

IL SOSTEGNO DELLO STATO ALLO SVILUPPO DI ROMA CAPITALE.

Riflessioni sul testo dell'art. 16 del d. l. 6 marzo 2014, n. 16 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi delle Istituzioni scolastiche". *

*di Federica Scalia
Ricercatrice dell'Istituto Max
Weber*

Con le misure previste dall'art. 16 (Disposizioni concernenti Roma Capitale) il Governo nazionale ha inteso confermare la posizione "attiva", cioè di supporto, che lo stesso aveva ritenuto necessario assumere nei riguardi della situazione finanziaria di "Roma Capitale" nell'autunno del 2013, con il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126 (art. 1, commi 5 e 6), successivamente reiterato con il decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151 (art. 4).

Situazione finanziaria che, dall'esercizio 2013, risulta contraddistinta da una crisi di natura strutturale, di cui occorre mettere in evidenza le cause determinanti nonché il tempo dal quale esse hanno iniziato a produrre effetti negativi sulla corretta costruzione degli equilibri di bilancio di tale ente locale, utilizzando i documenti di analisi e di verifica prodotti dalla Corte dei conti.

* Si tratta del commento all'art. 16 dell'A.C. 2162, in occasione dell'incontro di studio promosso dall'Istituto "Max Weber" sul tema: "L'art. 119 Cost. al tempo dell'emergenza economica (2009-2014)", Roma, marzo 2014.

Ma non è solo tale aspetto ad assumere rilevanza.

Questa è un'occasione, infatti, per cercare di provare ad andare al "cuore del problema": la rappresentazione che si fa da parte dei mass-media – con toni permanentemente scandalistici – della gestione delle diverse politiche pubbliche intestate ormai a "Roma Capitale" dovrebbe risultare completata dall'esigenza della ricerca della verità e di quale sia la responsabilità da addebitare ai livelli di governo diversi da quello proprio dell'ente locale.

Perché la rappresentazione della complessa realtà amministrativa sia quanto più esaustiva possibile, bisogna partire da lontano, dalle vicende politico-amministrative che hanno contrassegnato un passato, comunque a noi vicino, coincidente con la nascita della gestione commissariale del Comune di Roma, poi Roma Capitale, avvenuta soltanto nel 2008 : occorre richiamare l'attenzione degli studiosi del sistema degli Enti Locali sul contesto del nuovo ordinamento che avrebbe dovuto ispirare i comportamenti della classe politica così come delle diverse burocrazie ai principi fissati dal c.d. "federalismo fiscale"; principi che, come si è messo in evidenza da più parti e in diverse occasioni, non si sono ancora del tutto invernati in comportamenti che di essi si possano considerare pienamente attuativi.

Ne è testimonianza il fatto che il Parlamento è stato chiamato a re intervenire nella materia con il complesso di

disposizioni contenute nel decreto-legge n. 174/2012 e che la Corte Costituzionale solo con recenti sentenze ha positivamente scrutinato (*ex multis*, sent. n. 39/2014).

Ed è proprio fornendo esecuzione a tali disposizioni che la Corte dei conti, operativa a mezzo delle sue articolazioni territoriali, cioè delle Sezioni regionali di controllo, ha posto in evidenza quali effetti negativi possano derivare dalla costruzione di bilanci, a livello regionale, che solo apparentemente finanziano – a mezzo di contributi assicurati ai livelli di governo locali – politiche pubbliche ad essi conferite o delegate.

Così che l'affidamento, disatteso per due-tre anni dall'Ente Regione, in questo caso la Regione Lazio, di risorse finanziarie indispensabili per assicurare servizi essenziali, da parte dei Comuni, alla popolazione, costituisce occasione di rischio sicuro per la tenuta degli equilibri del sistema finanziario locale.

Non è senza ragione, quindi, l'aver il Parlamento assunto la decisione – in un periodo di crisi economica che si è protratto oltre ogni aspettativa, ormai dal 2009 – di riaffidare alle risorse rivenienti dalla "fiscaltà generale" il compito di sostenere il livello di governo locale ai sensi dell'art. 119 Cost..

Il tempo della crisi, quindi, per "Roma Capitale" si è materializzato nel 2013.

E ciò è avvenuto indipendentemente dal sistema di contabilità separata che, nel 2008, si è scelto da parte del Parlamento, ma per perseguire fini istituzionali ben diversi da quelli oggi emergenti.

Ma ciò non significa che avvisaglie delle difficoltà così emerse non erano date di cogliere negli esercizi finanziari precedenti al 2013.

E' questo aspetto che la Corte, nella sua attività di controllo sia di natura finanziaria sia di natura gestionale, ha messo in chiara evidenza.

E' stato dichiarato, in epoca non sospetta (a ridosso del 2009), con puntuali approfondimenti svolti sui diversi aspetti della gestione – che avrebbero potuto rappresentare ancora un rischio per la tenuta dei conti – che non sarebbe stato sufficiente il ricorso a un sistema alternativo alla disciplina del dissesto previsto dagli artt. 244-269 del d.lgs. n. 267/2000 (la c.d. "Gestione commissariale"; gestione che non ha mai spostato integralmente sulla fiscalità generale il peso del debito in quanto le risorse necessarie alla sua copertura sono state, per la massima parte, richieste agli abitanti di Roma Capitale).

Nella relazione allegata alla deliberazione n. 20/2010/VSGF che si svolge per complessive 367 pagine, l'attenzione della Sezione regionale di controllo del Lazio si è concentrata su aspetti ordinamentali, quali le maggiori funzioni – rispetto al passato – assegnate dallo Stato e

dalla Regione Lazio al nuovo Ente Locale, di non minore importanza rispetto a quelli più squisitamente finanziari.

Allegato 1

Si riportano i rapporti (deliberazioni) elaborati dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio ai sensi e per gli effetti della legislazione vigente, nonché i rilievi mossi relativamente agli esercizi finanziari 2011-2012.

COMUNE DI ROMA		
Riferimento temporale delle gestioni esaminate	DELIBERAZIONI	RILIEVI
Rendiconto di gestione 2005	delib. 71/g/2007, rettificata con successiva delib. 102/2007	Rilevante importo dei residui attivi, con particolare riguardo ai crediti vantati nei confronti dell'ATER e di quelli derivanti dalle sanzioni amministrative al codice della strada - costituzione di un Fondo svalutazione crediti; reiterato riconoscimento di debiti fuori bilancio.
Gestioni 2004-2007 (con riferimento ai documenti contabili dei correlati bilanci di previsione e rendiconti di gestione)	Indagine di controllo sulla gestione finanziaria - esercizi 2004-2007, con proiezione al 2008 - delib. 20/2010/VSGF	La relazione (composta da 367 pagine e corredata di tabelle con dati finanziari e non) evidenzia molteplici aspetti. I rilievi afferenti la gestione finanziaria sono integralmente riportati nell'estratto di seguito inserito.
Rendiconto di gestione 2010	delib. 22/2012/PRSE	Rilievo di grave irregolarità contabile in ordine all'utilizzo di entrate correnti aventi carattere straordinario destinate al finanziamento di spese fisse e ripetitive nonché di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente; rilevante importo dei residui attivi .

