 4, comma 8-bis del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42).

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 citato 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.

La Gestione Commissariale provvede alla rilevazione della situazione economico finanziaria del Comune e delle società partecipate, all'individuazione dei mezzi finanziari destinati al risanamento nonché alla presentazione del piano di rientro dell'indebitamento pregresso.

Le prescrizioni cui deve conformarsi il piano di rientro, in particolare per quanto attiene alla rilevazione della massa passiva, sono individuate all'articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008; in particolare la procedura prevede l'acquisizione, da parte degli Uffici competenti del Comune di Roma, della attestazione a firma dei responsabili dei vari servizi e la decisione da parte del Commissario Straordinario in ordine all'inserimento delle partite debitorie.

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. Ciò in ragione della particolarità di Roma Capitale, quale "Capitale della Repubblica", ai sensi dell'articolo 114, terzo comma della Costituzione. 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, elemento che assume ancora maggior rilievo ove si tenga conto del fatto che non risulta normativamente previsto, per la Gestione Commissariale, un espresso termine di chiusura delle relative attività. 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 infatti 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.

Infine 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.

Poteri organizzatori

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

Le spese di funzionamento possono ammontare ad un importo massimo annuo di 2,5 milioni di euro e sono a carico della dotazione annuale di 500 milioni di euro del fondo previsto per sostenere gli oneri derivanti dal piano di rientro.

Nell'anno 2015, l'attuale Commissario Straordinario, ai sensi dell'articolo 253, commi 1 e 2 del TUEL, per provvedere all'espletamento delle attività di competenza, ha richiesto di potersi avvalere di 20 unità di personale di Roma Capitale con esperienza amministrativa e contabile.

Nel corso del 2016, mediamente, 9 unità di personale di Roma Capitale sono state distaccate presso la Gestione Commissariale. In ragione dell'esiguo numero di personale assegnato dal Comune alla Gestione Commissariale e della scadenza, nel mese di marzo 2016, di un precedente contratto di appalto avente ad oggetto l'espletamento del "servizio di consulenza tecnica e contabile al Commissario

Straordinario del Governo per il piano di rientro dal debito pregresso del Comune di Roma”, è stata bandita una gara pubblica europea per l’affidamento del servizio di assistenza attraverso il supporto tecnico e organizzativo alla Gestione Commissariale.

Il soggetto aggiudicatario della gara avrà il compito di supportare la Gestione Commissariale da un lato nell’accertamento puntuale del debito, attraverso la verifica della correttezza delle poste iscritte a bilancio e la loro valutazione, e dall’altro nella definizione e nell’implementazione di un approccio strategico finalizzato a un efficace e tempestivo rientro dal debito pregresso.

La gara è in fase di aggiudicazione, e il concorrente collocato al primo posto della graduatoria ha offerto un importo pari a circa 964 mila euro annui (IVA inclusa) con un risparmio di circa 500 mila euro annui rispetto ai costi relativi ai servizi esterni di cui si sono avvalsi per le precedenti Gestioni.

La quantificazione del debito

Il Piano del 2008

Il primo Piano di rientro dall'indebitamento pregresso del Comune di Roma è stato presentato dal Commissario Straordinario del Governo *pro tempore*, il Sindaco Gianni Alemanno, il 30 settembre 2008 e successivamente integrato con un'appendice il 22 ottobre 2008. L'approvazione del Piano è avvenuta con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2008, che ha individuato un disavanzo di 9.571 milioni di euro.

Il disavanzo rilevato dal Piano di rientro del 2008 deriva dalla differenza tra una massa attiva pari a 3.226 milioni di euro e una massa passiva pari a 12.797 milioni di euro.

La massa passiva risultava così composta:

- Debiti "commerciali" derivanti da prestazioni rese e non pagate: 1.916 milioni di euro (pari a circa il 15 per cento);
- Debiti "commerciali" derivanti dalla stima del valore delle partite debitorie legate all'insorgere di debiti fuori bilancio e da contenziosi in atto: 1.667 milioni di euro (pari a circa il 13 per cento);
- Debiti derivanti dalle perdite delle società partecipate e il ripiano del disavanzo delle somme vincolate: 1.161 milioni di euro (pari a circa il 9 per cento);
- Debiti finanziari derivanti dal rimborso delle quote capitali di mutui e buoni ordinari comunali e dagli oneri derivanti da contratti derivati: 7.127 milioni di euro (pari a circa il 56 per cento);
- Ulteriore squilibrio relativo a partite contabili in conto capitale riconosciuto con la citata appendice al Piano di Rientro: 926 milioni di euro (pari a circa il 7 per cento).

