Sent. n. 404/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott.ssa Anna Bombino Presidente f.f.

dott.ssa Beatrice Meniconi Consigliere

dott. Giovanni Guida I Referendario rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sul conto giudiziale del Tesoriere, Unicredit S.p.a., per l'anno 2017, iscritto al n. 76237 del registro di segreteria, su istanza del magistrato istruttore come da relazione n. 275/2018 del 9 luglio 2018;

NEI CONFRONTI DI

Unicredit S.p.a., in qualità di Tesoriere di Roma Capitale.

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 24 gennaio 2019, il relatore, I° ref. Giovanni Guida, il Procuratore Regionale nella persona del V.P.G. dott. Bruno Domenico Tridico, e l'avv. Mario Giudice per l'agente contabile; sono, altresì, presenti in aula

per l'Amministrazione di Roma Capitale, l'Assessore al bilancio, il Ragioniere generale e il Vice Ragioniere generale vicario.

FATTO E DIRITTO

1. Il giudizio prende le mosse dalla soprarichiamata relazione in ordine al Conto giudiziale del Tesoriere di Roma capitale esercizio 2017. Come evidenziato in tale relazione, il conto oggetto del presente giudizio è stato trasmesso dall'Amministrazione comunale non parificato in ordine in particolare alla posta di € 167.650.446,40 concernente il rimborso di alcuni prestiti afferenti alla gestione commissariale evidenziati nel conto alla voce "*pagamenti da regolarizzare con mandati*". I pagamenti oggetto di contestazione riguardano rate di ammortamento, la cui titolarità del debito è rimasta in capo a Roma capitale e garantita da delegazioni di pagamento. Il Tesoriere ha provveduto ai pagamenti ex art. 185, comma 4, del TUEL a favore delle banche creditrici con addebito sul conto corrente di tesoreria intestato a Roma capitale. Per i citati pagamenti non si è potuto procedere alla regolarizzazione, prevista dalla citata norma, a valere sul conto corrente di tesoreria intestato alla Gestione commissariale in quanto non pervenuta nei

termini previsti di 30 giorni successivi al pagamento. Il Ragioniere generale, ritenendo che a tutte le fattispecie previste dal citato art. 185 fossero applicabili le disposizioni di cui al paragrafo 6.3 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (all. 4/2 al D.Lgs. 118/2011), con propria determinazione ha disposto la regolarizzazione dei sospesi di pagamento mediante ordinativi di pagamento a valere sull'anticipazione di liquidità concessa alla "Gestione commissariale" in quanto ricompresa nella massa passiva del piano di rientro, e, contestualmente, ha disposto la registrazione di un accertamento in entrata nei confronti della Gestione commissariale per il recupero delle somme anticipate. La registrazione dell'impegno di spesa e del relativo mandato a regolarizzare, in assenza dello stanziamento di spesa, avrebbe dato evidenza della mancata autorizzazione alla spesa; il Tesoriere comunale con note dei giorni 5 e 8 febbraio 2018 ha comunicato l'impossibilità di precedere all'operazione di regolarizzazione richiesta in quanto vincolato al rispetto dei principi di cui agli artt. 216 e 220 del TUEL. Tali note hanno comportato la conseguente revoca della determinazione dirigenziale e dei

mandati emessi.

1.1. Tenuto conto che le delegazioni di pagamento notificate costituiscono titoli esecutivi in forza dei quali il Tesoriere è obbligato a effettuare i relativi pagamenti anche senza l'autorizzazione dell'Ente, il valore del rimborso dei prestiti non regolarizzati di cui sopra è stato registrato nel risultato di amministrazione del conto consuntivo del 2017 alla voce "*pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2017*" e al conto del Tesoriere alla voce "*pagamenti da regolarizzare con mandati*".

1.2. Come anticipato il Ragioniere generale di Roma capitale ha ritenuto di non parificare il suddetto conto a seguito della riscontrata non corrispondenza della categorizzazione dei pagamenti non regolarizzati al 31 dicembre 2017 relativamente al rimborso dei prestiti afferenti alla Gestione commissariale, per il quale non è pervenuta l'autorizzazione del Commissario straordinario del Governo per il piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma.

1.3. Alla luce di tale elemento, nella predetta relazione, si è ritenuto di richiedere ai sensi

dell'art. 147, comma 2, del c.g.c. la fissazione dell'odierna udienza.

