



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'Adunanza pubblica del 30 settembre 2019

composta dai magistrati

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore;
Elena PAPA	Primo referendario relatore;
Carla SERBASSI	Primo referendario.

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 della Costituzione;

VISTO l'art. 114, comma 3, Cost. per il quale *"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"*;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 febbraio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali con le successive modificazioni ed integrazioni, ed in particolare, gli artt. 148 e art. 148-bis concernenti le attribuzioni di controllo intestate alla Corte dei conti sulla corretta gestione finanziaria e di bilancio degli enti stessi;

VISTI, altresì, i commi 166 e 167 dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e s.m.i.;

VISTO il d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, contenente disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, come successivamente modificato ed integrato;

VISTA la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ed in particolare l'art. 1, commi 921-932, nonché il comma 932 bis, introdotto dall'art. 38, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 (c.d. decreto crescita);

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni, con particolare riguardo all'art. 5, comma 2, concernente la pianificazione delle attività delle sezioni regionali di controllo;

VISTA la propria deliberazione n. 44/2019/PRSP, adottata nell'adunanza del 23 gennaio 2019, concernente gli esiti del controllo condotto ai sensi degli artt. 148 e 148 bis del d.lgs. 267/2000 in combinato con l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005 sugli equilibri di bilancio dell'Ente Roma Capitale a tutto il 31/12/2007, con specifico riguardo alle ricadute su di essi prodotte dai rapporti intercorsi ed intercorrenti, a far tempo dall'esercizio finanziario 2008, con la Gestione speciale Commissariale, istituita ai sensi dell'art. 78, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge del 6 agosto 2008, n. 133.

CONSIDERATO che con la predetta deliberazione, comunicata agli Organi istituzionali di Roma Capitale con nota di segreteria n. 4073 in data 11 luglio 2019, è stata prescritta l'adozione, nel termine di giorni 60, delle misure correttive reputate necessarie ed urgenti per l'avvio a concreta rimozione delle alterazioni dei risultati contabili dedotti in contabilità ordinaria, come nella stessa delibera accertate;

ACQUISITA la documentazione fatta pervenire, successivamente ed a più riprese, anche a seguito di audizione mirata, da parte dell'Ente Roma Capitale con note nn. RE/73784 e RE/79450, rispettivamente in data 1° e 28 agosto 2019, a firma congiunta del Ragioniere generale e del Vice-ragioniere generale, nonché con note nn. RA/56947 e RA/59472 rispettivamente del 17 e 26 settembre 2019, a firma del Sindaco *pro-tempore* e del Vice-Sindaco;

ACQUISITI, altresì, gli elementi specifici inoltrati, spontaneamente ed in pendenza dei suddetti termini da parte del Commissario straordinario *pro-tempore*, con nota n. UC 4107 del 1° agosto 2019, concernenti le iniziative assunte in collaborazione con l'Amministrazione capitolina e reputate in linea con gli obiettivi di chiarezza e con le finalità delle prescrizioni di cui alla menzionata deliberazione n. 44/2019/PRSP;

ESAMINATI gli atti tutti e tenuto conto che, in tale ambito, l'Ente ha formulato formale e specifica richiesta di *"proroga dei termini assegnati"* per l'adozione di parte delle misure prescritte e cioè, segnatamente, di quelle indicate al punto n. 2 della deliberazione n. 44/2019/PRSP, *"in ragione della complessità delle verifiche necessarie"* (nota n. RA/594728, del 26 settembre 2019);

RITENUTA l'opportunità di procedere ad una disamina in contraddittorio formale, a chiarimento ed a fini di piena comprensione delle iniziative dichiaratamente adottate, così come rese note in atti, nonché per valutare l'accoglimento della presentata istanza di rinvio parziale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 28/2019 di convocazione dell'odierna Adunanza pubblica per la trattazione della questione, comunicata all'Ente con rituale invito a comparire ed eventualmente a produrre nuova documentazione, nonché e per conoscenza alla Gestione Commissariale di Roma Capitale;

UDITI in adunanza i magistrati relatori Consigliere Maria Luisa Romano, Consigliere Carmela Mirabella, Primo Referendario Elena Papa;

UDITA, altresì, l'Amministrazione nelle persone dell'Assessore al Bilancio, dott. Gianni Lemmetti; del Ragioniere Generale Dott.ssa Anna Guiducci; del Vice ragioniere generale Dott. Marcello Corselli;

UDITO, inoltre, il Commissario straordinario pro-tempore dott. Alessandro Beltrami;

Premesso in

FATTO

Con la deliberazione n. 44/2019/PRSP menzionata in premessa, comunicata all'Assemblea Capitolina ed al Sindaco di Roma Capitale in data 11 luglio 2019, nota di segreteria n. 4073, inoltrata a mezzo p.e.c., venivano rassegnate le decisioni conclusive di un complesso iter istruttorio che ha investito la disamina del bilancio dell'Ente Roma Capitale nelle sue risultanze rendicontate a tutto il 31/12/2017. Detta disamina è stata orientata ad approfondire il peculiare profilo dell'incidenza sul medesimo bilancio prodotta dai rapporti intercorsi, a far tempo dall'anno 2008, con la Gestione Commissariale speciale istituita ai sensi dell'art. 78, del d.l. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008 per il trasferimento in carico a fini di rientro, con contestuale espunzione dalle scritture ordinarie dell'Ente, di ingenti componenti passive già gravanti sui conti della Capitale al 28 aprile 2008, nonché di componenti

attive non rimosse a tale data provenienti da esercizi finanziari precedenti, ad eccezione del 2008.

Dalle evidenze in atti risultava che la detta scissione dei conti comunali non era mai confluita in scritture riconciliative di carattere formale in fase di impianto e neppure nel corso del tempo, ma era stata disposta con mera identificazione materiale delle partite da trasferire, peraltro assai diverse per natura e modalità di contabilizzazione originarie, mediante apposita funzionalità del sistema informativo-contabile all'epoca in dotazione al Comune di Roma, gestito in ambiente informatizzato (sistema SAP).

Emergeva, inoltre, che il detto fenomeno di scissione, non allineabile ad alcuno degli istituti ordinari di soluzione delle crisi comunali contemplati dalla normativa pregressa e vigente, ancorché espressamente finalizzato a conseguire il risanamento strutturale del bilancio della Capitale, aveva comportato l'insorgenza di rapporti finanziari continuativi fra gestione Commissariale ed ordinaria, influenti specularmente su entrambe le contabilità di riferimento, anche per effetto di norme speciali sopravvenute.

Donde la reputata necessità di una loro disamina parallela ed a ritroso a tutto l'anno di origine del fenomeno, per valutarne il corretto apprezzamento sul risultato di amministrazione e sui principali saldi del bilancio di Roma e con esso l'incidenza attuale e prospettica sui relativi equilibri.

Le dette esigenze accertative, emerse con chiarezza all'attenzione in fase istruttoria, venivano recepite e confermate a ridosso della sua chiusura dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) contenente disposizioni per la regolazione di partite contabile ancora di controversa imputazione all'una o all'altra gestione, nonché la fissazione di termini e adempimenti volti alla quantificazione definitiva della massa passiva accollata allo Stato, per l'estinzione della componente c.d. commerciale della medesima entro un triennio.

Gli accertamenti compiuti in tale sede comportavano la contestazione di impossibilità a pervenire una valutazione di impatto attuale e futuro sul bilancio di Roma in ragione dei rapporti finanziari pendenti, in dare ed in avere, con la gestione Commissariale, per le incertezze gravanti sulla corretta imputazione e sull'entità di parte delle medesime, difficilmente ormai supportabili da specifici titoli giustificativi.

