GIUDIZIO DI CONTO PER IL TESORIERE DEL COMUNE DI ROMA

Posted on 1 Ottobre 2019 by Giulia De Franciscis

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità, Le responsabilità contabili
Tags: commissario, giudizio di conto, ROMA

Breve nota di lettura della sentenza della Sezione giurisdizionale del Lazio n. 404 del 5/08/2019

Conto giudiziale dell'Istituto tesoriere del Comune di Roma esercizio 2017 – rimborso prestiti afferenti alla Gestione del Commissario straordinario del Governo per il piano di rientro del debito pregresso di Roma non regolarizzati – mancata parificazione da parte dell'amministrazione comunale per asserita erronea classificazione contabile

Ai fini dell'analisi della decisione in commento è utile ricordare – preliminarmente – che la Gestione Commissariale per il Piano di Rientro del debito pregresso del Comune di Roma è stata istituita con il D.L. n.112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 13: ad essa sono stati assegnati quali specifici compiti istituzionali il pagamento dei debiti e la riscossione dei crediti pregressi del Comune di Roma sorti anteriormente alla data del 28 aprile 2008, che - su segnalazione dei competenti uffici dell'Amministrazione capitolina – sono stati inseriti nei Piani di rientro approvati con DPCM.

Nei descritti termini si è imposta la ricognizione della situazione economico-finanziaria del Comune e delle società da esso partecipate (con l'esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati), al fine di predisporre ed attuare un piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

La Gestione Commissariale provvede alla rilevazione di tutte le entrate di competenza e di tutte le obbligazioni assunte fino alla data del 28 aprile 2008 con un bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria.

La pronuncia si inserisce nel descritto contesto affrontando, nella sede del giudizio di conto, il tema della contabilizzazione dei pagamenti afferenti a ratei di prestiti contratti nel periodo di competenza della gestione commissariale non regolarizzati: si tratta, invero, di una questione giuridica e finanziaria di rilievo, che è emersa ed è stata scrutinata in sede di controllo sui bilanci della città di Roma, nell'ambito della specifica deliberazione n. 44/2019/PRSP, resa dalla Sezione regionale di controllo del Lazio ai sensi dell'art.1, comma 166, L. n. 266/2005 e art. 148 bis D.Lgs. n. 267/2000 (*"Rapporti finanziari tra gestione ordinaria e gestione commissariale – impatto sugli equilibri statici e dinamici dei bilanci di Roma Capitale"*).

Un primo dato interessante è rappresentato proprio dalla circostanza che la decisione in sede di controllo e il giudizio di conto si siano "intersecati", avendo riguardato sotto diversi angoli visuali la medesima problematica: in particolare, il Collegio giudicante sul conto ha ritenuto di sospendere il giudizio per attendere il deposito della deliberazione di controllo, dando plastica evidenza dell'interrelazione tra le funzioni cointestate al Giudice contabile, in termini di "pregiudizialità" dello scrutinio dei rapporti finanziari tra Gestione ordinaria e Gestione commissariale dei debiti pregressi del Comune di Roma, rispetto al vaglio giudiziale del conto del Tesoriere con riferimento al pagamento di quei debiti.

Nel merito il caso all'esame può così sinteticamente riassumersi.

L'Istituto tesoriere ha effettuato ai sensi dell'art. 185 TUEL il pagamento, nel corso dell'esercizio 2017, di una serie di rate di ammortamento, afferenti a debiti la cui titolarità è rimasta al comune di Roma e garantiti da delegazioni di pagamento, con addebito sul conto corrente di tesoreria comunale: per tali pagamenti non è stato possibile, tuttavia, perfezionare la procedura di regolarizzazione prevista dalla citata norma con l'addebito a valere sul conto corrente di tesoreria intestato alla Gestione commissariale, poiché non è pervenuta la pertinente autorizzazione entro il termine previsto di 30 gg. (art. 185, comma 4: *"Il tesoriere effettua i pagamenti derivanti da obblighi tributari, da somme iscritte a ruolo, da delegazioni di pagamento, e da altri obblighi di legge, anche in assenza della preventiva emissione del relativo mandato di pagamento. Entro trenta giorni l'ente locale emette il relativo mandato ai fini della regolarizzazione, imputandolo contabilmente all'esercizio in cui il tesoriere ha effettuato il pagamento, anche se la relativa comunicazione è pervenuta all'ente nell'esercizio successivo*".)