Il Piano del 2010

Il richiamato decreto legge n. 2 del 2010, all'articolo 4, comma 8-bis, ha disposto la nomina, con decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Commissario Straordinario con il compito di procedere alla definitiva ricognizione della massa attiva e della massa passiva. Successivamente, il richiamato decreto legge n. 78 del

2010, all'articolo 14 comma 13-bis, è tornato sul tema, stabilendo che il Commissario Straordinario procedesse all'accertamento definitivo del debito dandone comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per la predisposizione dell'accertamento definitivo del debito sono state applicate le stesse procedure previste dal citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008.

Nel 2010 è approvato dal Commissario Straordinario *pro tempore*, Domenico Oriani, il secondo Piano di rientro, approntato sulla base della ricognizione definitiva della massa attiva e della massa passiva, disposta ai sensi dell'articolo 4 comma 8-bis del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

All'approvazione del secondo Piano di rientro è seguito, il 30 luglio 2010, il documento di "accertamento definitivo" del debito, ai sensi dell'articolo 14, comma 13-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, documento che avrebbe dovuto individuare, con carattere appunto "definitivo", il disavanzo della Gestione Commissariale.

Il documento di accertamento definitivo del debito è stato approvato dapprima con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 4 agosto 2010 e, successivamente, con legge, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e seguenti, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Il documento di "accertamento definitivo" del debito individuava 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 5.492 milioni di euro in attesa di accertamento definitivo.

Secondo tale documento, il debito 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).

Confronto tra il Piano 2008 e il Piano 2010

Nel 2010 la spesa per interessi, per 6.688 milioni di euro, viene sommata al debito di parte capitale, modificando la rappresentazione contabile degli oneri finanziari rispetto a quella adottata nel primo Piano di rientro, dove, come da prassi contabile, il debito era rappresentato solo per la parte capitale. Le altre principali differenze che si rilevano nella quantificazione del debito nel Piano del 2010 rispetto a quello del 2008 sono rappresentate: da un incremento 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"*.

Nel Piano del 2010 risultano poi 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 è 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 definitivo” 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”*.

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.

Modifiche ai Piani di rientro

I citati Piani di rientro e il citato documento di “accertamento definitivo” del debito non sembrano contenere una ricognizione analitica e una rappresentazione esaustiva della situazione debitoria antecedente al 2008. Tali documenti rappresentano, infatti, esclusivamente dei saldi per tipologia di partita creditoria e debitoria, ma non individuano gli elementi essenziali delle singole partite quali oggetto, importo, controparte, titolo giuridico e scadenza.

È stata poi normativamente prevista la possibilità di inserire ulteriori posizioni nel Piano di rientro del debito. L’articolo 2, comma 7 del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, ha modificato la legge n. 191 del 2009 inserendo, all’articolo 2, il comma 196-bis: esso dispone che, con appositi provvedimenti predisposti dal Commissario Straordinario, possano essere accertate eventuali ulteriori partite creditorie e debitorie rispetto al Piano di cui all’articolo 14, comma 13-bis del decreto legge n. 78 del 2010.

Con la Legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) è stato infine individuato un nuovo procedimento per l’aggiornamento del Piano di rientro. Tale legge, infatti, all’articolo 1, comma 751, stabilisce che il Commissario Straordinario

del Governo, 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. La proposta del Commissario Straordinario deve essere poi approvata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno. Inoltre il citato articolo 1 comma 751, stabilisce, ferme restando le due scadenze ordinarie, che per l'anno 2016 il primo aggiornamento venga proposto entro il 31 gennaio.

Rilevazione della massa passiva

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, 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. Quindi, il procedimento disegnato dal quadro normativo vigente delinea una fase di "liquidazione" del debito in capo agli Uffici comunali e una fase (necessaria) di verifica, controllo e pagamento in capo alla Gestione Commissariale.

