CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL LAZIO

GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI PREVIDENZA E ASSISTENZA PER I DIPENDENTI DI ROMA CAPITALE (I.P.A.)

Deliberazione n. 28/2023/GEST

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL LAZIO

GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI PREVIDENZA E ASSISTENZA PER I DIPENDENTI DI ROMA CAPITALE (I.P.A.)

Relatori

primo ref. Ottavio Caleo

primo ref. Marinella Colucci

Hanno collaborato: Carlotta Iacuzio e Marco Lozzi

SOMMARIO

Pag.

Deliberazione 1

Relazione 5

Sintesi 7

1. Origini e funzioni dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale 9

2. Gestione amministrativa e regole statutarie 11

3. Natura giuridica 14

4. Gestione contabile, situazione finanziaria e patrimoniale 24

5. Fonti di finanziamento, rapporti finanziari con Roma Capitale, attività di recupero crediti 35

6. Contenzioso e passività potenziali 44

7. Gestione delle risorse umane e strumentali 46
   7.1. Somministrazione di lavoro 46
   7.2. Organigramma funzionale e documenti programmatori per la gestione del personale 49
   7.3. Incarichi esterni 50
   7.4. Spesa del personale dei Centri medici 51
   7.5. Sistemi informativi 52

8. Erogazione delle prestazioni previdenziali e creditizie 55

9. Conclusioni 65

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 – Situazione di cassa dell'Ipa 26
Tabella n. 2 - Contributi versati all'Ipa nel periodo 2016-2021 35
Tabella n. 3 - Dettaglio entrate bilancio di previsione Ipa 2022 36
Tabella n. 4 - Contributi per l'Ipa a carico di Roma Capitale dal 2011 al 2020 39
Tabella n. 5 - Contributi per Ipa a carico dell'Agenzia per la tossicodipendenza dal 2011 al 2020 40

Tabella n. 6 - Contributi per Ipa a carico dell'Istituto biblioteche dal 2011 al 2020 40
Tabella n. 7 - Andamento recupero crediti Ipa da sentenze di condanna per danno erariale 42
Tabella n. 8 - Nuovo organigramma funzionale Ipa (determina commissariale n. 268/2022) 49
Tabella n. 9 - Incarichi esterni conferiti da Ipa nel periodo 2016-2021 50
Tabella n. 10 - Organigramma centri medici Ipa 52
Tabella n. 11 - Andamento crediti Ipa da prestiti per iscritti in servizio tra il 2021 e il 2022 60
Tabella n. 12 - Andamento crediti Ipa da prestiti per iscritti in quiescenza tra il 2021 e il 2022 61
Tabella n. 13 - Andamento crediti Ipa affidati al recupero coattivo tra il 2021 e il 2022 61
Tabella n. 14 - Riepilogo andamento crediti Ipa verso iscritti e azioni di recupero tra il 2021 e il 2022 61
Tabella n. 15 - Crediti Ipa da prestiti per iscritti in servizio al 30 settembre 2022 62
Tabella n. 16 - Crediti Ipa da prestiti per iscritti in quiescenza al 30 settembre 2022 62

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 28/2023/GEST
Roma Capitale - Gestione Ipa

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Antonio MEZZERA	presidente
Laura d'AMBROSIO	componente
Francesco SUCAMELI	componente
Vanessa PINTO	componente
Ottavio CALEO	componente relatore
Marinella COLUCCI	componente relatrice
Annalaura LEONI	componente
Giuseppe LUCARINI	componente
Matteo SANTUCCI	componente

nell'adunanza pubblica del 31 gennaio 2023

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visti gli artt. 100, comma 2, e 103 della Costituzione;

visto il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, commi 4 e seguenti;

visto il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel);

vista la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la l. 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266;

visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti n. 14/CONTR/2000;

vista la deliberazione n. 13/2022/INPR con cui la Sezione ha approvato le linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione;