Ne derivava la prescrizione, nell'immediato e fermo il rispetto degli adempimenti prescritti dalla legge di bilancio 2019, di misure correttive specifiche, tutte orientate ad alimentare un processo di ricognizione attualizzata di attivi e passivi trasferiti e/o non chiaramente riconducibili ad alcuno dei due bilanci, per la cui adozione veniva assegnato all'Ente un termine di 60 giorni dalla comunicazione della deliberazione, con obbligo di riferire e con riserva di verifica di effettività da parte della Sezione.

In particolare, le misure in argomento erano come segue individuate:

1) Procedere con immediatezza e carattere di assoluta priorità alla verifica di perdurante sussistenza, in base a validi titoli giuridici, e di effettiva esigibilità dei crediti iscritti in massa attiva alla voce "crediti da riscuotere-parte corrente" come parimenti quantificati in motivazione al 31/12/2017, con contestuale indicazione di procedure e tempi di realizzo. L'adempimento va completato a data utile a rappresentarne gli esiti nel prossimo documento di Aggiornamento semestrale ex art. 1, comma 751, della legge n. 208/2015.

Nelle more, entro i termini di rito sopra indicati (60 gg.), vanno fissati e resi noti alla Sezione i criteri e le modalità del prescritto riaccertamento, nonché la reportistica di rilevazione all'uopo predisposta.

2) Circa il riscontrato disallineamento fra impegni espunti dal bilancio di Roma Capitale nel 2008 a carico del Titolo I di parte spesa, come quantificati nelle scritture SAP della corrispondente annualità, e debiti ammessi alla massa passiva nel documento di aggiornamento del Piano del 2010 alla voce "Debiti per prestazioni rese e non pagate di parte corrente", al netto dei debiti verso Roma, produrre - nei termini di rito indicati e con salvezza della ricognizione puntuale di cui all'art. 1, comma 927 della legge n. 145/2018 - certificazione attestante l'entità delle partite effettivamente corrispondenti ad impegni contabili e l'entità di quelle corrispondenti a spese non impegnate, distinte per tipologie e voci di imputazione in contabilità commissariale.

3) Sempre con riguardo alle operazioni di definitiva rilevazione della massa passiva di cui al richiamato art. 1, comma 927, della legge n. 145/2018, predisporre ed approvare, anche d'intesa con il Commissario straordinario, criteri preventivi di priorità, nonché modi e tempi di espletamento, avendo cura di riassumerne gli esiti periodicamente in appositi atti dedicati, da trasfondere negli Atti di

aggiornamento della contabilità commissariale di cui all'art. 1, comma 751, della legge n. 208/2015.

- 4) In via propedeutica alla definitiva quantificazione degli oneri per espropriazioni legati ad atti formali o ad acquisizioni sine titolo antecedenti al 28 aprile 2008, per la relativa imputazione all'una o all'altra gestione ex art. 1, comma 926, della legge di bilancio 2019, si provveda nell'immediato a fornire elenco parlante delle relative fattispecie, distinte per tipologia e con specificazione della riferibilità o meno a contenziosi pendenti.*
- 5) Avviare una puntuale verifica delle operazioni di prestito flessibile e aperture di credito sottoscritte antecedentemente al 28 aprile 2008, distinguendo per ciascuna di esse la componente già impegnata a tale data ai sensi del comma 922 e 923 della legge n. 145/2018 ed ancora da ammortizzare da parte della Gestione commissariale.*

In pendenza dei termini assegnati, con le note indicate in epigrafe l'Amministrazione capitolina riversava in atti elementi cognitivi e documentazione concernente parte delle questioni da dirimere con misure correttive *ad hoc*, assumendone l'avvenuto avvio come prescritto. Dava conto, in particolare, delle iniziative adottate per il riaccertamento di crediti e debiti confluiti nel bilancio commissariale (punti n. 1 e 3), segnalando come le stesse si ponessero in linea di continuità con quelle già antecedentemente intraprese in modo autonomo ed in sinergia con il Commissario incaricato e con le sue strutture.

Forniva, inoltre, a fronte della misura n. 4 un elenco non parlante delle pratiche in giacenza presso il competente ufficio dell'Ente concernenti la liquidazione di indennità di esproprio e/o gli indennizzi per occupazione *sine titolo*, in parte in contenzioso o relative a fattispecie collocate temporalmente dall'Ente stesso in epoche risalenti e comunque anteriori alla istituzione della Gestione commissariale.

Circa la misura di cui al punto 5, l'Ente si limitava genericamente a far richiamo alle riconciliazioni ed alle intese intercorse con la Gestione commissariale per la liquidazione ed il pagamento dei prestiti in ammortamento, fino a concorrenza dell'importo attualmente iscritto in massa passiva. Supplivano alle evidenti carenze informative dell'Amministrazione, le informazioni di dettaglio rese note dal

Commissario straordinario con comunicazione fatta pervenire *motu proprio*, con la nota parimenti menzionata in epigrafe.

Nessun riscontro, infine, neppure indiretto era dato alle richieste di riconciliazione di cui al punto n. 2, necessarie al fine di stabilire cause ed effetti dei disallineamenti rilevati *ab initio* fra massa passiva commissariale e passività verso terzi espunte dal bilancio ordinario, di importo sensibilmente più elevato.

Nelle more della fissazione dell'adunanza di discussione e comunque prima dello spirare dei termini assegnati, l'Ente rappresentava la difficoltà di procedere nella direzione indicata dalle misure di cui al punto n. 2, per la complessità delle verifiche da effettuare, chiedendo formalmente una proroga dei termini stessi (nota n. RA/594728, del 26 settembre 2019 a firma del Vice-sindaco).

Non è emersa traccia in atti dell'avvenuta conoscenza da parte dell'Assemblea Capitolina della deliberazione emessa e della presa in carico delle misure con essa prescritte, per quanto di propria competenza.

Stante quanto sopra e data la delicatezza delle questioni controverse, è stata ravvisata l'opportunità di far precedere le successive valutazioni, da rendere collegialmente con apposita pronuncia in linea con quanto stabilito dall'art. 148 bis TUEL, da contraddittorio formale con l'Ente, all'uopo convocato nell'odierna adunanza.

In tale sede, è stata contestata la mancata asseverazione da parte dell'Assemblea elettiva delle dedotte misure e sono stati richiesti chiarimenti in ordine alla effettiva sottoposizione alla medesima della deliberazione da cui esse scaturiscono, nella qualità di destinataria istituzionale delle pronunzie della Corte dei conti, in quanto Organo deputato all'assunzione delle decisioni strategiche e massima espressione di trasparente confronto politico. Richieste di chiarimenti hanno riguardato anche le modalità di intervento, nella specie, da parte della Giunta Capitolina.

Sono state, poi, analiticamente ribadite le esigenze di riconciliazione delle scritture comunali e di quelle commissariali, già cristallizzate nell'adottata pronuncia specifica n. 44/2019/PRSP e nuovamente illustrate le finalità di ciascuna singola misura correttiva richiesta.