La prassi correntemente seguita dalle precedenti Gestioni Commissariali e dal Comune di Roma conduceva a ritenere sussistente una perfetta coincidenza tra dati e informazioni presenti nel sistema informativo adottato e gestito dal Comune e partite costituenti la massa passiva del Piano di rientro.

Invece, da una prima analisi delle informazioni presenti nel sistema informativo del Comune di Roma, non è possibile stabilire puntualmente il grado di completezza delle informazioni ivi contenute.

I valori finanziari esposti in tutti i piani di rientro sopra richiamati, risultano fondati sulle dichiarazioni rilasciate alla Gestione Commissariale dagli Uffici comunali in merito alla esistenza e alla consistenza dei debiti in capo alle singole strutture, tali dichiarazioni non risultano esaustive, non contenendo tutti gli elementi, come individuati dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008, che devono essere necessariamente “attestati” dagli Uffici comunali.

Questa impostazione ha generato una distorsione nella procedura di valutazione complessiva del debito, attesa la rilevata inattendibilità dei singoli valori esposti.

Le valutazioni delle grandezze riferite al debito e le quantificazioni dei pagamenti riferiti alle partite derivanti dal bilancio del Comune di Roma prima del 2008 e afferenti al bilancio della Gestione Commissariale risultano basate, infatti, sulle risultanze del sistema informativo capitolino (gestito in via esclusiva dagli Uffici del Comune), che fornisce informazioni che non risultano complete né attendibili, e spesso non consentono di conoscere l'evoluzione delle partite debitorie in riferimento ai pagamenti effettuati.

E ancora. Il predetto sistema spesso non contiene gli elementi chiave delle singole partite debitorie - estremi del creditore, importo, anzianità del debito, data di inserimento - né risultano chiare e univoche le regole contabili di riferimento, in particolare per il debito “commerciale”. Infatti, il 60 per cento delle partite commerciali registrate - per un importo di circa 2 miliardi - è riferito a soggetti non identificati; alcune partite, inoltre - in particolare quelle relative a contenziosi e a espropri - risultano iscritte, classificate e raggruppate in macrovoci; macrovoci il cui valore (determinato in via complessiva e non riferito a singole partite) risulta essere stato determinato sulla scorta di valutazioni e di stime effettuate dagli Uffici comunali competenti, a volte contenute in documenti informali e comunque di natura extracontabile.

La liquidazione delle partite debitorie, propedeutica al pagamento delle stesse da parte del Commissario, è effettuata dagli Uffici di Roma Capitale; analogamente, anche le richieste di integrazione della massa passiva originano e transitano oggi per gli Uffici capitolini, dai quali vengono inoltrate alla Gestione Commissariale. Con la conseguenza che l'impulso al procedimento proviene, esclusivamente, dagli Uffici di Roma Capitale.

Tale criticità è già stata, in passato, rappresentata dalla Gestione Commissariale al Parlamento, in particolare, si ricorda che la Gestione *“ha processato, per le fasi di propria competenza (rectius: pagamento), i mandati emessi dai singoli uffici capitolini competenti senza entrare nel merito dei criteri di selezione operati da questi ultimi in fase di emissione”*¹.

In sintesi la mancata disponibilità di una massa passiva definita e certa e la mancata previsione di un termine finale per la costituzione della massa passiva rendono molto difficile nelle condizioni attuali la quantificazione definitiva del debito ed il superamento della Gestione Commissariale.

Si evidenzia inoltre che, sulla base di riscontri contabili immediatamente effettuati all'insediamento dell'attuale Commissario governativo sulle movimentazioni della cassa della Gestione Commissariale, sono state rilevate gravi criticità riconducibili a una sostanziale commistione nella gestione contabile tra il conto ordinario di Roma Capitale e quello di competenza della Gestione Commissariale.

Tale impostazione è stata resa possibile, dapprima in ragione della impossibilità per la Gestione Commissariale di avere accesso diretto e autonomo al conto corrente di propria competenza (impedimento attualmente rimosso). Tale situazione, infatti, non consentiva un monitoraggio puntuale e continuo delle movimentazioni.

Tale procedura è stata interrotta dall'attuale Gestione Commissariale, che ha disposto la necessaria autorizzazione preventiva da parte del Commissario Straordinario per qualunque movimento sulla cassa commissariale.

¹ Si veda la Relazione al Parlamento del Commissario straordinario del 2015.