vista la deliberazione n. 15/2022/INPR, con cui la Sezione ha approvato il programma delle attività di controllo per il 2022;
vista la nota istruttoria n. 3005 del 25 maggio 2022;
vista l'istanza dell'amministrazione n. 36191 del 28 giugno 2022 di proroga del termine per riscontrare la richiesta, assentita con nota n. 3647 del 30 giugno 2022;
vista la nota n. RA/2022/0040292 del 18 luglio 2022, con cui l'amministrazione, nel rispetto del termine concesso, sentiti la gestione commissariale e il Collegio dei revisori dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (Ipa) nonché i competenti uffici comunali, ha fornito riscontro alla nota istruttoria;
viste la relazione di deferimento dei magistrati istruttori n. 5784 dell'11 ottobre 2022 e l'ordinanza presidenziale n. 36/2022, di convocazione dell'amministrazione per l'adunanza pubblica del 1° dicembre 2022, con termine per il deposito di memorie fissato al 18 novembre 2022;
vista la richiesta n. 7643 del 21 novembre 2022 del Comune di Roma Capitale di proroga del termine per controdedurre, con contestuale istanza di differimento della data di adunanza pubblica;
vista la nota n. 8828 del 20 dicembre 2022, con cui Roma Capitale ha trasmesso le controdeduzioni alla relazione di deferimento;
visti i verbali e la documentazione trasmessa alla Sezione dal Collegio dei revisori dell'Ipa;
vista l'ordinanza n. 2/2023 con cui il presidente ha convocato la Sezione all'odierna adunanza pubblica;
uditi i magistrati relatori, Ottavio Caleo e Marinella Colucci;
intervenuti, per il Comune di Roma Capitale: Silvia Scozzese, vicesindaca e assessora al Bilancio; Alberto Stancanelli, capo di Gabinetto del sindaco; Marco Iacobucci, ragioniere generale, e Angelo Ottavianelli, direttore del Dipartimento Organizzazione e risorse umane; per l'Ipa: Antonio Lanza, commissario straordinario; Sergio Beretta e Abbondio Causa, presidente e componente del Collegio dei revisori dell'istituto;
vista la nota d'indirizzo del sindaco al commissario straordinario dell'Ipa n. RA/5463 del 30 gennaio 2023, depositata dall'amministrazione nell'adunanza pubblica;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, l'allegata relazione, parte integrante della presente deliberazione;

DISPONE

- che l'amministrazione comunichi alla Sezione e all'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di ricevimento della deliberazione e della relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266;
- che la medesima, ove ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati, adotti, entro trenta giorni dalla ricezione della deliberazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della l. 24 dicembre 2007, n. 244;
- la trasmissione della deliberazione e della relazione: al sindaco di Roma Capitale, al presidente dell'Assemblea capitolina e all'organo di revisione di Roma Capitale; al commissario straordinario dell'Ipa; al Collegio dei revisori dell'Ipa; alla competente Procura contabile; all'Ispettorato territoriale del lavoro di Roma; alla Banca d'Italia; all'Inps; all'Ivass;
- la pubblicazione della deliberazione e della relazione sul sito istituzionale di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 31 gennaio 2023.

I MAGISTRATI ESTENSORI

f.to digitalmente
Ottavio CALEO

f.to digitalmente
Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente
Antonio MEZZERA

Depositata in Segreteria il 27 febbraio 2023.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente
Aurelio CRISTALLO

RELAZIONE

Sintesi

La relazione esamina i principali aspetti della gestione amministrativa, finanziaria e contabile dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (Ipa) nei rapporti con l'amministrazione comunale.

Emergono numerosi profili di irregolarità nell'azione amministrativa dell'istituto, contrassegnata dal patologico ricorso a gestioni commissariali, dall'assenza di un assetto organizzativo interno e da diffuse illegittimità nel ricorso alla somministrazione di lavoro.

A ciò si associa una grave situazione di indeterminatezza e opacità della gestione contabile, comprovata da lacune e ritardi negli adempimenti di bilancio alla base dei profili di inattendibilità delle scritture, più volte rimarcati dal Collegio dei revisori, e dall'incertezza dei rapporti finanziari di credito/debito con Roma Capitale.

Rilevano anche aspetti di scarsa trasparenza nelle regole sull'erogazione dei prestiti agli iscritti e sulla valutazione del merito creditizio, con plurime situazioni di sofferenza nel rimborso e necessità di intraprendere numerose iniziative di recupero dalle prospettive incerte.

Al problematico contesto regolatorio e operativo, si è associato, negli ultimi anni, un sensibile deterioramento della situazione finanziaria e patrimoniale, favorito dalla continua decrescita del numero degli iscritti, con significativo impatto sulla liquidità e sulla continuità a breve delle attività a fronte dei significativi costi di gestione.

Emerge, altresì, la sostanziale inerzia dell'amministrazione comunale, nel corso degli anni, nell'esercizio dei propri compiti di indirizzo e vigilanza sull'istituto con riguardo alla mancata disamina circa i rapporti tra l'Ipa e le prestazioni di *welfare* già erogate ai dipendenti tramite altri organismi partecipati e a eventuali duplicazioni con l'attività istituzionale dell'Inps di concessione di prestiti ai dipendenti pubblici.