Rendiconto di gestione 2011 acquisito il 14.12.2012	rilievi mossi con nota del 9 maggio 2013, n. 3152; risposta pervenuta il 4 giugno 2013, prot. n. 3928	La valutazione dei dati del rendiconto di gestione 2012 è stata formulata ad integrazione di quanto chiesto e controdedotto dall'Ente in merito ai rilievi già esposti per l'esercizio 2011.
Rendiconto di gestione 2012 (acquisito il 10 febbraio 2014)	rilievi mossi con nota del 12 marzo 2014, n. 1683; termine assegnato per la risposta 10 giorni	

Allegato 2

Bilancio/Rendiconto	Termin e di approvazione fissato dal Tuel *	Termine di presentazione fissato dalla Sezione per l'inoltro del questionario	Data entro cui il questionario è pervenuto alla Sezione
1. Bilancio di previsione 2005	31/05/2005	-	-
2. Rendiconto 2005	30/06/2006	15/09/2006	n.d.
1. Bilancio di previsione 2006	31/05/2006	15/06/2006	n.d.
2. Rendiconto 2006	30/06/2007	15/09/2007	18/09/2007
1. Bilancio di previsione 2007	30/04/2007	15/06/2007	(integraz. 23/07/2007)
2. Rendiconto 2007	30/06/2008	30/09/2008	30/10/2008
1. Bilancio di previsione 2008	31/05/2008	30/06/2008	19/09/2008
2. Rendiconto 2008	30/04/2009	30/11/2009	04/12/2009
1. Bilancio di previsione 2009	31/05/2009	15/07/2009	29/07/2009
1. Rendiconto 2009	30/04/2010	15/10/2010	21/10/2010
1. Bilancio di previsione 2010	31/07/2010	15/08/2010	28/09/2010
2. Rendiconto 2010	30/04/2011	31/10/2011	28/10/2011
1. Bilancio di previsione 2011	31/08/2011	30/09/2011	30/09/2011

2. Rendiconto 2011	30/04/2012	15/12/2012	14/12/2012
1. Bilancio di previsione 2012	31/10/2012	10/11/2012	13/12/2012
2. Rendiconto 2012	30/04/2013	10/2/2014	10/2/2014
1. Bilancio di previsione 2013 e Rendiconto 2013	Non adottata delib. Sezione delle Autonomie di approvazione dello schema delle Linee-guida per esame congiunto		

* Viene indicata la data eventualmente prorogata con appositi decreti del Ministero dell'Interno, in particolare per l'anno 2010 c'è stata una proroga apposita per Roma capitale (DPCM del 5 maggio 2010).

L'istituzione di un "nuovo" Ente Locale, "Roma Capitale", avrebbe dovuto trovare allocazione in una visione del suo ruolo diversa rispetto al più recente, come al più antico, passato.

Così che alle multiformi e più complesse funzioni (cui avrebbe dovuto corrispondere una analisi dei costi e, quindi, la relativa corretta quantificazione dei trasferimenti dovuti) intestate al nuovo Ente Locale – diverse rispetto a quelle di competenza di qualsiasi altro Ente Locale – si sarebbe dovuto, da parte dello Stato così come da parte della Regione Lazio, attivare un'azione di analisi capace di individuare i modelli organizzativi ottimali (fabbisogno standard) per ciascuna delle funzioni trasferite/delegate in quanto riconducibili a un determinato complesso di politiche pubbliche; cui sarebbe dovuto corrispondere la definizione dei relativi costi standard.

In assenza di una applicazione in concreto dei richiamati principi che si sono rivelati *ex post* fondamentali

per la corretta esecuzione della normativa in materia di federalismo fiscale, è stato più semplice operare sia da parte dello Stato che della Regione (forse anche perché pressati dall'urgenza di ridurre i costi degli apparati amministrativi, sia diretti che indiretti) nei termini in cui lo si è fatto: ricorrendo ai tagli lineari perché più visibili.

Una metodologia che per la tenuta dei conti di Roma Capitale (e per la stessa definizione del fabbisogno ordinario della gestione, al netto, quindi, della necessità di dover fare ricorso a eventi eccezionali) si è dimostrata insoddisfacente.

In considerazione di ciò il Governo ha ritenuto di dover riprenderne i contenuti nell'art. 16, commi 1-4, ma essa si dimostra ancora priva di significato se, nella sussistenza di un obbligo di trasferimenti di risorse finanziarie da un livello di governo più alto verso quello più basso, non si prevede a carico del livello di governo inadempiente una sanzione a suo carico.

Sanzione che va opportunamente graduata e che sarebbe opportuno contestualizzare nell'azione di controllo – riguardato sotto il profilo della vigilanza – che il Legislatore nazionale ha inteso attribuire alla Corte dei conti – come introdotto dall'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15.¹

¹ 2. La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme,

Una legge, questa richiamata, che non ha trovato ancora piena applicazione, se è vero, come è vero, che la cultura delle dirigenze pubbliche, a tutti i livelli di governo, non sembra essere stata permeata dalle tecniche proprie del controllo di gestione (atto a valutare le *performances* sia individuali che dell'organizzazione) e di quelle altrettanto specifiche della valutazione dei programmi affidati alla cura delle dirigenze (atte a valutare l'effettivo perseguimento degli obiettivi di legge, sia statale che regionale).

Tanto che sul tema il Parlamento è dovuto ritornare nell'inverno del 2012, con il decreto - legge n. 174, richiedendo alla Corte dei conti di svolgere essa una puntuale attività di controllo sulla effettiva funzionalità del sistema dei controlli interni, in particolare di quelli operanti all'interno degli apparati delle Regioni e del Servizio Sanitario Regionale; contesto nuovo e più complesso che è

nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.

stato scrutinato positivamente dalla Corte Costituzionale in diverse sentenze (da ultimo, la sentenza n. 40/2014).

La tenuta dei conti pubblici di "Roma Capitale" (così come degli altri Enti Locali del Lazio) risulta, nel corso degli ultimi tre anni, fortemente influenzata dalla destinazione impressa dal livello di governo regionale alle risorse formalmente iscritte nel bilancio regionale, anche in costante diminuzione rispetto alle esigenze manifestate dai destinatari di esse, ma non disponibili per l'assoluta carenza di liquidità della finanza regionale.

Un esempio può valere per tutti: il contributo regionale destinato per un determinato anno a Roma Capitale per il TPL (Trasporto Pubblico Locale) risulta essere iscritto nel bilancio regionale nell'anno successivo. Per l'anno 2011 il trasferimento è stato di 305 mln di euro, quello per il 2012 di 188 mln di euro, mentre per il 2013 la Regione ha iscritto nel proprio bilancio del 2014 un importo di 100 mln di euro.

Ad oggi, però, nessun euro dei 100 mln iscritti nel bilancio regionale risulta essere stato formalmente attribuito a Roma Capitale.