Relativamente ai debiti finanziari, all'atto dell'insediamento, l'attuale Gestione Commissariale ha riscontrato la mancata disponibilità della documentazione contrattuale per gran parte dei mutui di propria competenza. La Gestione Commissariale nell'ottobre 2015 ha quindi formalmente richiesto alla Ragioneria Generale del Comune di Roma la trasmissione di tutti i contratti in corso, riferiti ai mutui e ai derivati, al fine di compiere una rilevazione puntuale dell'esposizione debitoria.

Alla richiesta è stato dato parziale riscontro da parte del Comune di Roma e pertanto si è reso necessario richiedere la documentazione direttamente agli istituti di credito. La raccolta di tutta la documentazione è attualmente in fase di completamento.

Dall'analisi delle attività svolte dalle precedenti Gestioni Commissariali emerge che i pagamenti effettuati hanno riguardato principalmente la liquidazione di partite interne con il Comune di Roma e il pagamento delle rate di mutuo, mentre i debiti "commerciali" ad oggi liquidati si riferiscono in larga parte a crediti azionati giudizialmente sulla base di titoli esecutivi passati in giudicato (circa un terzo).

Sulla base dei flussi di pagamento registrati dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2015 (per il periodo 2008-2010 non sono disponibili informazioni di dettaglio per poter effettuare questo tipo di analisi) si rileva che sono stati liquidati debiti per 5.600 milioni di euro di cui:

- 2.600 milioni di euro – pari al 46 per cento del totale - per ammortamento e interessi passivi sui mutui ed oneri legati ai contratti derivati;
- 2.500 milioni di euro – pari al 45 per cento del totale – per pagamenti verso il Comune di Roma per la ricapitalizzazione delle società partecipate e il ripiano del disavanzo delle vincolate nonché per la restituzione delle anticipazioni relative agli anni 2008/2009 a favore della Gestione Commissariale;
- 500 milioni di euro – pari al 9 per cento del totale - verso creditori terzi (circa la metà riguarda le società partecipate del Comune di Roma).

Tutto ciò, insieme alla circostanza che la maggior parte dei casi attualmente in esame è costituita da debiti fuori bilancio e/o da sentenze passate in giudicato (che di regola generano una richiesta di “nuovo inserimento” in massa passiva), conferma la limitata rappresentatività e attendibilità dei dati disponibili.

Gli effetti di tale situazione sono negativi sia per la Gestione Straordinaria (Commissario) che per quella Ordinaria (Comune): enorme contenzioso, lievitazione dei costi, in termini di oneri amministrativi, spese legali e interessi, grande difficoltà nella stima della esposizione debitoria.

Al fine di provvedere alla quantificazione del debito di competenza della Gestione Commissariale, di fornire trasparenza alle procedure di trattazione delle posizioni e a quelle di pagamento dei creditori e di procedere in via sistematica alla stipulazione degli atti di transazione, è necessario dare corso alla puntuale individuazione e quantificazione del debito commerciale e di conseguire in termini oggettivi e attendibili la costituzione della massa passiva e la definitiva quantificazione della massa attiva.

Solo all’esito di una tale procedura, che individui esplicitamente le singole posizioni debitorie e creditorie, sarà possibile adottare un piano di effettiva estinzione del debito.

Attività di aggiornamento del Piano

Sulla base dei dati presenti sul sistema informativo del Comune di Roma, ad oggi il debito “commerciale”, inteso come tale tutto quello avente natura diversa dai debiti finanziari, ammonta a 3.153 milioni di euro. Come detto in precedenza, tuttavia, la semplice registrazione sul sistema informativo non è rappresentativa dell’inserimento della posizione debitoria in massa passiva, in quanto è priva degli elementi indispensabili per tale inserimento.

Nel 2016, a seguito delle richieste pervenute da parte degli Uffici capitolini, la Gestione Commissariale ha trattato 590 posizioni debitorie, per un valore di circa 87 milioni di euro, di cui 143, per un importo complessivo di circa 44 milioni di euro, sono confluite negli aggiornamenti del Piano predisposti ai sensi della nuova disciplina di cui all’articolo 1, comma 751, della Legge n. 208 del 2015.