I rappresentati dell'Amministrazione intervenuti hanno evidenziato l'assenza di regole di riferimento volte a procedimentalizzare la disamina degli atti in sede

consiliare, riservandosi comunque non solo di esercitare un'azione di iniziativa in questa direzione presso l'Assemblea capitolina, sebbene successiva all'avvio dei correttivi richiesti, ma anche di stimolare l'adozione di modifiche del vigente regolamento consiliare, intese per il futuro a garantire l'effettivo coinvolgimento dell'Organo elettivo dell'Ente nelle decisioni conseguenziali alle deliberazioni rese dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 148 bis del d.lgs. 267/2000.

Quanto all'intervento della Giunta, l'Assessore al bilancio pro-tempore del Comune di Roma ha dichiarato che le questioni emerse e segnalate con la deliberazione in esecuzione sono state affrontate dalla stessa in ambito collegiale, ancorché senza formalizzazione in apposito atto a rilevanza esterna.

Nel corso del contraddittorio, infine, l'Ente ha puntualizzato le iniziative adottate - in dettaglio di seguito esposte nella parte motiva - per dare esecuzione al deliberato e quelle in corso, rese ineludibili dalle disposizioni della legge di bilancio 2019, con la prospettiva di chiudere nel triennio la doppia gestione e ritornare alla unificazione piena del bilancio della Capitale.

Ha, tuttavia, ribadito la richiesta di proroga per quanto attiene alle riconciliazioni di cui al punto n. 2 (corrispondenza fra le partite passive espunte nel 2008 dal bilancio capitolino e tuttora presenti nelle scritture informatizzate prodotte dal sistema informativo contabile dell'Ente e quelle effettivamente confluite nella massa passiva commissariale) e formulato oralmente in modo espresso richiesta di rimessione in termini anche per ciò che attiene alle misure di cui al punto n. 4 (situazione e riparto fra le due gestioni degli oneri per espropriazioni e occupazioni *sine titulo*, per pianificarne correttamente la copertura in bilancio).

Il Commissario straordinario intervenuto ha, dal canto suo, interloquito su ciascuno dei punti indicati, facendo presente che le esigenze della gestione commissariale consistono essenzialmente nel riaccertamento delle partite passive da liquidare a carico della propria gestione e segnatamente di quelle aventi natura c.d. commerciale, per pianificare il correlato fabbisogno di risorse liquide. Ciò in quanto per gli equilibri della gestione commissariale le partite a credito verso terzi vengono considerate di per sé ad alto rischio di inesigibilità e quindi sono di fatto accantonate nel bilancio commissariale e non tenute in considerazione quali fonti di finanziamento effettive

della massa passiva, fermo rimanendo che la loro eventuale riscossione rappresenterebbe una sorta di sopravvenienza attiva dotata di positivo impatto sui conti della Gestione commissariale. Ha, poi, richiamato l'attenzione sul termine fissato dalla legge di bilancio 2019 per la ricognizione definitiva dei debiti ancora da pagare e sulle integrazioni ad essa apportate dal sopravvenuto d.l. n. 34/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, che con chiarezza stabiliscono la definizione dei rapporti con il Comune e il completamento della rilevazione della massa passiva entro il termine perentorio di trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio per il 2019. Dette norme prevedono, infatti, l'approvazione dei debiti ricogniti e contestuale fissazione - a mezzo di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - del termine utile per la loro estinzione, nonché per la conclusione delle attività straordinarie della Gestione commissariale, al cui decorso consegue la reinternalizzazione nel bilancio comunale delle quote di debiti e crediti rimanenti (art. 1, commi 930 e 932 della legge n. 145/2018 e comma 932-bis, inserito dall'art. 38, comma 1, del d.l. n. 34/2019).

Quanto agli oneri da procedure espropriative, il cui riparto ha formato nel tempo oggetto di incertezze in ordine all'imputazione all'una o all'altra gestione per le divergenze emerse tra le parti circa il momento perfezionativo delle occupazioni *sine titulo* e la sua collocazione temporale antecedente o successiva alla data della scissione dei conti (28 aprile 2008), il Commissario ha rappresentato di non disporre di elementi analitici sulle singole poste, per le quali a suo tempo è stato appostato specifico stanziamento al passivo della gestione commissariale. Detto stanziamento, quindi, va considerato, allo stato degli atti, come tetto di spesa massima ammissibile per le liquidazioni richieste dall'Amministrazione di Roma. Ha rilevato, comunque, come non sia da escludere che gli oneri espropriativi oggetto di controversie giudiziarie siano stati, nel tempo, tenuti presenti anche nella voce del bilancio commissariale dedicata alle spese da contenzioso, con possibili duplicazioni.

DIRITTO

1. Il Collegio, ritenuto preliminarmente di riservare a separata pronunzia la questione concernente le richieste di proroga presentate dall'Ente per la adozione delle misure correttive indicate in fatto con i nn. 2 e 4, cioè secondo la stessa sequenza

progressiva di cui alla deliberazione n. 44/2019/PRSP, è chiamato a valutare l'effettività e l'efficacia degli altri adempimenti correttivi prescritti con essa dalla Sezione.

In rito, non essendovi nulla da rilevare in ordine al formale rispetto del termine di 60 giorni assegnato per provvedere, occorre soffermare l'attenzione sul mancato intervento dell'Assemblea Capitolina sulle questioni critiche accertate dalla Sezione e sull'*iter* seguito dall'Amministrazione procedente nella fase dell'esecuzione e della comunicazione delle misure di cui trattasi, per il vaglio di ricevibilità ed ammissibilità che necessariamente precede, sul piano logico, quello di merito.

Al riguardo, il Collegio osserva che l'art. 148bis, che richiama ed assorbe a sistema l'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, quale diretto antecedente delle procedure di controllo su bilanci e rendiconti degli enti locali, non indica espressamente l'Organo elettivo dell'ente locale quale destinatario diretto delle segnalazioni di gravi irregolarità contabili oggetto delle contemplate pronunce specifiche. Neppure le enunciate disposizioni tracciano obblighi di intervento puntuale di tale organo nella successiva fase esecutiva di adozione delle misure correttive necessarie al ripristino degli equilibri durevoli della gestione finanziaria.

Discende, tuttavia, dalla natura e dalle finalità della funzione di controllo di cui trattasi, quale ricavabile dai principi costituzionali di riferimento, che i consigli comunali sono i principali destinatari istituzionali delle pronunzie stesse, come del resto chiaramente stabilito per il diverso archetipo del controllo sulla gestione *tout court* disciplinato dall'art. 3, commi 4 e seguenti, della legge n. 20/1994.

Non si può omettere, per vero, in proposito di tener presente che i controlli della Corte dei conti, nelle diverse connotazioni assunte per effetto dell'evoluzione del contesto costituzionale di riferimento e dell'ordinamento positivo, sono espressione del ruolo di ausiliarità nei confronti delle assemblee elettive che l'art. 100 della Costituzione assegna alla magistratura contabile.

Si tratta di un ruolo rafforzato per ciò che attiene al controllo di legittimità-regolarità contabile, posto a tutela del bilancio quale bene pubblico costituzionalmente tutelato, nella sua strumentalità al perseguimento degli interessi sostanziali della collettività amministrata ai sensi degli artt. 81 e 97 Cost. come novellati dagli artt. 1 e 2, della legge

costituzionale n. 1/2012 (cfr. *ex multis* Corte Cost.le sent. 196/2018 e 18/2019), quali concretamente posti a base del consenso politico e fatti oggetto del mandato elettorale. In questa accezione il bilancio, come rappresentazione veritiera della politica allocativa, è servente al principio di democraticità di cui all'art. 2 Cost., perché strumento oggettivo di controllo sociale sulle scelte strategico- gestionali effettuate e mezzo per garantire l'effettività delle responsabilità di mandato ad esse connesse (*ex plurimis* Corte Cost.le n. 247/2017, 228/2017 e 184/2016).