C'è una esigenza di chiarezza, nel sistema, alla quale la Corte dei conti è stata chiamata a fornire il suo contributo.

Ma è grazie alla visione multilivello della finanza pubblica, che ispira la disciplina del c.d. "federalismo

fiscale”, che si possono ricercare, ove ve ne siano, le responsabilità politiche.

Non può e non deve, quindi, la Corte dei conti sottacere gli effetti perversi, o più correttamente non desiderati, che sono derivati dall’applicazione di una disciplina (che è frutto di una visione diversa della finanza pubblica) che abbisogna non di elementi correttivi, ma di una diffusione della cultura manageriale tra gli amministratori pubblici, nonché tra le burocrazie che devono assisterli nella gestione delle diverse politiche pubbliche.

Al di là di queste considerazioni, che potranno valere per il futuro ma dalle quali non si può prescindere (così come non si sarebbe dovuto prescindere, da parte degli amministratori di Roma Capitale, dalle indicazioni contenute nella richiamata deliberazione n. 20/2010 della Sezione regionale di controllo, da pag. 343 a pag. 367 , cioè per ben 24 pagine), sono due i temi che, in via prioritaria, si dimostrano di comune interesse.

Il primo: se le difficoltà di natura finanziaria sono tutte imputabili al livello di governo locale.

Il secondo: se la coesistenza, nel sistema contabile di Roma Capitale, di due Gestioni (quella ordinaria e quella commissariale) avrebbe potuto costituire un argine all’insorgenza delle cause che hanno generato le attuali difficoltà evidenziate; difficoltà che la Corte dei conti ha

avuto cura di monitorare successivamente alla deliberazione n. 20/2010.

Infatti, a parte l'analisi che si è svolta sulle difficoltà che si erano riscontrate già fin l'esercizio finanziario 2005 (delib. n. 102/G/2007), l'attività di controllo della Sezione si è arricchita delle informazioni e dei dati rivenienti dall'obbligo che è stato previsto, a decorrere dal 2013, a carico del responsabile politico (Sindaco) con la produzione della "Relazione di fine mandato", acquisita a febbraio 2013, e con la "Relazione sullo stato della funzionalità del sistema dei controlli interni".

Si tratta di documenti che, nell'espone il punto di vista del livello di governo locale, costituiscono strumenti capaci di assicurare alla magistratura del controllo un grado di conoscenza anche dei fenomeni amministrativi e della influenza che essi possono avere sulla tenuta degli equilibri.

Al di là di queste specifiche attività di controllo, occorre riconoscere (valutazione *ex ante*) che le minori risorse a disposizione, che si sono palesate a partire dall'esercizio 2013, si sono previste purtroppo in maniera strutturale, così da determinare una situazione di criticità nel breve ma anche nel medio e nel lungo periodo non adeguatamente fronteggiabile con le sole risorse ordinarie dell'Amministrazione Capitolina.

Le cause di tale situazione possono essere ricondotte in larghissima parte ai tagli operati dal Governo centrale, che vanno sommati a quelli operati dalla Regione Lazio.

Occorre, peraltro, osservare che la rigidità dei costi della parte corrente del bilancio è da ricercare principalmente nei contratti di servizio e nelle spese "obbligatorie", nei debiti fuori bilancio segnalati e nel ricorso sempre più frequente alle c.d. "somme urgenze" per fare fronte ad eventi eccezionali (fenomeni alluvionali).

Le stesse possono considerarsi come conseguenza diretta dei continui tagli di risorse operate già a partire dal 2011, in conseguenza delle varie manovre di finanza pubblica e quelle, in tempi concomitanti, operate dalla Regione Lazio (effetto cumulato).

Altre esigenze sono derivate - come ha affermato l'Amministrazione, in specifici documenti di autoanalisi - da aumenti di spesa per il rimborso dei prestiti relativi al finanziamento delle linee metropolitane e per una serie di investimenti finanziati con linee di credito, programmati prima del 2008 e che, per effetto del D.P.C.M. del 4 luglio 2008 che ha ristretto la portata iniziale dell'art. 78 del D.L. 112/08, convertito dalla Legge 133/2008, non sono stati attribuiti alla Gestione Commissariale ma sono rimasti in capo al nuovo ente "Roma Capitale".

Gran parte delle situazioni sono state prefigurate da "Roma Capitale" nella "Relazione di fine mandato" dell'8 febbraio 2013.

Successivamente, però, si è avuta via via conoscenza di nuovi eventi che hanno reso sempre più complicato il quadro finanziario.

Tra essi sono da porre in rilievo *l'incertezza sulla permanenza dell'IMU sulle prime case ed il metodo di calcolo del Fondo di Solidarietà Comunale, nonché gli ulteriori tagli del Fondo Sperimentale di Riequilibrio.*

La tabella che segue espone in maniera più dettagliata la situazione del bilancio 2013, ponendola a confronto con quella del bilancio 2012.

Occorre, peraltro, evidenziare che gli stanziamenti sui vari capitoli di spesa hanno consentito a Roma Capitale di far fronte ad innumerevoli esigenze fino all'autunno, ma le disponibilità residue non avrebbero consentito né la copertura di tutte le spese obbligatorie, né il proseguimento di moltissimi servizi essenziali.

Pertanto, l'intervento avutosi, da parte del Governo, con il decreto-legge n. 126 del 31 ottobre 2013 (il primo) si è dimostrato utile allo scopo.

Ed è con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 che si era spostato al 30 novembre 2013 il termine ultimo per l'approvazione, in tutti gli Enti Locali che lo avessero ritenuto necessario, del bilancio di previsione 2013.

Maggiori e Minori risorse per cause esogene	Differenze rispetto al 2012	Minori risorse per cause endogene	Differenze rispetto al 2012
Taglio Trasferimenti Erariali di 2,25 mld. per gli Enti Locali	-229,00	Minori arretrati ICI e infrazioni alle norme sulle imposte (una tantum)	-26,50
Contributi per compensazioni finanziarie IMU (D.L. 35/2013)	18,00	Minori interessi attivi e maggiore accantonamento di arretrati di proventi contravvenzionali al fondo svalutazione crediti	-43,72
Minori trasferimenti statali (Fondo Letta)	-30,00	Oneri concessori (da destinare per 42 ml. ad investimenti)	-58,50
Minor Fondo sperimentale di riequilibrio 2012 (comunicato a giugno 2013 - da restituire nel 2013)	-25,00		
Differenziale da riversare al Fondo di Solidarietà (derivante da un calcolo teorico dell'IMU 2 case da parte dell'Interno)	-95,00		
Azzeramento Trasferimenti per il TPL da parte della Regione Lazio	-188,00		
Totale	-549,00	Totale	-128,72