Per quanto riguarda il debito di natura finanziaria, il valore del debito, al secondo semestre 2016, è pari a 8.991 milioni di euro, di cui 3.974 milioni relativi alla quota interessi. Tali importi derivano dal valore attuale dei flussi di cassa attesi per il pagamento delle rate in scadenza (quote capitali e quote interessi).

A tali importi va aggiunto in via prudenziale il valore delle aperture di credito, definite e correlate a gare "giuridicamente perfezionate" (come definite dal Piano di rientro del 2010) indette dal Comune alla data del 28 aprile 2008, ma non ancora utilizzate, pari a euro 174.969.011,06, così come riportate nel documento di accertamento del debito al 30 luglio 2010. In tale documento, infatti, veniva riportato solo il valore complessivo di tali aperture di credito, senza la loro descrizione analitica. Allo stato - nel difetto, peraltro, agli atti della Gestione Commissariale, di tutta la documentazione relativa ai predetti rapporti - non risulta possibile affermare con certezza che non sia stato dato corso a ulteriori utilizzi di tali aperture di credito. A riguardo, la Gestione Commissariale ha avviato un'attività di analisi di dettaglio, finalizzata anche a verificare puntualmente l'utilizzo delle predette aperture di credito. All'esito di una tale attività, sarà possibile aggiornare i valori esposti sulla base del valore effettivamente utilizzato. Per quanto riguarda la massa attiva, attualmente sul sistema informativo del Comune di Roma risultano rappresentate posizioni creditorie per un totale di 1.829 milioni di euro.

Analisi della sostenibilità finanziaria del debito

Al fine di valutare la sostenibilità finanziaria del debito a carico della Gestione Commissariale risulta necessario procedere al calcolo del valore attuale delle partite creditorie e debitorie. Di seguito si riporta quindi il calcolo del valore attuale delle partite creditorie e debitorie allo stato degli atti.

La valutazione viene presentata in 3 sezioni:

- Valore attuale del debito finanziario;
- Valore attuale del saldo commerciale (differenza tra i debiti commerciali e la massa attiva);
- Valore attuale delle risorse finanziarie.

Valore attuale del debito finanziario

Il valore attuale complessivo del debito finanziario, al secondo semestre 2016, è pari a euro 8.991.492.679 di cui 3.973.963.657 relativi alle quote interessi.

I debiti finanziari risultano riferiti a 1.469 contratti di mutuo, di cui 1.339 accessi con Cassa Depositi e Prestiti, mentre i restanti 130 con altri istituti (Banca Dexia Crediop S.p.A., Intesa San Paolo S.p.A. e Unicredit Banca di Roma, ecc.). Si aggiungono al novero dei debiti finanziari sopra riportati 2 contratti derivati.

Il debito residuo è ripartito tra le due tipologie di interessi, fisso e variabile: circa l'83 per cento del capitale è a tasso fisso e circa il 17 per cento è a tasso variabile.

La presenza dei titoli a tasso variabile tiene il costo medio del debito a un livello del 4,20 per cento nel 2016, contro un costo del 5 per cento per la sola parte a tasso fisso. Il costo della spesa per interessi crescerà fino a raggiungere il 5,60 per cento nel 2041, per poi diminuire verso il livello di 5,35 per cento nel 2048, quando l'unico debito residuo sarà rappresentato dal Buono Ordinario Comunale (BOC) in scadenza.

Il rimborso della quota capitale dell'intero debito finanziario prevede un piano di rimborso del capitale con pagamenti nel corso di tutta la vita del debito stesso, ad eccezione esclusiva del titolo BOC.

Il titolo BOC è stato emesso in tre *tranche*, la prima da 600 milioni di euro a novembre 2003 e la seconda e la terza, entrambe da 400 milioni di euro, rispettivamente a novembre 2004 e a novembre 2005, per un valore nominale di 1,4 miliardi di euro. Il titolo è di tipo *"bullet"*, cioè prevede il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza, il 27 gennaio 2048, e il pagamento di un interesse fisso annuale pari al 5,345 per cento del capitale, per un valore di 74 milioni e 830 mila euro l'anno. La cedola è annuale, cioè il pagamento degli interessi è fatto in un'unica soluzione il 27 gennaio di ogni anno.