Ne deriva che alla contestazione di evidenze negative in ordine alla conformità dei bilanci ai principi contabili, quali regole interposte per assicurare gli equilibri finanziari ed economici della gestione nel tempo, non può rimanere estraneo l'Organo elettivo dell'ente, cui pertengono le scelte strategiche e di indirizzo politico delle quali rispondere dinanzi alla collettività e il dovere di prendere atto e di sostenere l'adozione di correttivi per prevenire l'aggravarsi di disfunzioni destinate ad avere ricadute sul corpo sociale.

Quanto sopra, peraltro, non è mai stato posto in dubbio, nella prassi delle Sezioni regionali di controllo, che oltre a destinare anche formalmente ai consigli, prima ancora che alle giunte comunali, le proprie pronunce specifiche, hanno costantemente posto in luce le finalità di tale trasmissione, intesa a sollecitare un momento di presa di cognizione effettiva delle irregolarità accertate, nel confronto dialettico anche con le minoranze (sul punto specifico, cfr. SRC Lazio del. n. 21/2013/PRSE) auspicabilmente da regolare in modo chiaro sul piano procedimentale nell'ambito dei regolamenti di organizzazione e funzionamento di detti organi consiliari. Ciò anche a garanzia dell'adozione di correttivi efficaci ed in tal senso conformativi delle successive decisioni di bilancio di pertinenza di dette assemblee elettive.

A tali acquisizioni non si può che far richiamo espresso in questa sede, prendendo positivamente atto dell'impegno manifestato dall'Amministrazione, in persona dell'Assessore al bilancio presente in contraddittorio, a farsi promotrice di iniziative specifiche nella direzione indicata.

Ritiene, peraltro, il Collegio che ciò non esima l'Assemblea Capitolina, dal prendere cognizione formale degli accertamenti dedotti nella pronunzia specifica n. 44/2019/PRSP – peraltro a tal fine ritualmente comunicata (nota di segreteria n. 4073

dell'11 luglio 2019, trasmessa via pec in pari data) - a fini di responsabilizzazione non generica, ma puntuale nella fase di adozione delle misure prescritte per ricondurre a piena fisiologia il bilancio dell'Ente, quanto in particolare alla chiarezza ed esatta contabilizzazione di attività e passività derivanti dai rapporti tuttora in itinere e non pienamente definiti con il bilancio commissariale.

In questa direzione, del resto, militano anche le recenti innovazioni introdotte con la legge di bilancio 2019, che hanno dettato i criteri per separare nell'imputazione all'una o all'altra contabilità partite ancora di incerta quantificazione, nonché stabilito - con l'apposita successiva integrazione di cui all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 34/2019 - che a seguito della prevista conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale l'Ente dovrà responsabilmente fronteggiare senza nocimento per gli equilibri di bilancio le cancellazioni non solo dei debiti, ma anche dei crediti vantati verso il bilancio commissariale, nonché ad acquisire la titolarità esclusiva del piano di estinzione di eventuali passività residue, ivi comprese quelle anche derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008 non inserite nella rilevazione definitiva della massa passiva di cui al comma 930, della stessa legge.

Fermo quanto sopra, ritiene tuttavia il Collegio che, stante l'assenza di regole procedurali espresse in tal senso, la mancata disamina assembleare delle questioni critiche accertate, nella specie, dalla Sezione, non sia di per sé causa di irricevibilità delle misure consequenziali che l'Amministrazione, anch'essa destinataria della deliberazione in argomento, ha comunicato di aver adottato nei termini stabiliti.

Sotto tale profilo, è acclarato in punto di fatto che l'Ente ha riversato in atti i dovuti riscontri, pur parziali, nel termine prestabilito e con le forme necessarie.

In effetti, gli elementi cognitivi sulle misure di cui trattasi, dapprima pervenuti irritualmente con comunicazioni a firma dei dirigenti preposti all'Ufficio contabile comunale, rispettivamente come Ragioniere generale e Ragioniere vicario, successivamente e sempre nelle more dello spirare del termine di riferimento sono stati regolarizzati nell'inoltro con note di identico contenuto, ma formalmente sottoscritte dalla Sindaca *pro-tempore* di Roma e del Vice-sindaco in carica.

L'asseverazione della Sindaca, quale responsabile legale dell'Ente, e del suo vicario, consente di reputare le comunicate misure consequenziali, nella provenienza e nei

contenuti, imputabili soggettivamente all'Amministrazione capitolina e, perciò, validamente prodotte in questa fase ed a conclusione dell'instaurato procedimento di controllo ex art. 148bis TUEL.

Sia pure *ad abundantiam*, poi, si prende in proposito atto della circostanza, dichiarata a verbale di adunanza dall'Assessore al bilancio, della loro previa disamina informale nell'ambito della Giunta Comunale.

In questo contesto, non vi è ragione per affermarne l'inammissibilità ad esame, declaratoria che nella sostanza equivarrebbe ad una contestazione di inadempienza a tutti gli effetti, ancorché basata su meri motivi di rito - tra l'altro non contemplati da norme procedurali *ad hoc* - e contraddetta in punto di fatto.

Si tratterebbe, infatti, di addossare all'Ente una responsabilità formale che mal si concilia con le esigenze sostanziali di tutela del bilancio alle quali le misure stesse sono finalizzate. Ne deriva che le misure di cui trattasi, così come comunicate, vanno ammesse ad esame collegiale, per verificarne, secondo elementari principi di prevalenza della sostanza sulla forma, l'effettiva adozione e rispondenza a quanto richiesto.

2. Passando alla disamina delle iniziative rese note dall'Ente, circoscritte come illustrato in fatto, a quelle richieste dai punti n.1, 3 e 5 della deliberazione n. 44/2019/PRSP e nello stesso ordine sopra richiamate, il Collegio ritiene di esporne contenuti e conclusioni con trattazione riunita delle prime due questioni, entrambe attinenti al riaccertamento delle partite trasferite nel bilancio commissariale e costituenti debiti e crediti verso terzi, e separata della fattispecie di cui al punto n. 5, relativa alla quantificazione dei prestiti flessibili e delle aperture di credito in ammortamento alla gestione commissariale.

2.1 In ordine alle **prescrizioni sub 1 e 3**, va premesso che trattasi di misure volte a conseguire un razionale riaccertamento effettivo di debiti e crediti verso terzi trasferiti ed ancora iscritti a bilancio commissariale, funzionale alla corretta pianificazione del fabbisogno tuttora da ripianare e del regolare apprezzamento delle coperture disponibili e/o da reperire a tali. Le stesse sono state modulate con carattere di gradualità, tenuto conto delle specificità del contesto di riferimento, connotato dalla già accertata attivazione autonoma di iniziative analoghe da parte dell'Ente e della

Gestione Commissariale, nonché nel rispetto della tempistica di definitiva rilevazione della sola massa passiva, come disciplinata *ex novo* dalle sopra richiamate disposizioni della legge n. 145/2018.