Maggiori spese per cause esogene	Differenze rispetto al 2012	Maggiori e minori spese per cause endogene	Differenze rispetto al 2012
Oneri Finanziari (su mutui per metropolitane, linee di credito ante 2008, fidejussioni per PVQ e impianti sportivi)	33,35	Personale	-20,00
		Minore avanzo di gestione destinato agli investimenti	-15,76
		Debiti fuori bilancio	56,20
		Somme Urgenze	24,40
		Perdita Farmacap	15,00
		Contratti di locazione	10,70
		Illuminazione pubblica	15,40
		Utenze idriche, elettriche e riscaldamento	18,00
Totale	33,35	Totale	103,94

Maggiori esigenze per cause esogene -582,35

Maggiori esigenze per cause endogene -232,66

Minori Beni e Servizi (a quadratura)	-815,01
---	----------------

Fonte: Roma Capitale – Uffici della Ragioneria Generale

1. L'analisi delle principali criticità rinvenibili nella predisposizione.

Nella sua diversa, ma parallela attività, quella di dover svolgere una vigilanza sui conti pubblici, la Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti ha rappresentato, nel documento presentato in sede di audizione il 21 marzo 2013 alla Camera dei deputati, di avere condiviso il punto di vista dell'Amministrazione capitolina, già nella primavera del 2013: gli stanziamenti previsti nel primo progetto di bilancio 2013, elaborato dagli uffici competenti dell'Amministrazione capitolina all'inizio dell'anno, avrebbero garantito il formale pareggio del bilancio ma non la copertura di tutte le spese obbligatorie o, comunque, di quelle che si presentavano con carattere di sostanziale rigidità.

Nel caso delle spese per il settore sociale che è stato portato, ad esempio, è stato rappresentato dalla stessa Amministrazione come la riduzione delle risorse disponibili sarebbe stata di circa il 50% con una copertura finanziaria per i vari servizi mediamente fino alla fine del mese di giugno 2013, ma non sarebbero risultati coperti finanziariamente i servizi erogati da luglio a dicembre 2013.

Tale situazione, se non adeguatamente risolta, avrebbe potuto determinare l'emersione di ulteriori, debiti fuori bilancio.

Più in generale, sono state evidenziate alla Corte dei conti le seguenti principali criticità che tale ipotesi di bilancio avrebbe comportato.

1.1 Le azioni poste in essere dall'Amministrazione capitolina

Attesa la gravità della situazione come sopra evidenziata, nel corso dei primi mesi dall'insediamento della nuova Amministrazione, sono stati avviati innumerevoli contatti con le principali Istituzioni al fine di poter individuare i necessari interventi normativi per superare la rigidità di larga parte della spesa, individuando un percorso di riequilibrio strutturale atto a consentire a "Roma Capitale" di recuperare condizioni solide di sostenibilità e di stabilità finanziaria nel medio-lungo termine.

In tale contesto, a fronte delle innumerevoli proposte di modifiche normative da parte dell'Amministrazione capitolina, con il collegato alla Legge di Stabilità per il 2014, sono state introdotte delle importanti disposizioni che hanno reso possibile la predisposizione di un bilancio per il 2013, ovviamente imponendosi ulteriori sacrifici ai cittadini/azionisti da parte di Roma Capitale, in termini di riduzione della spesa riferita ad alcune politiche pubbliche.

Il richiamo al testo del primo decreto-legge che ha consentito l'approvazione del bilancio 2013 di Roma

Capitale si dimostra utile, anche per verificare la coerenza delle disposizioni con l'attuale testo (art. 16, A.C. 2162).

Con l'art. 1, comma 5 del decreto legge 31 ottobre 2013, n. 126 (collegato alla Legge di Stabilità per il 2014) si è previsto di apportare alcune modifiche ed integrazioni al comma 196-bis dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009 n. 191.

Con il primo comma si è ipotizzato di inserire - per un importo complessivo massimo di 115 milioni di euro - nella massa passiva della Gestione Commissariale *(di cui al documento predisposto ai sensi dell'art.14, comma 13-bis, del Decreto-Legge 30 luglio 2010, n.78, convertito con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010 n.122)*, ulteriori partite debitorie riferibili ad obbligazioni che il Comune di Roma ha assunto prima del 28 aprile 2008.

Infatti, come si avrà modo di meglio specificare in appresso, l'art. 78 del D.L. 112 del 25/6/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 era finalizzato ad avviare un vasto processo di risanamento delle finanze di Roma Capitale attraverso il perseguimento di un duraturo equilibrio di bilancio, con una formulazione iniziale della norma molto ampia che attribuiva alla Gestione Commissariale tutte le spese per le quali esistesse una "obbligazione giuridicamente perfezionata" alla data del 28 aprile 2008.

Con il D.P.C.M. del 4 luglio 2008, è stata ridotta la portata della norma originaria, prevedendo in luogo “delle obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008” solamente quelle obbligazioni per le quali vi fosse, alla stessa data, una “prestazione resa e non pagata”.

La normativa originaria è stata emanata nella consapevolezza che l'Amministrazione Capitolina non solo non era in grado di garantire il pareggio del bilancio del 2008, ma già in precedenza aveva assunto impegni (*obbligazioni assunte ante 28 aprile*) in misura eccedente la reale possibilità di farvi fronte con le risorse a disposizione.

Infatti la difficoltà nel raggiungere un equilibrio di bilancio evidenziata ad aprile del 2008, non era solamente legata alla mancanza di risorse per far fronte alle “prestazioni rese e non pagate” a quel momento, ma era anche e soprattutto una difficoltà “prospettica” legata a decisioni di straordinaria entità assunte nel passato che avrebbero comportato l'impossibilità di far fronte ai conseguenti impegni finanziari nell'immediato futuro.

In tal senso, esempi significativi possono rinvenirsi negli oneri che Roma Capitale è tenuta a sopportare per effetto delle fidejussioni prestate nei confronti dei concessionari dei c.d. “Punti Verdi Qualità” o di Impianti sportivi al fine di consentire l'effettuazione di investimenti in tali ambiti, oppure negli oneri derivanti dalla composizione di controversie legate a fatti comunque

antecedenti il 28 aprile del 2008 (*transazioni, lodi, etc.*), così come negli oneri scaturenti dalla necessità di finanziare il proseguimento della realizzazione delle linee metropolitane, con ricorso all'indebitamento per la copertura finanziaria delle obbligazioni assunte comunque ante 28 aprile 2008.

Il riflesso finanziario sulle varie annualità del bilancio di Roma Capitale saranno quantificate sulla base della specifica tipologia delle spese che saranno attribuite alla Gestione Commissariale.

Nel secondo e terzo periodo del comma 5 dell'art. 1 suindicato si è consentito a Roma Capitale di subentrare nei crediti della Gestione Commissariale verso le società che erano partecipate dal Comune di Roma, compensando totalmente o parzialmente detti crediti con le partite debitorie inserite nella massa passiva.

L'eventuale subentro di Roma Capitale nelle posizioni creditorie della Gestione Commissariale nei confronti di società partecipate dal Comune di Roma consentirà alla Gestione Commissariale stessa di procedere al pagamento di debiti verso dette società.

In assenza della disposizione in esame, tali debiti non potrebbero essere liquidati in ragione della necessaria previa compensazione con corrispondenti crediti vantati dalla stessa Gestione Commissariale.