2. In vista della stessa, l'agente contabile si è costituito con il deposito di memoria nella quale si conclude con la richiesta di discarico del contabile, dando comunque atto della regolarità del conto reso da Unicredit S.p.A. quale tesoriere dell'Ente Roma Capitale nell'esercizio contabile 2017, e, per l'effetto, rigettando ogni domanda di affermazione di responsabilità, mandando così assolta la UniCredit S.p.A. Si evidenzia in particolare come:

- il tesoriere ha dato corso ai pagamenti "obbligatori" relativi alle rate di mutuo assistite da delegazioni di pagamento e ha rendicontato il pagamento nel conto reso, evidenziando all'Ente la necessità di "regolarizzazione" dell'esborso attraverso l'emissione dei relativi mandati, nei termini previsti, cosa questa non avvenuta a chiusura di esercizio. La correttezza dell'operato sarebbe evidente alla luce della stessa previsione dell'allegato 4/2, punto 6.3, del D. Lgs. 118/2011;
- non sarebbe di contro corretta la tesi

dell'Amministrazione comunale volta a ricondurre i pagamenti effettuati per rate di mutui venuti a scadenza nell'esercizio 2017, come assimilabili, sul piano gestionale-contabile – ai pagamenti effettuati ad esito di azioni esecutive in forza di titolo giudiziario, con conseguente procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio;

2.1. L'agente contabile non manca, altresì, di evidenziare come assumono precipuo rilievo due elementi specifici:

- la peculiare situazione dell'Ente Roma Capitale, ovviamente non contemplata dalle previsioni normative di cui si discute, "condizionata" dall'affidamento della gestione contabile delle pregresse posizioni debitorie ad Organo gestionale distinto dall'Ente in virtù della "separatezza contabile" pur normativamente prevista;
- l'occasionalità della circostanza che l'Organo gestorio straordinario non abbia posto in essere gli adempimenti connessi al trasferimento dei fondi destinati al pagamento delle rate dei mutui, così come avvenuto in

passato.

3. Roma Capitale, in vista dell'udienza del 24 gennaio 2019 ha fatto pervenire una nota in data 4 gennaio 2019, in cui in punto di fatto si ricorda che:

- Roma Capitale garantisce le rate di ammortamento dei mutui rientranti nel piano di rientro del debito pregresso del Comune di Roma gestito dal Commissario straordinario del Governo di cui all'art. 78 del d.l. 112/2008, la cui titolarità è rimasta in capo a Roma Capitale, con delegazioni di pagamento, così come disposto dall'art. 206 del TUEL;
- il Commissario Straordinario di Governo *pro-tempore* non ha rilasciato l'autorizzazione al pagamento dei ratei dei mutui di sua competenza, in scadenza tra il 27/11/2017 e il 31/12/2017, e con nota prot.n. UC/9270 del 13.12.2017 ha comunicato di aver rassegnato le proprie dimissioni;
- il Tesoriere di Roma Capitale, in applicazione del comma 4 dell'art. 185 del TUEL, ha provveduto al pagamento a favore delle Banche creditrici con addebito sul conto corrente

intestato a Roma Capitale, anche in assenza dei relativi ordinativi di pagamento, non emessi preventivamente a causa della mancata autorizzazione da parte del Commissario Straordinario. Non essendo, inoltre, pervenuta nei trenta giorni successivi al pagamento la medesima autorizzazione del Commissario Straordinario, non si è potuto procedere alla regolarizzazione prevista dal citato art. 185, comma 4, del TUEL a valere sul conto corrente di tesoreria intestato alla Gestione Commissariale;

- la non condivisione da parte del Tesoriere del percorso di regolarizzazione sopra ricordato ha determinato la mancata parificazione delle risultanze della gestione di cassa del Tesoriere con i valori evidenziati nel Conto del bilancio di Roma Capitale a seguito della diversa registrazione del pagamento in assenza di ordinativo: il conto della gestione di cassa del Tesoriere presenta "*pagamenti da regolarizzare con mandati*" per € 167.650.446,40 che sono evidenziati nel risultato di amministrazione del rendiconto 2017 tra i "*PAGAMENTI per azioni esecutive non*

regolarizzate al 31 dicembre";