In particolare, l'obiettivo della misura prescritta al n. 1 consisteva nell'imprimere concreta accelerazione alle operazioni di verifica della perdurante sussistenza, in base a validi titoli giuridici, e di effettiva esigibilità dei crediti iscritti nella massa attiva del Piano di rientro alla voce "*crediti da riscuotere-parte corrente*", non interessati alla ricognizione di cui alla legge di bilancio e comunque in sé di presumibile quantomeno di incerto realizzo - salva prova contraria - atteso il tempo trascorso dalla loro insorgenza ed i rischi di inesigibilità già per essi esistenti alla data di predisposizione del piano di rientro commissariale, di fatto aggravati dalla separazione in capo alle due gestioni di competenze gestionali e liquidatorie.

Con ciò, la Sezione intendeva sottolineare delicatezza ed urgenza, di siffatte operazioni, non solo al fine di pervenire ad una quantificazione attualizzata e veritiera della massa attiva, funzionale alla corretta individuazione del fabbisogno finanziario realmente occorrente per far fronte alla massa passiva ed alla pianificazione credibile dei mezzi e tempi di estinzione, ma anche per le possibili implicazioni sul piano delle responsabilità erariali per eventuali perdite, da contenere consapevolmente in presenza di eventuali spazi esistenti in tal senso. Perciò si segnalava all'attenzione come esse andassero condotte con puntualità, sulla base della documentazione giustificativa e degli eventuali atti interruttivi della prescrizione posti in essere negli anni per assicurarne la perdurante sussistenza.

Nella consapevolezza della prevedibile difficoltà di ottenere un adempimento compiuto entro termini brevi, di esso si richiedeva con la deliberazione n. 44/PRSP/2019 il completamento nei tempi di redazione del primo adeguamento semestrale utile del Piano di rientro ex art. 1, comma 751, della legge 208/2015.

Nelle more ed entro il termine di 60 giorni dalla sua comunicazione, la deliberazione n. 44/PRSP/2019 ha chiesto di fissare e rendere noti "*i criteri e le modalità del prescritto riaccertamento, nonché la reportistica di rilevazione all'uopo predisposta*". Ciò a garanzia dell'omogeneità e completezza della rilevazione da parte delle singole strutture

amministrative capitoline in essa coinvolte e dell'effettività nel conseguimento dell'obiettivo atteso.

Con riguardo alle operazioni di definitiva rilevazione della massa passiva di cui all'art. 1, comma 927, della legge n. 145/2018, il Collegio ha chiesto di predisporre ed approvare, anche d'intesa con il Commissario straordinario, criteri preventivi di priorità, nonché modi e tempi di espletamento, avendo cura di riassumerne gli esiti periodicamente in appositi atti dedicati, anch'essi da trasfondere negli Atti di aggiornamento della contabilità commissariale di cui al richiamato art. 1, comma 751, della legge n. 208/2015.

La richiesta è stata, nello specifico, riscontrata con le note prot. n. 73784 e n. RA/56947, di identico contenuto, rispettivamente in data 1° agosto 2019 a firma congiunta del Ragioniere generale e del vice-Ragioniere generale, e in data 17 settembre 2019, a firma della Sindaca di Roma Capitale; con successiva nota prot. n. 59472, in data 26 settembre 2019, il Vice-Sindaco di Roma Capitale ha trasmesso ad integrazione supporto informatico contenente gli esiti del riaccertamento dei residui commissariali, consistenti in file di ricognizione elaborati dalle singole strutture capitoline, con modalità disomogenee e cadenze temporali non allineabili a quelli ciclici della rendicontazione commissariale e neppure tra di loro, unite alle note di accompagnamento dei diversi dirigenti preposti.

In tale contesto, l'Amministrazione ha reso noto di aver raccolto tali dati antecedentemente all'adozione della deliberazione n. 44/PRSP/2019 a chiusura del controllo, con circolare a firma congiunta del Commissario Straordinario del Governo e del Ragioniere generale prot. RE/76567/2018 del 2/8/2018 è stato richiesto alle strutture amministrative capitoline, in quanto competenti alla gestione delle entrate, di procedere al riaccertamento dei residui commissariali registrati nel sistema informativo SAP.

Con detta circolare sono stati inviati ai Direttori delle strutture amministrative prospetti contenenti il dettaglio degli accertamenti e degli impegni di rispettiva competenza risultanti dal sistema contabile i quali, debitamente compilati e dagli stessi direttori sottoscritti, dovevano essere inviati direttamente al Commissario del Piano di Rientro.

Ai destinatari della circolare è stato richiesto di *“verificare gli accertamenti e gli impegni registrati sul sistema contabile SAP di competenza della Gestione Commissariale”* mediante una puntuale analisi dei documenti contabili di entrata e di spesa al fine di accertare la sussistenza dei requisiti necessari al loro mantenimento.

Alla procedura è stata assegnata, inoltre, la finalità di assicurare, *“in via definitiva, la corretta suddivisione delle partite debitorie e creditorie tra Gestione Commissariale e Gestione Ordinaria”*.

Nell'immediato, l'obiettivo della procedura è stato individuato nell'identificazione delle poste da cancellare, per redigere la proposta di aggiornamento del Piano contemplata dall'art. 1, comma 751 della legge n. 208/2015 al 30/11/2018. In questi termini, infatti, il Commissario straordinario, nella detta proposta, ha ritenuto di precisare che detto riaccertamento non ha valenza definitiva, ma va inteso come avvio delle operazioni, orientato nella fase iniziale all'individuazione delle posizioni da espungere dal bilancio commissariale in quanto non corrispondenti a crediti certi, liquidi ed esigibili o a debiti sostenuti da valide obbligazioni giuridiche.

Per quanto concerne gli impegni, poi, le registrazioni ricognite sono state dichiaratamente limitate alle registrazioni contabili relative a prestazioni rese e non pagate al 28/4/2008, identificate dalle regole del Piano di rientro B01, B10 e B16, e ai debiti fuori bilancio identificati dalle regole del Piano B03 e B11.

Gli esiti del riaccertamento sono stati inseriti, secondo quanto dichiarato, nella proposta di aggiornamento del piano al 30 novembre 2018.

In linea di continuità con tale iniziativa, l'Ente ha reso noto (nota n. 737884 del 1° agosto 2019) di aver emanato nuovi indirizzi, successivi alla comunicazione della deliberazione n. 44/PRSP/2019 per aggiornare le verifiche in coerenza con le cartelle *“ancora in carico presso l'Agenzia della riscossione”* a seguito dell'abbattimento dei crediti derivanti dalle norme della legge di bilancio 2019 in materia di condono dei debiti fiscali al di sotto dei mille euro (art. 4, dl. 119/2018 convertito dalla legge n. 136/2018, e s.m.i.).

Le comunicazioni e gli atti inviati dall'Amministrazione capitolina inducono a ritenere che la stessa abbia considerato le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui commissariali idonee a soddisfare le richieste di cui alla deliberazione n. 44/2019/PRSP.

Pur rilevando che dette operazioni sono state formalmente effettuate precedentemente alla propria deliberazione e per finalità non pienamente convergenti con quelle di salvaguardia prospettica degli equilibri del bilancio comunale, la Sezione ha ritenuto opportuno comunque analizzarne modalità, contenuti ed esiti. Ciò al fine di verificarne la congruità rispetto alle indicazioni della Sezione e, soprattutto, con il precipuo obiettivo di accertare se le indicazioni fornite sono compatibili con le operazioni richieste dalla legge di bilancio 2019, già richiamate nell'ambito della deliberazione n. 44/PRSE/2019.