Nel conto del Tesoriere le somme interessate sono state indicate nella voce "*pagamenti da regolarizzare con mandati*"; mentre nel risultato di amministrazione del consuntivo 2017 il valore del rimborso di tali prestiti è stato registrato alla voce "*pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2017*".

Il Ragioniere generale di Roma non ha parificato il conto, ritenendo non corretta l'allocazione contabile dei pagamenti *de quibus* nel novero di quelli "non regolarizzati", poiché privi dell'autorizzazione del Commissario straordinario, che opera quale "riconoscimento" degli stessi come rientranti nelle partite debitorie gravanti sulla gestione commissariale e consente l'emissione di corrispondenti mandati.

Sul piano giuridico-contabile si è delineato un contrasto di posizioni tra Tesoriere e Comune in ordine alla soluzione indicata dall'amministrazione di ricondurre questi pagamenti nel novero di quelli effettuati in esito ad azioni esecutive, prospettandone la regolarizzazione mediante procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

In punto di fatto va notato che, in sede di costituzione in giudizio, l'amministrazione comunale ha comunicato che il nuovo Commissario straordinario ha autorizzato la reiscrizione nel sistema contabile del debito della Gestione commissariale verso la Gestione ordinaria di Roma Capitale per l'importo corrispondente al rimborso delle rate di mutuo scadute nel 2017, per le quali non era stata rilasciata l'autorizzazione al pagamento. A tale disposizione è seguita la registrazione, da parte del Comune, del versamento in proprio favore di buona dell'importo *de quo*, essendo rimasto in sospeso un residuo concernente posizioni di debito, derivanti da aperture di credito/prestiti flessibili la cui attribuzione alla gestione commissariale è stata contestata [Per tale posta residua è stato fatto un accantonamento, in via precauzionale, al fondo passività potenziali].

A fronte della descritta situazione è stato disposto, ex art. 147 c.g.c., l'esame giudiziale del conto.

L'esito favorevole dello scrutinio si presenta fondato su tre ordini di valutazioni.

1. l'operato del Tesoriere si presenta immune da vizi, nella misura in cui ha provveduto al regolare e tempestivo pagamento dei ratei di rimborso prestiti, maturati nel corso dell'esercizio 2017, afferenti ad esposizioni debitorie assistite dalla garanzia della delegazione di pagamento in capo al Comune di Roma. In particolare, si afferma la conformità dei

pagamenti *de quibus* sia al disposto dell'art. 185 TUEL che al principio contabile, posto nell'allegato 4/2, punto 6.3. del D.lgs. n. 118/2011, a norma del quale "*nei casi espressamente previsti dalla legge, è possibile che il tesoriere provveda direttamente al pagamento di somme prima dell'emissione del mandato da parte dell'ente. In ogni caso, l'ente emette il mandato ai fini della regolarizzazione entro 30 giorni dal pagamento (anche nel caso di esercizio provvisorio del bilancio). Le attività gestionali e contabili sono improntate al principio dell'efficienza e della celerità del procedimento di spesa, tenuto conto anche della normativa in tema di interessi moratori per ritardati pagamenti*".

Osserva sul punto la Sezione giurisdizionale che la delegazione di pagamento obbligatoria che assiste tali prestiti ha natura *pro solvendo*, *"rimanendo l'ente mutuatario sempre responsabile del pagamento della rata di ammortamento"*: questa connotazione è giudicata dirimente ai fini dell'applicazione del principio contabile indicato, risultando ipotizzabile una responsabilità del tesoriere "*solo nella diversa fattispecie, ... di pagamenti effettuati, in forza di delegazioni di pagamento, ma senza la necessaria disponibilità di cassa, a causa dei quali l'Ente territoriale avrebbe correttamente potuto non approvare il conto del tesoriere*".