- successivamente il nuovo Commissario Straordinario, con nota UC/1104 del 15/05/2018 autorizzava reiscrizione nel sistema contabile del debito della Gestione commissariale verso la Gestione ordinaria di Roma Capitale per l'importo complessivo di € 167.650.446,40 relativo al rimborso delle rate di mutuo scadute nel 2017, per le quali non era stata rilasciata l'autorizzazione al pagamento. Con reversale n. 33297 del 2018, Roma Capitale ha registrato l'incasso del versamento da parte della Gestione Commissariale dell'importo di € 137.052.550,42, rimanendo aperto un residuo pari a € 30.597.895,98, relativo alle 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 accantonato, in via precauzionale, al fondo passività potenziali l'importo di euro 30.541.979,33.

In punto di diritto, si evidenzia che la Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio 2019), all'art. 1, commi dal 922 al 924, ha chiarito i dubbi sull'attribuzione alla gestione commissariale di

alcune poste del debito finanziario.

4. La Procura contabile ha fatto pervenire una memoria nella quale, ritenendo incensurabile il comportamento del Tesoriere, chiede che si dichiari il discarico dello stesso, non potendo, in particolare, la circostanza che la Gestione commissariale non abbia tempestivamente posto in essere gli adempimenti alla stessa spettanti, essere idonea a giustificare l'impiego di una procedura eccezionale, come quella prevista l'adempimento di un debito in dipendenza di azioni esecutive, per una situazione "fisiologica" qual è l'adempimento delle rate di mutuo, non essendo, infine, la procedura di cui all'art. 78 D.L. 112/2008 equiparabile ad una procedura esecutiva.

5. All’udienza le parti presenti hanno richiamato le argomentazioni e le conclusioni espresse nei propri atti. Tenuto conto della circostanza che in data 23 gennaio 2019 si è svolta l’adunanza pubblica della Sezione regionale di controllo per il Lazio, convocata in relazione ai rapporti finanziari tra Gestione ordinaria e Gestione commissariale e ai conseguenti impatti sugli equilibri statici e dinamici dei bilanci di Roma capitale, il Collegio ha ritenuto di porre in decisione la questione

sottoposta al proprio esame solo successivamente al deposito delle risultanze dell'attività di verifica posta in essere dalla predetta Sezione di controllo, ponendosi il conto giudiziale "a valle" rispetto a eventuali criticità scaturenti dai suddetti rapporti finanziari.

5.1. Essendo stata la relativa Deliberazione della Sezione di controllo (n. 44/2019/PRSP) depositata in data 5 luglio 2019, è stata convocata l'odierna camera di consiglio del 19 luglio 2019, al fine di procedere al vaglio definitivo dell'oggetto del presente giudizio.

6. Venendo all'esame del merito, il Collegio ritiene pienamente condivisibili le conclusioni, cui perviene il P.M. in ordine alla correttezza dell'operato del Tesoriere.

6.1. Tali conclusioni appaiono, infatti, pienamente conformi anche a quanto efficacemente evidenziato, nella citata Deliberazione, dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio di questa Corte: "*né la scarna norma autorizzatoria della detta gestione separata, né quelle sopravvenute hanno fissato regole tecniche di carattere contabile idonee a indirizzare, in modo certo e coerente con i postulati della*

contabilità pubblica, la fase di impianto della gestione commissariale e quella dinamica ad essa conseguente". Del resto, su un piano più generale, non può non ricordarsi come "*la gestione commissariale, nata con l'espressa finalità di garantire il riequilibrio strutturale del bilancio di Roma Capitale, mediante sgravio dei conti comunali dall'esposizione debitoria già in carico ad una certa data e relativo accollo diretto da parte dello Stato, è apparsa ab origine ed in astratto non assimilabile ad alcuno degli istituti ordinari di soluzione delle crisi comunali, contemplati dalle norme ordinamentali del d.lgs. n. 267/2000 vigenti all'epoca della sua introduzione*". Tale gestione, si osserva, "*viene a configurare una forma atipica di esternalizzazione, parziale e durevole, della gestione caratteristica comunale, con analoghe esigenze di finanziamento e di amministrazione attiva e con propri specifici obblighi di accountability. 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".