Secondo quanto affermato dal Commissario straordinario nella nota dell'1/8/2019, si è trattato di operazioni che hanno interessato:

- per la massa attiva, 9.830 posizioni, per un valore di 1.267 milioni di euro, con individuazione di n. 3.270 posizioni da cancellare (circa il 33% del totale), in quanto sprovviste dei requisiti di legge, per un valore di 46 milioni di euro, pari a circa il 4% del totale;
- per la massa passiva circa 12.000 posizioni, per un importo complessivo pari a circa 850 milioni di euro, con conseguente cancellazione di n. 5.100 posizioni (circa il 43%) per un valore di 86,2 milioni (circa il 10% del totale), in quanto prive dei requisiti per la conservazione nel bilancio commissariale.

Gli elementi cognitivi analitici acquisiti agli atti, peraltro, hanno evidenziato disallineamenti, anche rilevanti quanto alla componente attiva, rispetto ai dati riassuntivi indicati dal Commissario che si segnalano nel seguente report, al fine di promuovere opportune verifiche interne sulle relative cause.

Esiti riaccertamento crediti e debiti aperti a carico del bilancio commissariale - disallineamenti (in milioni di euro)			
	Dati forniti dal Commissario	Dati risultanti dalle rilevazioni trasmesse dall'Ente	Differenza
Importo crediti ricogniti	1.267	1.169	98
<i>Di cui cancellati</i>	46	29	17
Importo debiti ricogniti	850	833	17
<i>Di cui cancellati</i>	86,2	83	3,2

(Dati Roma Capitale e Gestione commissariale - Elaborazione Corte dei conti)

Anche al netto di tale fenomeno - presumibilmente dovuto all'incompletezza delle rilevazioni analitiche trasmesse in atti, non trasfuse in qualsivoglia atto ufficiale idoneo a cristallizzarne gli esiti a data certa e riscontrabile con le variazioni del bilancio commissariale - il Collegio rileva che le cancellazioni, pur relative a numerose posizioni aperte, presentano valore molto limitato rispetto alle poste contabili ancora presenti nel sistema SAP con etichettatura riferita al bilancio commissariale.

Ciò è sintomatico del fatto che in concreto gli Uffici dell'Ente abbiano limitato le loro verifiche alla sola espunzione delle poste *ictu oculi* da stralciare, perché macroscopicamente prive dei requisiti giustificativi, optando al contrario per il mantenimento delle poste che avrebbero richiesto analisi documentali più capillari.

In tale direzione, del resto, depongono univocamente gli elementi motivazionali richiesti per i mantenimenti e per le stesse cancellazioni, che pure richiesti specificamente con la menzionata circolare a firma congiunta del Commissario straordinario e del Ragioniere Generale di Roma Capitale, si presentano lacunosi e spesso totalmente assenti.

Invero, le modalità di compilazione delle cartelle informatiche da parte dei diversi uffici comunali sono scarsamente informative e poco parlanti: in alcuni casi la specifica colonna dedicata alle ragioni del mantenimento/cancellazione della posta non reca alcun elemento, mentre in molti altri casi sono riportati riferimenti generici per il mantenimento dell'impegno o dell'accertamento, senza alcuna indicazione degli atti posti a base della spesa o dell'entrata. Non mancano, poi, le ipotesi in cui gli stessi uffici interessati hanno espressamente sottolineato l'incompletezza dei dati trasmessi, trattandosi di impegni e accertamenti "remoti", per i quali sarebbero state necessarie ulteriori e difficoltose verifiche documentali.

L'analisi dei dati estrapolati d'ufficio e direttamente dai prospetti informatici di rilevazione, così come fatti pervenire dall'Amministrazione capitolina, ha evidenziato che gli impegni mantenuti concernono in prevalenza le regole di parte corrente del piano di rientro e attengono a spese le quali, per gli importi più considerevoli, risalgono al Dipartimento del Patrimonio, Dipartimento della tutela ambientale, Dipartimento PAU e Dipartimento delle risorse economiche (ciascuno per oltre 100 milioni di euro) nonché l'Avvocatura Capitolina (oltre 87 milioni di euro). Trattandosi

di spese risalenti nel tempo, appare molto probabile l'insussistenza di ragioni di mantenimento per molte di esse, ove i creditori non si siano attivati nel tempo per richiederne il pagamento. Ciò priva il riaccertamento stesso di efficacia ricognitiva, ricadendo comunque sugli uffici comunali la responsabilità di supportare con atti puntuali le singole richieste di liquidazione da inoltrare al Commissario. Si tratta di lacune che potrebbero comportare, ove colmate successivamente, solo sopravvenienze non negative per il bilancio commissariale e per la prevista chiusura della relativa operatività e dei conseguenti effetti sul bilancio di Roma Capitale. Ciò, tuttavia, è vero solo nel presupposto di corretta imputazione iniziale alla detta contabilità speciale, in ragione dell'esatta rilevazione dell'epoca di insorgenza e della conseguente assenza di rischi di reimputazione comunque al bilancio di Roma.

Non si può, poi, incidentalmente sottacere del fatto che le lacune stesse alimentano il perdurare di zone d'ombra sulla natura e fondatezza originaria dei debiti trasferiti alla contabilità commissariale - peraltro come accertato non fatti oggetto all'epoca della separazione di atti formali di riaccertamento - che potrebbero sottendere una sopravvalutazione iniziale delle passività iscritte formalmente nel Piano, in sé non lesiva degli equilibri di bilancio ma certamente non utile a garantire la regolare estinzione dei debiti reali ancora in giacenza, oppure impegni mai onorati con impatto negativo sulla erogazione di prestazioni volte al soddisfacimento di interessi primari della collettività amministrata. In particolare, sono indice di quest'ultima disfunzione le spese impegnate in favore dei singoli Municipi per servizi ai cittadini, finanziate solitamente anche con trasferimenti dedicati di enti terzi, e che a distanza di oltre dieci anni dall'apertura della gestione speciale non risultano mai tradotte in esborsi reali.

Sotto altri profili, non meno rilevanti sono i dubbi sulla completezza e l'eshaustività dei riaccertamenti concernenti le partite attive, che riguardano quasi interamente entrate correnti e fanno capo per la parte preponderante (circa 750 milioni di euro) al Dipartimento risorse economiche. Il Commissario straordinario, in adunanza pubblica, ha precisato che ai fini dei saldi del Piano di rientro e della disponibilità di liquidità conseguente non sono state considerate le riscossioni derivanti da detti crediti. Invero ad oggi i residui attivi del Piano sono quelli introdotti nel 2010 e per gli stessi rileva un'incoerenza di dati tra gli stessi e i ruoli comunali.

Ritiene il Collegio che, in ogni caso, in considerazione degli effetti negativi che le cancellazioni di residui attivi producono, le relative motivazioni devono essere attentamente vagliate, anche in considerazione delle possibili responsabilità discendenti dall'accertamento dell'intervenuta prescrizione.

Premesso quanto sopra riportato in ordine alle operazioni già effettuate, ritiene il Collegio sia necessario valutare se la prosecuzione delle stesse secondo le indicazioni fornite congiuntamente da Roma Capitale e dal Commissario straordinario sia idonea a dare esecuzione alle richieste di cui alla deliberazione n. 44/2019/PRSP.

Al riguardo l'analisi delle indicazioni operative fornite agli Uffici comunali ha fatto emergere con immediatezza la mancanza di istruzioni relative all'ordine da seguire nella valutazione delle poste contabili oggetto di riaccertamento, quanto meno in termini di previa individuazione di criteri oggettivi di priorità.