Roma Capitale è stata altresì autorizzata ad avvalersi di appositi piani pluriennali per il rientro dai crediti verso le proprie partecipate così riacquisiti (ora, art. 16, c. 5, secondo periodo).

Con il quarto periodo del comma indicato si era previsto, quindi, il rimborso delle somme attribuite al Comune di Roma per l'anno 2009 (*500 milioni*) per effetto del comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189 e che il Comune di Roma aveva trasferito nello stesso anno alla Gestione Commissariale (*485 milioni*) (ora, art. 16, c. 5).

In particolare si è trattato delle risorse assegnate a singoli comuni con delibere CIPE del 30 settembre 2008, a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Al fine di garantire l'immediata operatività della Gestione Commissariale, nelle more dell'utilizzo da parte della stessa del contributo pluriennale di 500 milioni decorrente dal 2010, con la delibera di Consiglio n. 80 del 5 agosto 2009 il Comune di Roma ha stanziato nel proprio bilancio tale contributo, destinandolo per 15 milioni alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'ammortamento del debito relativo alle linee di credito contratte ante 2008 ed a quella data ancora attribuite alla Gestione Ordinaria

del Comune di Roma ⁽²⁾ e per 485 milioni come trasferimento alla Gestione Commissariale.

In tal modo Roma Capitale, con il nuovo art. 16, c. 5, è stata posta in grado di utilizzare l'importo di tale restituzione per la copertura finanziaria delle spese nei bilanci 2013 e 2014, ma non come elemento positivo nel calcolo del saldo finanziario del Patto di Stabilità, con un potenziale sbilancio (sempre in termini di Patto) pari all'importo utilizzato per la autorizzazione/impegno di spese correnti.

² Successivamente le stesse sono state attribuite alla Gestione Commissariale per 644 ml., mentre sono rimaste a carico della Gestione Ordinaria per un importo pari a 473 ml. di euro.

2. Gli andamenti finanziari 2009-2012: una analisi. Gli effetti di essi sull'esercizio finanziario 2013.

L'analisi degli andamenti degli equilibri di parte corrente e in conto capitale riferiti al periodo 2009/2012 di Roma Capitale, si propone di individuare la sussistenza di elementi strutturali di criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio e per il conseguimento del rispetto dell'obiettivo del Patto di stabilità.

Si tratta di una valutazione effettuata sui dati rivenienti dai questionari trasmessi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, c. 166, della legge n. 266/2005.

Tab. 1

ANDAMENTO DEI RISULTATI DI GESTIONE 2009/2012				
	2009	2010	2011	2012
RISULTATO DI GESTIONE:	- 143.434.506,76	-5.075.488,49	-545.716.575,24	91.545.532,24
- FONDI VINCOLATI	89.910.120,90	77.296.533,50	-148.731.423,94	116.817.462,35
FONDI PER FINANZIAMENTO SPESE IN CONTO CAPITALE	-270.636.433,10	16.011.761,00	-220.535.337,77	9.192.438,31
- FONDI DI AMMORTAMENTO	0	0	0	0
- FONDI NON VINCOLATI	37.291.808,44	-98.383.782,99	-176.449.813,53	-34.464.368,42

Da quanto rappresentato nelle tabelle 1-2, il confronto dei dati finanziari riguardanti gli esercizi finanziari 2009/2012 sembrerebbe evidenziare un apparente

miglioramento dei saldi sia della gestione di parte corrente 2012 (accertamenti – impegni, al netto di ulteriori variazioni, lett. D) per € 21.893.868,38, sia del risultato complessivo della gestione 2012 positivo per € 91.545.532,24.

Tab. 2

Equilibrio di parte corrente				
	2009	2010	2011	2012
Entrate titolo I	997.779.163,10	1.013.000.171,13	2.658.293.463,32	3.328.374.965,47
Entrate titolo II	2.252.410.642,90	1.796.124.551,98	927.423.456,73	825.319.516,81
Entrate titolo III	819.843.070,01	663.894.736,51	800.600.803,95	840.628.243,89
Totale titoli (I+II+III) (A)	4.070.032.876,01	3.473.019.459,62	4.386.317.724,00	4.994.322.726,17
Spese titolo I (B)	3.976.921.620,12	3.518.724.276,22	4.512.360.026,34	4.893.485.708,07
Rimborso prestiti parte del Titolo III* (C)	3.290.814,54	6.505.715,08	33.415.721,92	78.943.149,72
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	89.820.441,35	-52.210.531,68	-159.458.024,26	21.893.868,38
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+)/Copertura disavanzo (-) (E)	62.307.120,48	94.401.718,58	145.419.967,66	0,00
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:	37.776.043,99	26.628.720,94	69.380.436,08	68.092.732,94
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	1.559.856,36	1.188.107,70	182.878,16	787.826,83
Contributo permesso di costruire	35.641.879,40	14.821.660,13	69.197.557,92	67.304.906,11
Altre entrate **	574.308,23	10.618.953,11	0,00	0,00
Entrate correnti destinate a spese di investimento di cui: (G)	394.556,00	2.454.999,99	979.092,63	19.243.323,01
Altre entrate (specificare)***	394.556,00	2.454.999,99	979.092,63	19.243.323,01
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	0,00	0,00	0,00	0,00
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni □ (D+E+F-G+H)	189.509.049,82	66.364.907,85	54.363.286,85	70.743.278,31
Equilibrio di parte capitale				
	2009	2010	2011	2012
Entrate titolo IV	703.856.922,43	628.885.147,98	643.738.459,44	1.260.999.901,33
Entrate titolo V ****	137.254.201,31	122.803.749,82	313.450.000,00	421.166.639,41
Totale titoli (IV+V) (M)	841.111.123,74	751.688.897,80	957.188.459,44	1.682.166.540,74
Spese titolo II (N)	1.074.366.068,85	704.553.854,61	1.207.447.010,42	1.612.514.876,88
Differenza di parte capitale	-233.254.945,11	47.135.043,19	-250.258.550,98	69.651.663,86
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G)	394.556,00	2.454.999,99	979.092,63	19.243.323,01
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in conto capitale [eventuale] (Q)	291.674.867,98	91.700.082,88	343.006.725,66	0,00
Saldo di parte capitale al netto delle variazioni (M-N+Q-F+G-H)	21.038.434,88	114.661.405,12	24.346.831,23	20.802.253,93

Va tuttavia sottolineato come tali risultati positivi non siano altro che l'effetto prodotto sui saldi della gestione dallo stanziamento del "Fondo svalutazione crediti", alla cui

costituzione la Corte dei conti aveva ammesso specifica rilevanza, iscritto nel bilancio 2012 per € 85.896.666,66, stanziamento che, in quanto finalizzato a costituire un accantonamento, non deve essere impegnato e, come tale, rappresenta una minore spesa che incide positivamente sull'entità dei risultati di gestione e di amministrazione.