In proposito il Collegio giudicante sottolinea, altresì, come il riferito inquadramento giuridico-contabile dei debiti in questione sia stato puntualmente confermato nella decisione della Sezione di controllo, ove si è posto in rilievo che l'inserimento degli stessi nella gestione commissariale non interferisce minimamente con la titolarità sostanziale dei corrispondenti rapporti sottostanti, che permane in capo all'Ente Roma Capitale.

2. l'esatta qualificazione dei rapporti debito-credito dedotti in controversia, nel più ampio quadro dei rapporti tra la contabilità ordinaria del Comune e quella straordinaria "separata" della gestione commissariale, porta il Collegio a respingere la tesi ricostruttiva proposta dall'amministrazione, secondo cui i pagamenti sarebbero sussumibili nel novero di quelli effettuati dal Tesoriere per azioni esecutive, per i quali il principio contabile sopra richiamato prevede una diversa procedura di regolarizzazione che, peraltro – si evidenzia – non è stata in concreto posta in essere nel caso all'esame. Al riguardo viene posto in rilievo come la circostanza che la Gestione commissariale non abbia tempestivamente posto in essere gli adempimenti alla stessa spettanti, non legittimi l'impiego di una procedura eccezionale, come quella relativa all'adempimento di un debito in dipendenza di azioni esecutive, per una situazione invece "fisiologica" qual è l'adempimento delle rate di mutuo: ciò, invero, in considerazione del fatto che le peculiari previsioni recate per Roma Capitale dall'art. 78 D.L. 112/2008 non si presentano assimilabili in alcun modo ad una procedura esecutiva.

3. l'esame giudiziale del conto e, quindi, della gestione contabile effettuata dal Tesoriere non può prescindere dalla contestualizzazione delle partite debitorie controverse all'interno del sistema di contabilità, divenuto "binario" del Comune di Roma, per effetto della creazione della Gestione commissariale del debito maturato fino al 28/04/2008.

Sul punto la Sezione giurisdizionale fa proprie le conclusioni rassegnate dal Collegio di controllo nella deliberazione n. 44/2019/PRSP, in particolare con riferimento ad alcuni profili di obiettiva criticità che connotano i rapporti giuridici e finanziari tra le due gestioni e che, fisiologicamente, si riverberano sulle operazioni di tesoreria: l'ardua perimetrazione in concreto dello spazio di incidenza della Gestione commissariale; la non piena adeguatezza degli strumenti tecnici per l'esatta contabilizzazione dei flussi finanziari ad essa riferibili; la non riconducibilità di tale gestione ad alcuno degli ordinari istituti di soluzione delle crisi comunali regolati dalla legislazione vigente.

Davvero significativo in tal senso risulta il richiamo in sentenza al rilievo che *"L'individuazione e la conduzione di tale segmento gestionale, in assenza di un quadro normativo compiutamente inteso a stabilirne la separazione effettiva dalla gestione ordinaria, sono state ispirate a prassi di derivazione convenzionale tanto in ordine alla selezione delle operazioni da affidare al Commissario, nell'ambito di quelle all'origine già imputate al bilancio dell'allora Comune di Roma, tanto nel riparto delle attribuzioni reciprocamente per esse esercitabili, tanto in quello delle risorse dedicate a copertura, con reiterate regolazioni contabili registrate in contabilità ordinaria in conto competenza nelle singole annualità di insorgenza. In definitiva, gli effetti sul bilancio di Roma Capitale vanno ben oltre le variazioni dimensionali occasionate dallo scorporo di operazioni verso terzi inizialmente trasferite alla gestione speciale, come quantificate in chiave statica."*

Una situazione di contesto, quella descritta, che tra l'altro alimenta il perdurare di partite debitorie controverse, delle quali è in discussione l'imputazione all'una o all'altra gestione.

Una situazione, rispetto alla quale il Collegio giudicante ha riconosciuto la linearità e correttezza della condotta del tesoriere e l'infondatezza delle ragioni ostative alla parificazione del conto allegate dall'amministrazione, non potendo gravare sul tesoriere medesimo gli effetti delle asimmetrie e/o criticità contabili connesse alla regolazione dei rapporti finanziari tra la Gestione ordinaria di Roma Capitale e la gestione commissariale del debito pregresso.