Anche il Commissario straordinario, in sede di adunanza, ha confermato che il riaccertamento riguarda indistintamente tutte le poste di SAP e che per i pagamenti il criterio di priorità segue l'ordine cronologico di arrivo alla gestione commissariale delle pratiche inviate dall'Amministrazione Capitolina.

Ciò premesso e alla luce della rilevante entità delle verifiche ancora da compiere, ritiene il Collegio necessario che l'Amministrazione fornisca precise indicazioni per la prosecuzione delle operazioni avviate.

Si ribadisce, altresì, la necessità di predisporre adeguate scritture di supporto, come peraltro già richiesto, e di formalizzazione degli esiti del riaccertamento in atti ufficiali di Roma Capitale, al fine di rendere trasparenti e verificabili i relativi effetti sul sistema SAP e sul nuovo sistema informatico dell'Ente nonché con l'obiettivo di responsabilizzare gli organi competenti.

Si ritiene altresì che le istruzioni operative fornite per le registrazioni in entrata, le quali hanno individuato i requisiti per il mantenimento nella *“ riferibilità ad un'obbligazione giuridicamente perfezionata e la circostanza che le stesse corrispondano a crediti non prescritti e non divenuti definitivamente inesigibili”* vadano integrate con indicazioni sulla tempistica e sulla possibilità di relativa realizzazione. Appare necessario, infatti, effettuare, al momento dell'esame della posta contabile, anche una valutazione del rischio di mancata riscossione, al fine di permettere sia una valutazione delle effettive

possibilità di copertura della massa passiva sia della necessità di svalutazione delle stesse poste nel momento in cui passeranno, nelle ipotesi di mancata realizzazione, al bilancio di Roma Capitale. Al riguardo si prende positivamente atto delle indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale (secondo quanto comunicato con la citata nota prot. 737884 del 1° agosto 2019) al Dipartimento risorse economiche, competente per 700 mln di euro delle entrate iscritte in massa attiva, in ordine *“alla necessità di aggiornare gli esiti del riaccertamento 2018”* non solo come già detto per verificarne la coerenza con i debiti fiscali *“ancora in carico presso l’Agenzia della riscossione”*, ma anche per vagliare *“la probabilità di riscossione delle posizioni non cancellate anche al fine di determinare su tali entrate il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità che occorrerà iscrivere nel bilancio di Roma Capitale in applicazione dell’art. 1, comma 932 bis della legge n. 145 del 30 dicembre 2019”*.

Ritiene il Collegio che sia inoltre necessario, in tutti i casi di accertata prescrizione dei crediti, fornire sufficienti elementi descrittivi dei relativi eventi, a cominciare dalla relativa data di avvenuto intervento.

Bisogna in ogni caso considerare che l’attività di liquidazione dei crediti derivanti da obbligazioni contratte ante 28 aprile 2008, prevista, a carico di Roma Capitale, dal comma 927 dell’art. 1 della legge di bilancio 2019, è espressamente mantenuta separata, nelle modalità operative e nella tempistica, dal periodico aggiornamento del piano di rientro, del quale vengono espressamente fatti salvi gli effetti.

Invero, già a partire dal DPCM del 25 ottobre 2018, è stato riconosciuto all’aggiornamento del Piano un valore meramente ricognitivo delle singole posizioni debitorie e non più autorizzatorio e/o propedeutico rispetto agli atti di inserimento e di liquidazione delle stesse, in discontinuità con quanto ritenuto in passato. Secondo quanto dichiarato dal Commissario straordinario (nota del 1° agosto 2019), la funzione autorizzatoria è stata mantenuta con riferimento all’aggiornamento dei saldi di massa passiva, *“a seguito di cancellazione ed eventuali effettive integrazioni”*, e dei saldi massa attiva, a seguito di cancellazioni.

Il contenimento gli effetti dell’approvazione dell’aggiornamento del Piano, conforme alle istanze di semplificazione e accelerazione del processo di liquidazione del debito commerciale, rafforza a giudizio del Collegio l’esigenza di formalizzazione in atti ufficiali degli esiti delle operazioni di riaccertamento, in special modo nelle ipotesi di mantenimento delle poste contabili, al fine di garantire la corretta verifica dei requisiti

che giustificano la perdurante sussistenza delle sottostanti obbligazioni giuridiche al fine sia della relativa liquidazione sia per l'eventuale inserimento, a conclusione delle operazioni, nel bilancio di Roma Capitale.

Forti dubbi esprime il Collegio, inoltre, in ordine alla possibilità che la massa passiva possa essere integrata, tramite aggiornamento del Piano, in considerazione delle finalità di definitiva rilevazione della massa passiva del Piano di rientro, espressamente prevista all'art. 1, comma 927 della legge n. 145/2018.

2.2 Quanto alla ricognizione dei prestiti flessibili e delle aperture di credito da ammortizzare a carico dell'uno o dell'altro bilancio, di cui alla **prescrizione di misura n. 5**, di questa va preliminarmente rimarcato il fine di certezza dei conti, cui era volta. Era infatti emersa, nel corso dell'analisi contabile, l'impossibilità di ricostruire i flussi di risorse in entrata ed in uscita derivanti dalle operazioni di prestito flessibile e di apertura di credito in essere al momento della separazione contabile del 28 aprile 2008, nonché di definire il riparto di oneri restitutori e di ammortamento tra le due gestioni. Tanto era confermato anche dalle reciproche contestazioni in ordine alla spettanza del debito che si erano riproposte tra le due gestioni nel tempo. Per queste, Roma aveva talvolta provveduto al pagamento in conto sospeso di importi dovuti al sistema bancario, anche in forza della delegazione di pagamento che la obbligava ai sensi dell'art. 206 del TUEL, pur ritenendo che le somme fossero a carico di Gestione commissariale e, quindi, in assenza della corrispondente programmazione, e aveva, poi, provveduto ai relativi regolarizzi nella successiva fase della chiusura di esercizio. In particolare, con le note di risposta alla prescrizione n. 5), descrittive delle misure intraprese sul punto, l'Ente ha dato brevemente conto di due specifiche operazioni già evidenziate in fase istruttoria, svolte agli inizi del 2018 nell'ambito delle chiusure dei conti del 2017, per € 30.597.895,98, anticipati per cassa da Roma capitale e da ascriversi al conto commissariale, e all'inizio del 2019, nell'ambito delle chiusure del 2018, con regolarizzo delle scritture per € 61.338.695,35, per un totale di € 91.936.591,33 (note prot. n. RE/73784 del 1° agosto 2019 e n. RA/56947 del 17 settembre 2019).

Al riguardo, anche a mezzo di rinvio alla nota fatta avere dal Commissario straordinario n. UC/4107/2019 del 1° agosto 2019 e ai relativi allegati, ha evidenziato che le due operazioni erano in realtà confermate, quanto alla corretta definizione della

spettanza del debito a carico della cassa di Gestione commissariale, dal dettato dell'art. 1, commi 922, 923 e 924, della legge di bilancio per il 2019, e che a seguito dell'entrata in vigore di dette disposizioni, il Commissario aveva rilasciato la necessaria autorizzazione quanto meno alla "registrazione sulle posizioni finanziarie di bilancio 2018 dei servizi per conto di terzi di un accertamento in entrata e del relativo impegno di spesa e alla conseguente emissione degli ordinativi di pagamento per l'importo complessivo di € 61.338.692,35 al fine di regolarizzare i pagamenti anticipati da Roma Capitale."