Come si è verificato in molti altri casi di emissioni di titoli di tipo *"bullet"* da parte degli enti pubblici, l'emissione era affiancata da contratti derivati che consentivano sia di rendere l'emissione coerente con il requisito di legge che richiedeva il rimborso della quota capitale durante la vita del contratto (articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001), sia di trasformare il pagamento degli interessi da tasso fisso a *step up*. A questo fine, il titolo BOC del Comune di Roma era affiancato da quattro contratti derivati, stipulati con UBS Limited, Dexia Crediop, JP Morgan e Barclays.

I quattro contratti derivati che garantivano la distribuzione degli oneri di restituzione del prestito per la durata del contratto sono stati chiusi. Per l'esattezza, tre sono stati chiusi nell'esercizio 2011, per un valore nozionale complessivo di 1 miliardo, e quello con UBS Limited nel luglio 2012, per i residui 400 milioni. La chiusura, senza la costituzione contestuale di alternativi meccanismi di *"sinking fund"*, è stata resa possibile da un intervento di legge che ha consentito di derogare al "vincolo di accantonamento" (articolo 2, comma 9 del decreto legge 29 dicembre 2010,).

Il predetto vincolo è stato previsto quale regola generale dal legislatore per evitare che le Amministrazioni in carica si indebitassero scaricando l'onere sulle generazioni future, facendo apparire la scelta di investimento come ininfluenza sul bilancio corrente. La deroga nella specie concessa, di fatto, produce questo effetto: le somme all'epoca accantonate attraverso i derivati (48,7 milioni di euro) sono state incassate nell'anno 2011, mentre il rimborso e i maggiori interessi netti passivi (differenza tra interessi passivi e interessi attivi che sarebbero maturati sull'accantonamento) saranno pagati negli anni futuri.

Sembrerebbe potersi ipotizzare che questa operazione si fondasse sull'aspettativa di riacquistare sul mercato i titoli emessi dal Comune di Roma a prezzo inferiore, in quanto il venir meno del versamento della garanzia reale avrebbe potuto spingere al ribasso il valore del titolo sul mercato, a causa della percezione di un maggiore rischio di insolvenza.

Non solo una tale diminuzione non si è verificata, ma il titolo ha incrementato progressivamente il suo valore ed è salito sopra la pari alla fine di aprile 2014.

Alla data di insediamento della nuova Gestione Commissariale, il 30 settembre 2015, il titolo valeva il 121,40 per cento del nominale, e ricomprarlo ai prezzi mercato sarebbe costato quasi 1,7 miliardi di euro.

La Gestione Commissariale ha ereditato dal Comune di Roma nove contratti derivati. Si tratta di derivati di tasso, per i quali i consulenti del Comune di Roma hanno calcolato un valore *mark-to-market* negativo per il Comune per 147.057.214 euro con dati di mercato al 28 aprile 2008 (la fonte è il documento di accertamento del debito al 30 luglio 2010).

Di questi contratti solo due risultano ancora aperti alla data del 30 novembre 2016. Entrambi hanno come controparte Banca OPI, sono stati stipulati il 24 luglio 2007, ed entrambi scadono il 31 dicembre 2030.

Nell'esercizio in cui furono chiusi gli altri derivati, il 2011, il valore *mark-to-market* di questi due contratti era negativo per la Gestione Commissariale per poco meno di 19 milioni di euro (18.793.970 al 30 dicembre 2011). Ad una valutazione al secondo semestre 2016 il passivo è salito a circa 41 milioni.

Valore attuale del saldo commerciale

I debiti commerciali e la massa attiva presentano caratteristiche simili:

- forte incidenza delle partite indistinte, vale a dire quelle per le quali non sono noti gli elementi essenziali (identificazione soggettiva del creditore, natura della partita, valore, oggetto, anzianità, ecc.);
- basse percentuali di liquidazione (pagamenti e riscossioni) registrate negli anni precedenti;

- forte incidenza di crediti/debiti verso altre Pubbliche Amministrazioni, nella maggior parte dei casi nei confronti della stessa PA.

Alla luce di quanto detto è ragionevole procedere al calcolo del “saldo commerciale” attraverso il confronto tra i due gruppi di partite. Il valore del saldo commerciale così calcolato è pari a euro 1.323.462.974 come riportato nella tabella seguente:

Debiti commerciali	€ 3.152.675.163
Massa attiva	€ 1.829.212.189
Saldo commerciale	€ 1.323.462.974

Sostenibilità finanziaria

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 pari a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'esercizio 2011.