6.2. Venendo più nello specifico ai profili che intersecano quelli all'odierno esame, è stato rilevato come risulta inficiata "*l'idoneità della contabilità ordinaria di Roma Capitale a rappresentare in modo chiaro ed esaustivo il complesso di attività e passività ad essa effettivamente imputabili, anche alla luce della predetta normativa speciale ed al netto delle operazioni trasferite per legge in carico allo Stato con la creazione della doppia gestione. I medesimi, infatti, attengono alla corretta quantificazione delle partite fuoriuscite, inizialmente e per effetto di successive integrazioni, dal conto del bilancio e*

dal conto del patrimonio di Roma Capitale, ovvero in essi, per loro stessa natura, mai contabilizzate, tali da configurare rischi di aggravi latenti per i conti di Roma e da compromettere la funzione del bilancio, quale efficace strumento di pianificazione e sostenibilità della spesa, in un quadro chiaro di definizione dei fabbisogni e allocazione delle risorse disponibili. Siffatto convincimento, si fonda sulla accertata esistenza, a tutto il 2019, di partite controverse e delle quali è in discussione l'imputazione all'una o all'altra gestione. Dette partite … hanno ad oggetto in prevalenza l'ammortamento di contratti di prestito flessibile ed apertura di credito, stipulati antecedentemente al 28 aprile 2008, ma portati ad esecuzione con i previsti "tiraggi" in epoche successive, nonchè il pagamento di indennità di esproprio la cui quantificazione ha costituito materia di contenzioso non ancora definito alla data della scissione della gestione ovvero di risarcimenti per occupazioni "sine titulo" risalenti nel tempo. Trattasi di debiti dei quali, in ogni caso, è chiamato a rispondere nei confronti dei terzi creditori, anche per ciò che attiene ad eventuali spese di lite, ed interessi moratori, l'Ente Roma Capitale sul quale gravano da un lato l'avvenuto

obbligatorio rilascio di delegazioni di pagamento ex artt. 206 e 220 TUEL, dall'altro la titolarità sostanziale del rapporto controverso (cfr. Corte Cost.le, sent. n. 154/2013)".

6.3. Oggetto di precipuo esame è stata, altresì, proprio la circostanza che nel corso del 2017, a seguito delle intervenute dimissioni del Commissario Straordinario, il Tesoriere di Roma Capitale ha proceduto al pagamento delle rate di mutuo del medesimo esercizio di competenza della Gestione Commissariale, garantite da delegazione di pagamento, nonché la circostanza che l'operazione risulti registrata nelle scritture SIOPE come pagamento da regolarizzare, non contabilizzato nell'ambito della quota di ammortamento del debito nel bilancio 2017 di Roma Capitale. Sull'inquadramento di tale tipologia di indebitamento, la medesima Sezione aveva già avuto modo evidenziare (cfr. Deliberazione n. 22/2012/PRSE) che «*il debito finanziario riferito al periodo antecedente al 28 aprile 2008 – data di insediamento della nuova Giunta – risultava essere stato garantito con delegazioni di pagamento rilasciate dal Comune di Roma, che – per i beneficiari della "delegazione" posta a garanzia della solvibilità del debitore – resta titolare del debito originario, benchè, in base*

alla citata normazione straordinaria, trasferito alla "gestione commissariale". Ne è conferma il recente rapporto di "rating" rilasciato dall'Agenzia Standars & Poor's sul Comune di Roma, dove si legge che "Roma ha trasferito la gestione e l'ammortamento del debito finanziario assunto prima del 28 aprile 2008 ad un'entità legalmente separata (Gestione Commissariale). Non essendo i relativi contratti di finanziamento stati oggetto di novazione, Roma rimane legalmente titolare delle suddette passività ... anche in considerazione del fatto che tale passività beneficiano delle delegazioni di pagamento rilasciate da Roma, che consentono di onorare le rate annue dei mutui e dei prestiti con priorità rispetto ad altre spese"».