Oltre "all'effetto contabile" del "Fondo svalutazione crediti", nell'esercizio finanziario 2012, è significativo il fatto che si siano registrati aumenti nel gettito di alcune entrate tributarie.

In particolare, l'introduzione dell' "imposta municipale sugli immobili" (IMU) con uno stanziamento di € 1.569.921.695,48 riscossa nel 2012 per € 1.526.597.927,77, presenta un effettivo miglioramento rispetto al gettito ICI che, nel 2011, era stato di € 888 milioni circa.

La Corte dei conti ha accertato, nella sua attività di analisi, anche la sussistenza di aumenti per un altro tributo: l'addizionale imbarco di passeggeri sugli aeromobili (€ 19.953.576,18, riscossa per € 18.663.820,00) e per le infrazioni alle norme sulle imposte, accertate per € 22.852.047,73, ma con riscossioni di competenza 2012 per € 6.389.490,41.

L'addizionale imbarco di passeggeri sugli aeromobili è stata introdotta per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del Piano di rientro, l'articolo 14, comma 15,

del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

In tale occasione venne prevista la costituzione di un apposito Fondo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze con una dotazione di 200 milioni annui a decorrere dall'anno 2011.

Le risorse da destinare al suddetto Fondo, sono state, quindi, reperite con l'istituzione, dal 1° gennaio 2011, dell'addizionale commissariale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma fino ad un massimo di 1,00 Euro per passeggero e il cui gettito era stato previsto in circa € 20.200.000,00, sulla base dei dati di traffico per gli scali nazionali dell'anno 2009, desunti dalle elaborazioni effettuate dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, stimati in circa 20.200.000 unità il numero dei passeggeri in partenza dagli aeroporti della città di Roma, Fiumicino e Ciampino.

La Corte dei conti ha accertato la sussistenza di andamenti in diminuzione, in particolare quello dello stanziamento per l'Addizionale sul consumo di energia elettrica diminuito dal 2011 € 32.567.053,15 a € 1.356.507,92 nel 2012, ascrivibile alla soppressione dell'addizionale dal 1° gennaio 2012 nelle regioni a statuto ordinario.

Anche l'entrata del "Fondo sperimentale di riequilibrio" registra una sensibile flessione (da € 545.171.138,75 a € 188.978.728,22).

Di quest'ultimo importo di € 188.978.728,22, come si legge nel parere espresso dall'Organo di revisione economico-finanziaria alla proposta di bilancio di previsione 2013, € 61.111.719,14 sono da riversare alle casse dello Stato in quanto costituiscono una quota maggiore dell'acconto ricevuto rispetto a quello spettante.

Nei prospetti che seguono si riporta l'andamento 2009/2012 degli accertamenti delle entrate tributarie, distinti tra le 3 categorie di entrata: imposte, tasse e tributi speciali.

GESTIONE DELLE ENTRATE 2009-2012		2009	2010	2011	2012
DESCRIZIONE (con i dati della classificazione: Codice - Risorsa - Capitolo)		Accertamenti	Accertamenti	Accertamenti	Accertamenti
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE					
CATEGORIA 1 - IMPOSTE					
IMPOSTA MUNICIPALE	RS	0,00	0,00	0,00	0,00
	CP	0,00	0,00	0,00	1.569.921.695,48
	T	0,00	0,00	0,00	1.569.921.695,48
IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI	RS	30.296.008,17	53.905.692,64	64.775.780,73	73.875.753,10
	CP	652.517.301,25	674.453.562,20	696.706.354,13	71.811.407,21
	T			761.482.134,86	145.687.160,31
IMPOSTA COMUNALE PER L'ESERCIZIO DI IMPRESE, DI ARTI E DI PROFESSIONI	RS	0,00	0,00	1.416,33	0,00
	CP	233,39	1.416,33	0,00	0,00
	T			1.416,33	0,00
IMPOSTA COMUNALE PER L'ESERCIZIO DI IMPRESE, DI ARTI E DI PROFESSIONI DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	RS	0,00	0,00	0,00	0,00
	CP	0,00	0,00	0,00	0,00
	T			0,00	0,00
IMPOSTA SULLA PUBBLICITA'	RS	9.746.794,98	17.280.725,76	16.960.981,35	16.903.864,92
	CP	8.081.723,24	278.023,71	283.449,81	269.035,42
	T			17.244.431,17	17.172.900,33
ADDIZIONALE I.R.PE.F.	RS	155.293.692,05	150.001.372,59	148.978.684,26	273.879.429,32
	CP	217.886.734,17	228.542.744,19	406.861.253,98	419.608.547,01
	T			555.839.938,24	693.487.976,33
COMPARTICIPAZIONE I.R.PE.F.	RS	0,00	0,00	0,00	0,00
	CP	56.520.171,63	61.811.624,36	0,00	0,00
	T			0,00	0,00
COMPARTICIPAZIONE I.V.A.	RS	0,00	0,00	0,00	0,00
	CP	0,00	0,00	177.665.853,76	0,00
	T			177.665.853,76	
ADDIZIONALE SUL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA	RS	16.459.888,90	42.630.694,98	37.022.744,72	51.100.056,50
	CP	36.689.592,69	33.587.813,34	32.567.053,15	1.356.507,92
	T			69.589.797,87	52.456.564,48
ADDIZIONALE SUI DIRITTI D'IMBARCO DI PASSEGGERI SUGLI AEROMOBILI	RS	0,00	0,00	0,00	5.525.672,00
	CP	251.330,17	169.928,13	18.000.000,00	19.953.579,18
	T			18.000.000,00	25.479.248,18
INVIM	RS	3.830,86	0,00	0,00	0,00
	CP	850.452,22	26.901,30	158.586,30	27.508,99
	T			158.586,30	27.508,99
IMPOSTE VARIE	RS	0,00	0,00	0,00	0,00
	CP	14.563,81	2.065,21	559.817,72	435.961,88
	T			559.817,72	435.961,88
INFRAZIONI ALLE NORME SULLE IMPOSTE	RS	16.957.738,13	35.902.979,64	38.340.262,55	48.927.091,35
	CP	24.415.467,70	10.736.283,24	17.490.200,30	22.852.047,73
	T			55.830.462,85	71.779.139,10
TOTALE CATEGORIA 1					
	RS	228.757.953,14	299.721.465,61	306.079.869,95	470.211.867,20
	CP	997.227.570,27	1.009.610.362,01	1.350.292.569,15	2.106.236.287,92
	T			1.656.372.439,10	2.576.448.155,20