Il contributo statale di cui la Gestione è destinataria trova copertura (si veda l'articolo 14, comma 14, del decreto legge n. 78 del 2010) per 300 milioni di euro in un fondo annuale allocato su un apposito capitolo di bilancio iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze; la quota restante di 200 milioni di euro 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 per cento.

Il combinato disposto dell'articolo 5 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2008, dell'articolo 14 comma 13-bis del decreto legge n. 78 del 2010, e dell'articolo 1 del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 28 marzo 2011 autorizza il Commissario Straordinario a stipulare contratti di finanziamento basati sull'attualizzazione dei contributi statali sopra menzionati.

In tale quadro, per consentire operazioni di attualizzazione del contributo destinato alla Gestione Commissariale, finalizzate ad aumentare nel breve periodo la disponibilità di liquidità rispetto a quella garantita dal contributo annuo, dal 2011 al 2040 sono stati interamente impegnati nel bilancio dello Stato i 15 miliardi

di euro previsti nel trentennio. Parte di tali somme è stata anticipata con apposita operazione di attualizzazione, che ha determinato un assorbimento di risorse, a valere sui complessivi 15 miliardi di euro autorizzati, di 6.440 milioni di euro, garantendo liquidità immediata per 4.500 milioni di euro, interamente resa disponibile e incassate nel giugno 2014, con un costo netto dell'operazione di quasi 2 miliardi di euro.

Il fondo di 500 milioni di euro annui destinato al finanziamento della Gestione Commissariale si riduce, pertanto, a 319,8 milioni di euro annui come conseguenza di quell'impegno, che assorbe una quota del contributo pari a 180,2 milioni di euro annui fino all'anno 2040.

Sulla base del calcolo del valore attuale delle varie componenti sopra descritte emerge che il valore attuale netto (VAN) del debito di competenza della Gestione Commissariale è positivo (638.089.491 euro).

Valore attuale debito finanziario	- € 8.991.492.679
Valore attuale "saldo commerciale"	- € 1.323.462.974
Valore attuale risorse finanziarie	€ 10.953.045.144
Totale valore attuale del debito	€ 638.089.491

Analisi dei flussi di cassa

Si è proceduto alla verifica dei flussi di cassa, finalizzata ad analizzare la liquidità prevista nei singoli esercizi. La situazione di liquidità costituisce un concetto distinto da quello di sostenibilità. Si può infatti vantare una situazione sostenibile, in cui il valore attuale delle entrate è superiore a quello delle uscite, ma al contempo riversare in una crisi di liquidità, che, seppur circoscritta in determinati periodi, presuppone una insufficienza delle entrate a copertura delle uscite.

Sulla base dei flussi di cassa attesi, determinati sulle informazioni disponibili, la situazione attuale sembrerebbe determinare una possibile crisi di liquidità per la Gestione Commissariale dall'anno 2019, in quanto a partire da tale data potrebbe manifestarsi il rischio che le entrate non consentano di far fronte alle uscite.

L'analisi di questi flussi di cassa e la dimensione del fabbisogno netto annuo generato dal debito finanziario suggeriscono due considerazioni sulle cause dei possibili squilibri di liquidità. Si rileva, infatti, che:

- 1) lo squilibrio tra le uscite e le entrate previste è in buona parte legato all'operazione di attualizzazione del 2011 che, come detto, riduce il contributo annuo di 180 milioni fino al 2040;
- 2) la significativa pressione che si verificherà quasi sicuramente nel 2048 (al momento del rimborso del titolo *bullet*) è dovuta all'operazione di chiusura dei quattro contratti derivati che ne cambiavano il piano di rimborso: la scelta di non chiudere questi contratti derivati avrebbe consentito di suddividere il rimborso in più annualità.

Nelle more dell'accertamento puntuale del debito, al fine di prevenire il rischio di crisi di liquidità sopra menzionato, la Gestione Commissariale ha avviato le attività propedeutiche all'espletamento di una gara pubblica finalizzata al reperimento di uno strumento finanziario che consenta di attingere i fondi strettamente necessari a garantire l'equilibrio di liquidità, ove necessario, evitando quindi di aggravare ulteriormente l'onere finanziario a carico della Gestione Commissariale.