7. Alla luce delle valutazioni ora richiamate, nonché di quanto dedotto dalla difesa dell'Agente contabile, deve ritenersi la piena correttezza dell'operato del Tesoriere, che non avrebbe diversamente potuto operare, tenuto conto delle predette delegazioni di pagamento e non potendo le distonie sopra richiamate relative alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra le due gestioni di Roma capitale riflettersi sul comportamento esigibile dall'odierno convenuto. Come,

infatti, questa Corte (Sez. controllo Lombardia deliberazione n. 93/2011/PAR) aveva già avuto modo di evidenziare «*l'art. 220 TUEL (Obblighi del tesoriere per le delegazioni di pagamento) prevede che a seguito della notifica degli atti di delegazione di pagamento di cui al precedente articolo 206, il tesoriere è tenuto a versare l'importo dovuto ai creditori alle scadenze prescritte, con comminatoria dell'indennità di mora in caso di ritardato pagamento*»; con la conseguenza, per quanto qui maggiormente interessa, che una responsabilità del tesoriere risulterebbe ipotizzabile solo nella diversa fattispecie, in cui non risulta sussumibile il caso all'odierno esame, 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.

7.1. Al contempo non appare, peraltro, coerente con il quadro disciplinatorio di riferimento, l'argomentazione posta a fondamento della mancata parificazione del conto in esame, ovvero la riscontrata non corrispondenza della categorizzazione dei pagamenti non regolarizzati al 31 dicembre 2017 relativamente al rimborso dei prestiti afferenti alla

Gestione commissariale relativamente al predetto valore del rimborso dei prestiti non regolarizzati, che, come visto, è stato registrato nel risultato di amministrazione del conto consuntivo del 2017 alla voce "*pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2017*" e al conto del Tesoriere alla voce "*pagamenti da regolarizzare con mandati*". Come rilevato dalla difesa dell'Agente contabile e dalla Procura erariale, infatti, la registrazione nel risultato di amministrazione del conto consuntivo 2017 non appare conforme a quanto previsto dall'allegato 4/2, punto 6.3, del D. Lgs. 118/2011, che, in linea di coerenza con le disposizioni del TUEL sopra richiamate, così statuisce (versione valevole per il 2017): "*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. Nel rispetto del principio contabile generale della competenza finanziaria, anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzati devono essere imputati all'esercizio in cui sono stati eseguiti. A tal fine, nel corso dell'esercizio in cui i pagamenti sono stati effettuati, l'ente provvede tempestivamente alle eventuali variazioni di bilancio necessarie per la regolarizzazione del pagamento effettuato dal tesoriere, in particolare in occasione delle verifiche relative al controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e della variazione generale di assestamento. Nel caso in cui non sia stato seguito tale principio, e alla fine di ciascun esercizio, risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell'anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni, è necessario, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. In tal modo, nel conto del bilancio, si rende evidente che la spesa è stata effettuata senza la necessaria autorizzazione. Contestualmente all'approvazione del

rendiconto, si chiede al Consiglio il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio segnalando l'effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell'esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio. Al fine di consentire la procedura contabile descritta, è necessario che, nel sistema informativo contabile dell'ente, sia introdotta un'apposita procedura contabile che consente la registrazione dell'impegno e del pagamento per azioni esecutive, ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio già pagati, da effettuarsi in assenza di stanziamento".

7.2. Stante, infatti, la pacifica natura della delegazione di pagamento, riconosciuta anche da autorevole dottrina, di variante pubblicistica dell'istituto previsto dagli artt. 1268 e seguenti del codice civile, rilasciata *pro solvendo* e non *pro soluto*, rimanendo l'ente mutuatario sempre responsabile del pagamento della rata di ammortamento, non può che venire in rilievo il primo inciso del punto 6.3 dell'allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, stante l'assoluta non sussumibilità dei pagamenti eseguiti in forza dell'istituto in esame in quelli effettuati dal tesoriere per azioni esecutive,

che, avrebbero, peraltro, richiesto in forza del principio contabile in esame, come ben evidenziato dalla difesa dell'agente contabile, un diverso procedimento di regolarizzazione, non seguito poi dall'Amministrazione comunale.

8. Tenuto, comunque, conto dell'estrema complessità e peculiarità del quadro normativo di riferimento, sussistono, ad avviso del Collegio, giustificati motivi per non far gravare le spese del presente giudizio sull'Amministrazione comunale.

P.Q.M.

La Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, approva il conto giudiziale del Tesoriere di Roma Capitale per l'esercizio 2017, con conseguente discarico dell'agente contabile. Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 19 luglio 2019.

Il Magistrato Estensore — Il Presidente f.f.

F.to Giovanni Guida — F.to Anna Bombino

Depositata in Segreteria il 05 agosto 2019

Il Dirigente

F.to Luciana Troccoli