Si era pertanto giunti ad una soluzione concordata che superava le reciproche contestazioni nei detti casi e, limitatamente a questi, poteva dirsi in parte risolutiva della adozione delle misure richieste dalla Sezione.

Osserva, tuttavia, il Collegio che risulta corretta l'operazione riferita al regolarizzo degli oltre 60 milioni riferibili alla competenza 2018, recante l'attestazione da parte dell'Ente di aver provveduto a iscrivere un accertamento in entrata di pari importo nei confronti della Gestione commissariale, a partita di giro con un corrispondente debito di questa.

Dubbi permangono, invece, in ordine alle modalità con le quali sono state regolarizzate le poste relative ai 30 mln, non avendo l'ente fornito sufficienti elementi a supporto.

Desta inoltre perplessità il problema della carenza di liquidità dichiarata da Gestione commissariale a motivo della richiesta di posticipo del rimborso dei corrispondenti importi alla contabilità comunale, dovendo la stessa assicurare sul conto di propria pertinenza una provvista sufficiente al pagamento dei debiti commerciali riferiti alla massa passiva da Piano, cui è tenuta a fare fronte anche nelle more dell'operazione di definitiva rilevazione della massa passiva del Piano di rientro in corso, in osservanza delle disposizioni di chiusura ai sensi della legge n. 145/2018 (art. 1, comma 930, della legge n. 145/2018).

Al riguardo, il Collegio osserva che il quadro normativo delineato dalla legge di bilancio del 2018 e completato dal d.l. n. 34/2019 dispone l'imminente riconduzione ad unità delle partite di bilancio sdoppiate nelle due gestioni, ordinaria e commissariale, e che il processo di consolidamento delle reciproche partite delle due

gestioni, comporta automaticamente e comunque per espressa disposizione della norma anche la “cancellazione, dal bilancio di Roma capitale, dei residui attivi e passivi nei confronti della gestione commissariale” (art. 1, comma 930, della legge n. 145/2018 e art. 38, comma 1, del d.l. n. 34/2019 che ha inserito il comma 932-bis all’art. 1 della prima).

Ne discende che tale cancellazione potrà investire anche le partite accertate da Roma Capitale a titolo di rimborso degli oltre 91 milioni di euro anticipati al sistema bancario e finanziario per conto della Gestione Commissariale, in argomento.

Anche in questo caso, come per tutti i rapporti di debito/credito tra le due gestioni, la Sezione rimarca la necessità di predisporre con prudenziale anticipo adeguate coperture.

In disparte le due operazioni descritte, nessuna altra risposta è stata fornita da Roma Capitale in relazione alle richieste misure, almeno da avviare, volte ad una verifica complessiva “delle operazioni di prestito flessibile e aperture di credito sottoscritte antecedentemente al 28 aprile 2008, distinguendo per ciascuna di esse la componente già impegnata a tale data ai sensi del comma 922 e 923 della legge n. 145/2018 ed ancora da ammortizzare da parte della Gestione commissariale”, oggetto della prescrizione n. 5) della deliberazione n. 44/2019/PRSP all’esame.

Ritiene, infatti, il Collegio, di non poter considerare esaustivi a tal fine né il riferimento alla due specifiche operazioni di regolarizzo contabile di cui si è detto sopra, in quanto ben lungi dal riferirsi alla totalità delle esposizioni finanziarie in essere, né la documentazione fornita alla Sezione dal Commissario straordinario in data 1° agosto e i relativi allegati, cui l’Ente fa riferimento a completamento della propria relazione. Quest’ultima documentazione, infatti, si limita a comunicare le interlocuzioni intercorse, fin dall’entrata in vigore della legge di bilancio n. 145/2018, tra il Commissario e Roma.

Da quanto assunto agli atti, si evince che il primo ha ritenuto sufficiente garanzia della correttezza del riparto l’attestazione dei dirigenti responsabili dei servizi in ordine alla spettanza dei debiti finanziari a Gestione commissariale, resa ai sensi dell’art. 3, comma 1, del DPCM 4 luglio 2008; ha invitato l’Ente ha fornirla; ha conseguentemente acquisito un elenco dei mutui che “rientrano nella casistica di cui ai commi 922 – 923 e 924

della legge n. 145 del 30 dicembre 2018” a firma del dirigente e del vice ragioniere generale (cfr. nota del Ragioniere generale al commissario prot. n. RE20190009013 del 28 gennaio 2019); a detto elenco si è limitato a fare acquiescenza (cfr. nota del Commissario straordinario al Ragioniere generale di Roma prot. n. 252 del 14 gennaio 2019).

Peraltro, l’elenco citato agli atti non è stato trasmesso alla Sezione né nella fase delle risposte istruttorie, né nell’odierna adunanza pubblica dedicata all’esame della misura stessa.

L’operazione di puntuale verifica e riaccertamento, richiesta dalla Sezione, è pertanto resocontata *de relato*, e dagli atti disponibili appare essere stata compiuta da Roma capitale in totale autonomia, con esito nel menzionato elenco non verificabile, dichiaratamente avvalorato nella propria portata probativa dai responsabili dei servizi.

Se da un punto di vista strettamente contabile il tema delle reciproche contestazioni sulle partite spettanti a carico dell’una e dell’altra gestione appare superato dalla condivisione degli esiti della ricognizione, nei termini suddetti, ritiene il Collegio che non risulti possibile allo stato degli atti esprimere alcuna valutazione sulla correttezza dell’allocazione delle poste in rispondenza al dettato normativo e, conseguentemente, sulla correttezza delle rilevazioni compiute, in conformità ai criteri di riparto fissati dalla norma originaria di riferimento (art. 78, del d.l. 112/2008) e secondo quanto richiesto con la prescritta misura consequenziale.

Tutto quanto sopra premesso e

P.Q.M.

La Sezione, nella presente verifica di adozione delle misure consequenziali disposte dalla deliberazione n. 44/2019/PRSP:

- quanto alle misure di cui ai punti nn. 1 e 3, accerta che i provvedimenti comunicati soddisfano la richiesta di avvio delle operazioni di riaccertamento delle poste attive e passive confluite nel conto commissariale, pur con i limiti di cui in parte motiva e con richiamo alle raccomandazioni ivi parimenti riportate per garantirne un fisiologico prosieguo;

- quanto alla misura di cui al punto n. 5, nel dare atto dell'intervenuto accordo fra le due gestioni circa la quantificazione richiesta, dichiara l'impossibilità di pronunciare allo stato degli atti in ordine ai contenuti della disposta ricognizione e alla loro effettiva rispondenza a quanto richiesto.

Riserva a separata pronunzia la decisione sulla richiesta di rinvio parziale di adempimento delle misure nn. 2 e 4, come avanzata dall'Ente interessato, per iscritto ed adunanza.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente dell'Assemblea Capitolina e all'Amministrazione di Roma Capitale, in persona del Sindaco, nonché, per conoscenza, all'Organo di revisione economico-finanziario;
- che di essa venga data, altresì, comunicazione al Commissario straordinario preposto alla gestione di cui all'art. 78 del d.l. 112/2008 e relativa legge di conversione.
- che la stessa deliberazione venga pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente Roma Capitale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 31 del D. lgs 33/2013.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 30 settembre 2019.

I MAGISTRATI RELATORI

f.to Maria Luisa ROMANO

IL PRESIDENTE

f.to Carmela MIRABELLA

f.to Roberto BENEDETTI

f.to Elena PAPA

Depositata in Segreteria il 15 aprile 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
f.to Aurelio Cristallo