GESTIONE DELLE ENTRATE 2009-2012		2009	2010	2011	2012
DESCRIZIONE		Accertamenti	Accertamenti	Accertamenti	Accertamenti
(con i dati della classificazione: Codice - Risorsa - Capitolo)					
CATEGORIA 2 - TASSE					
OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO	RS	315.325,00	315.325,00	315.325,00	437.480,00
	CP	129.369,21	148.721,00	122.155,00	0
	T			437.480,00	437.480,00
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI	RS	0,00	0,00	0,00	270.920.135,5
	CP	1.532,15	820,42	708.181.731,40	980.658.220,68
	T			708.181.731,40	1.251.578.356,2
CONCESSIONI COMUNALI	RS	0,00	0,00	0,00	0
	CP	0,00	0,00	0,00	0
	T			0,00	0
ALTRE TASSE	RS	0,00	0,00	0,00	0
	CP	0,00	0,00	0,00	0
	T			0,00	0
TASSA PER LA PARTECIPAZIONE A PROCEDURE CONCORSUALI	RS	0,00	510,34	17.558,31	510,34
	CP	15.701,48	3.000.000,00	0,00	100.000,00
	T			17.558,31	100.510,3
INFRAZIONI ALLE NORME SULLE TASSE	RS	29.539,00	29.539,00	29.539,00	29.539,00
	CP	613,79	318,09	0,00	281.037,00
	T			29.539,00	310.576,00
TOTALE CATEGORIA 2					
	RS	344.864,00	345.374,34	362.422,31	271.387.664,8
	CP	147.216,63	3.149.859,51	708.303.886,40	981.039.257,68
	T			708.666.308,7	1.252.426.922,5

GESTIONE DELLE ENTRATE 2009-2012		2009	2010	2011	2012
DESCRIZIONE					
(con i dati della classificazione: Codice - Risorsa - Capitolo)		Accertamenti	Accertamenti	Accertamenti	Accertamenti
CATEGORIA 3 - TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE					
DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI	RS	0,00	348,00	0,00	0
	CP	404.376,20	239.949,61	250.426,51	279.539,60
	T			250.426,51	279.539,60
DIRITTI O CANONI PER L'ALLONTANAMENTO, LA DEPURAZIONE E LO SCARICO DELLE ACQUE DI RIFIUTO	RS	0,00	0,00	0,00	0
	CP	0,00	0,00	0,00	0
	T			0,00	0
COMPARTECIPAZIONE I.R.A.P.	RS	0,00	0,00	0,00	0
	CP	0,00	0,00	0,00	0
	T			0,00	0
QUOTA DEL'8% DELLE CONCESSIONI DEL DIRITTO DI SUPERFICIE DELLE AREE DESTINATE AD EDILIZIA ECONOMICA E	RS	0,00	0,00	0,00	0
	CP	0,00	0,00	0,00	0
	T			0,00	0
CONTRIBUTO DI SOGGIORNO	RS	0,00	0,00	0,00	14.586.997,80
	CP		0,00	54.263.302,55	51.622.447,99
	T			54.263.302,55	66.209.445,79
ENTRATE DA FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO	RS		0,00	0,00	0
	CP		0,00	545.171.138,75	188.978.728,22
	T			545.171.138,75	188.978.728,22
ALTRI TRIBUTI	RS		0,00	0,00	0
	CP		0,00	0,00	0
	T			0,00	0
INFRAZIONI ALLE NORME SUI TRIBUTI SPECIALI	RS		0,00	0,00	0
	CP		0,00	12.139,96	218.704,06
	T			12.139,96	218.704,06
TOTALE CATEGORIA 3					
	RS	0,00	348,00	0,00	14.586.997,80
	CP	404.376,20	239.949,61	599.697.007,77	241.099.419,87
	T			599.697.007,77	255.686.417,60
TOTALE TITOLO I					
	RS	229.102.817,14	300.067.187,95	306.442.292,26	756.186.529,90
	CP	997.779.163,10	1.013.000.171,13	2.658.293.463,32	3.328.374.965,47
	T			2.964.735.755,58	4.084.561.495,40

3. Il richiamo allo strumento della "Gestione Commissariale".

Più volte la normativa all'esame fa richiamo alla "Gestione Commissariale".

Infatti, la norma di cui al comma 5 dell'articolo all'esame prevede che siano inseriti nella massa passiva della Gestione commissariale di "Roma Capitale":

- a) in primo luogo, le somme introitate a suo tempo dalla stessa Gestione in forza del contratto di servizio di cui all'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2008, in attuazione di quanto previsto dall'art. 16, comma 12-octies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in modo che esse possano essere destinate (si tratta di un reintegro) a favore del Comune di Roma (970 milioni di euro), al netto delle somme a qualsiasi titolo inserite, dal 31 ottobre 2013 fino alla data di entrata in vigore del decreto-legge all'esame, nella medesima massa passiva (485 milioni di euro) per un ammontare pari a 85 milioni di euro (485+85 = totale 570 mln di euro);
- b) in secondo luogo, 30 milioni di euro, quali eventuali ulteriori partite debitorie rivenienti da obbligazioni ed oneri del Comune di Roma anteriori al 28 aprile 2008.

E' da riconoscere che tale norma non produce effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto le suindicate risorse (utilizzate per 320 mln per il bilancio 2013 di Roma Capitale e per 280 mln per il bilancio 2014) non sono considerate tra le entrate finali rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno.

Così come è da riconoscere come l'incremento della massa passiva della Gestione commissariale non ha effetti sui saldi di finanza pubblica, in considerazione del fatto che il contributo annuo statale per il finanziamento della predetta massa resta determinato nell'importo di 350 milioni di euro annui.

La lettura di tali disposizioni appare criptica. Essa acquista, invece, una sua chiarezza, ove si pervenga a una serie di semplici considerazioni, a commento di vicende risalenti nel tempo:

- a) per diversi anni (2008-2011), i pagamenti che avrebbero dovuto essere effettuati con risorse proprie (fonti di finanziamento costituite da mutui, i cui interessi sono a carico della comunità locale), lo sono stati con risorse "prese a prestito" dalla Gestione ordinaria;
- b) degli anticipi acquisiti la Gestione commissariale non ha pagato gli interessi maturati sull'importo al momento della restituzione, che è avvenuta con un certo quale ritardo;

c) la Gestione commissariale ha ritenuto, in diverse controversie (e anche dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa contenuta nella legge n. 2/2010), di non essere tenuta al pagamento del debito in discussione, costringendo la Gestione ordinaria dell'Ente a soddisfare essa i creditori.

Se a tali vicende si aggiunge il fatto che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 42-bis del d.P.R. 8 giugno 2001 (n. 327, introdotto dall'art. 34 del d. l. 6 luglio 2001, n. 98), si è messo recentemente in dubbio che alle obbligazioni riferibili da "occupazioni ablative" avvenute in epoca anteriore al 28 aprile 2008 debba far fronte la Gestione commissariale, quando nel Piano di rientro, approvato nel 2008 con dPCM, tali poste risultano ammontare, in via presuntiva, a circa 519 milioni di euro, la disciplina sinora elaborata presenta ancora delle aree di incertezza.

Da qui la necessità di un intervento del Legislatore che presenti i profili della definitività e, auspicabilmente, della chiarezza nei rapporti con il sistema dei creditori (costituito da cittadini che hanno perduto il diritto di proprietà su aree di pregio).

Tale auspicio è formulato in un momento in cui la *voluntas legislatoris* – espressa nel 2008 – sembra essere

stata, nel tempo, travisata da comportamenti non lineari delle burocrazie.

Non solo. Se la Gestione commissariale è stata ideata e realizzata in maniera progressiva, risultando coinvolti più soggetti giuridici, ciò non significa che essa non debba mantenere nei riguardi del complesso dei creditori lo stesso comportamento (rispetto al principio della *par condicio*) che si deve tenere allorché si dichiara il dissesto (artt. 244 e ss. TUEL) o si ricorra alla formula del dissesto guidato (art. 243-bis TUEL).

Riscoprirne il ruolo, in questo momento, si dimostra utile per fugare qualsiasi dubbio che possa avere contribuito ad alimentare la falsa rappresentazione che di tale strumento (alternativo al tradizionale modello del dissesto finanziario) se ne sia fatta la comunità nazionale.

Un modello, quindi, che risulta certamente un "unicum" dell'ordinamento contabile nazionale; ma che, nei fatti, come ha affermato la Corte Costituzionale replica finalità identiche a quelle dei modelli richiamati posti a salvaguardia di situazioni finanziarie che presentano sostanziali criticità.

Da qui la necessità di valutarne la genesi e il ruolo.

Il richiamo alle disposizioni contenute nella legge n. 133/2008 e nella legge n. 2/2010 si dimostra di estrema utilità per pervenire alla corretta definizione del ruolo che il Legislatore ha inteso far assumere alla Gestione

commissariale nel nuovo contesto ordinamentale di cui si è chiamati a fornire un quadro quanto più esaustivo possibile.

È ormai pacificamente condivisa la tesi della "singolarità" della disciplina sul risanamento del Comune di Roma.

Essa, infatti, presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali in ragione della peculiarità del suddetto ente, quale «Capitale della Repubblica», sancita dall'art. 114, terzo comma, Cost. che ha trovato attuazione nei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156 (Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e ss. mm. ii., in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale) e 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale).

Il Legislatore intese evitare, allora (cioè sei anni fa), una dichiarazione di dissesto che investisse, puramente e semplicemente, il Comune di Roma Capitale, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell'ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all'attività ordinaria dell'ente.

Tutto ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi che la Capitale, avrebbe dovuto erogare senza creare, comunque, una situazione

deteriore per i creditori (compresi, nel caso di specie, quelli che avevano subito acquisizioni ablative di terreni di proprietà) del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d'Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati alla procedura concorsuale previsti dagli artt. 248, comma 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del decreto legislativo n. 267 del 2000, la cui normativa si ispira, quanto al divieto di azioni esecutive individuali, a quelle contenute negli artt. 51 e seguenti del R.D. 16 marzo 1942, n. 267, finalizzate come sono a garantire la *par condicio creditorum*.

La deroga che il Legislatore ha introdotto alla disciplina generale del dissesto rinvenibile nell'ordinamento contabile nazionale, con l'art. 78, comma 6, primo periodo, del d. l. n. 112 del 2008, si è concretata nella introduzione di una doppia gestione (ordinaria e commissariale) allo scopo di mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse finanziarie destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in relazione al rilievo che essa era venuta ad acquistare in campo sia nazionale che internazionale.

A tale fine è stato indispensabile stabilire una data precisa (individuata in quella del 28 aprile 2008), che consentisse di determinare una separazione temporale tra obbligazioni ad essa precedenti, i cui effetti ricadono sulla gestione commissariale, e obbligazioni successive, i cui effetti sono imputati alla gestione ordinaria.

Il che fa ritenere la sussistenza di una forte coerenza della normativa richiamata con la ratio che presiede alle funzioni ed all'attività dell'organo straordinario di liquidazione (cui, peraltro, risulta assegnata dal Legislatore la facoltà di esercitare poteri transattivi, tanto più utilmente esercitabili nei casi di controversie giudiziali come questi sottoposti a valutazione), di cui all'art. 245 e agli artt. 252 e seguenti del decreto legislativo n. 267 del 2000, con la sola differenza della contestuale gestione ordinaria e commissariale (quest'ultima funzionalmente rivolta a preservare la prima dal dissesto).

Infatti, non vi è lesione del diritto di azione perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma si presenta meramente deviata – come ha affermato la Corte Costituzionale (sent. n. 155/1994) – da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale. Cui segue l'affermazione secondo cui il rispetto della *par condicio creditorum* «costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento».

Si è notato, al riguardo, come i principi di riferimento nella materia *de quo* sono quelli della disciplina del fallimento, adattati alla particolare natura dell'ente locale, che non può cessare di esistere in considerazione dell'autonomia che la Corte Costituzionale riserva a tale livello di governo (Corte Cost. sent. n. 355/2006).

La Corte Costituzionale ha poi osservato come a garanzia dei creditori, che il Legislatore ha individuato quali titolari di obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze divenute definitive successivamente a tale data, e come tali obbligati dalla stessa legge a richiedere la liquidazione di quanto dovuto alla gestione commissariale (nei tempi e con le modalità ivi previsti), l'art. 78, comma 3 del d. l. n. 112 del 2008 ha previsto che tutte le entrate di competenza fossero assunte, con bilancio separato, alla suddetta gestione.

A tale aspetto, costituito dalla ricerca di un adeguato livello di finanziamento a favore della Gestione commissariale, il Legislatore non ha mai smesso di porre attenzione.

Il richiamo a specifici dati normativi (nel 2008, con il P.C.M. 5 dicembre di tale anno, che ha stabilito che all'attuazione del Piano di rientro dal debito si debba provvedere mediante l'utilizzo dei contributi, di cui all'art. 5, comma 3, del d. l. n. 154/2008 convertito, con modificazioni dalla legge n. 189/2008; nel 2010, con l'art. 4, commi 7 e 8, del d. l. n. 2, che dispone «è attribuito al Commissario straordinario del Governo (...) un importo pari a 600 milioni, di cui un sesto al Comune di Roma e cinque sestimi al Commissario straordinario del Comune; sempre nel 2010, l'art. 14, comma 14, del decreto legge n. 78 del 31 maggio, prevede la costituzione di un fondo su

apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'Economia e delle finanze, con dotazione annua di 300 milioni di euro, a partire dal 2011, mentre la restante quota delle somme occorrenti allo scopo è reperita mediante l'istituzione, fino al conseguimento di 200 milioni di euro annui, di una addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di Roma e mediante un incremento dell'addizionale comunale IRPEF fino al massimo dello 0,4%; non da ultimo, con l'art. 16, comma 12-octies, del decreto legge 7 agosto 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si è previsto che il fondo istituito dall'art. 14, comma 14-bis, del d. l. n. 78 del 2010 venga attribuito al Commissario straordinario) risulta confermare un chiaro intendimento del Legislatore, cioè quello di voler assicurare una adeguata provvista di mezzi per fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma; mezzi finanziari che non sono erogati una tantum ma con cadenza annua, quindi in maniera certa e continuativa.

Da tale illustrazione consegue che i creditori del Comune di Roma, che devono soddisfarsi sulla massa attiva della Gestione commissariale, possono ben contare sull'intervento dello Stato.