Le iniziative recentemente intraprese dall'amministrazione al fine di definire un nuovo assetto giuridico e operativo dell'Ipa risultano ancora prive di una strategia precisa e di una concreta analisi di fattibilità tanto sul piano amministrativo e gestionale quanto su quello economico-finanziario, come risulta anche dalla circostanza che l'amministrazione - dopo aver lungamente prospettato una possibile

trasformazione dell'Ipa in una fondazione di partecipazione - solo nell'adunanza pubblica del 31 gennaio 2023 ha riferito sull'ipotesi di riorganizzare lo stesso in un'associazione tra dipendenti, dotata di personalità giuridica autonoma.

È necessario che ogni decisione sull'assetto organizzativo e sulla forma giuridica dell'Ipa sia preceduta da un'immediata attività di *due diligence* sulla situazione economica, patrimoniale e finanziaria dell'istituto, funzionale all'assunzione di determinazioni consapevoli circa il suo mantenimento o la sua liquidazione, valutando, altresì, la rispondenza alle finalità istituzionali di un ente locale e l'effettiva necessità di un organismo *ad hoc* per assicurare prestazioni di *welfare* aziendale ai dipendenti, da individuare, in ogni caso, sulla base di criteri di stretta necessità e sostenibilità finanziaria.

1. Origini e funzioni dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale

L'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (Ipa), istituito con deliberazione del governatore di Roma n. 1784 del 20 maggio 1940, persegue lo scopo di attuare misure a carattere previdenziale, assistenziale e creditizio finalizzate a garantire il benessere dei propri iscritti (dipendenti di Roma Capitale e di altri enti convenzionati).

L'attività previdenziale concerne l'erogazione di contributi e indennità suppletive da corrispondere alla cessazione del rapporto di lavoro nelle forme previste dallo statuto e in base a regolamenti adottati dal Consiglio di amministrazione.

L'attività assistenziale prevede l'erogazione delle seguenti prestazioni: a) sanitarie: servizi di medicina sociale e preventiva e assistenza odontoiatrica presso strutture mediche, quali il Centro di medicina preventiva (Cmp), il Centro odontostomatologico e il Punto di primo intervento (Ppi); b) sussidiarie: compartecipazione alle spese dell'iscritto mediante l'erogazione di contributi e assegni (sussidio allo studio, sussidio di solidarietà in caso di decesso, sussidio per lutto); c) culturali e ricreative: iniziative, manifestazioni, eventi collegati allo studio, al benessere e alla crescita personale (borse di studio, soggiorni benessere, soggiorni studio, turismo).

Nell'ambito dei servizi creditizi, l'Ipa concede prestiti fiduciari a tasso agevolato, inferiore a quello di mercato, e supporta richieste per l'ottenimento di prestiti bancari in convenzione, anticipazioni di somme di denaro, buoni contanti e buoni assicurativi.

Hanno diritto di iscrizione all'istituto: a) i dipendenti in servizio con contratto a tempo indeterminato di Roma Capitale, di Ama s.p.a., del Comune di Fiumicino e delle aziende e società del gruppo dei Comuni di Roma e Fiumicino e di Ama; b) i dipendenti in servizio con contratto a tempo indeterminato di enti e società partecipate da Roma Capitale, di cui questa possieda una partecipazione di controllo; c) i titolari di pensione diretta che, a qualsiasi titolo, abbiano cessato il rapporto di lavoro con l'amministrazione comunale o con gli enti citati; d) i familiari superstiti

degli ex iscritti, titolari di pensione indiretta o di reversibilità; e) i dipendenti della stessa Ipa.

Ai sensi dell'art. 2 dello statuto il funzionamento dell'istituto è assicurato: a) dai contributi degli iscritti o dei convenzionati nonché degli enti di appartenenza; b) dai proventi del credito; c) dalla concessione gratuita e dalla manutenzione, da parte del Comune, della sede dell'istituto, nonché dalla fornitura gratuita dell'illuminazione, del riscaldamento e dell'arredamento dei locali stessi; d) dalle entrate per interessi attivi maturati sulle somme depositate dall'Ipa presso istituti di credito o da altri investimenti sui titoli di Stato; e) da lasciti e donazioni. L'ente si avvale dall'assistenza dell'Avvocatura municipale e delle altre strutture dell'amministrazione comunale.

2. Gestione amministrativa e regole statutarie

L'istituto è stato oggetto, sin dal 2012, per gravi problemi di natura gestionale e contabile, di prolungati periodi di commissariamento; in particolare, con ordinanza sindacale n. 75 del 25 maggio 2017 è stato disposto lo scioglimento del Consiglio di amministrazione, con nomina di un commissario straordinario con i poteri del presidente e del Consiglio e mandato di provvedere, tra l'altro, all'individuazione della figura giuridica più idonea per le sue funzioni, e di formulare una proposta di modifica dello statuto, approvato dal sindaco *pro tempore* con nota n. RA/8902 dell'8 febbraio 2013, da sottoporre, a sua volta, ad approvazione sindacale e "*successiva validazione da parte dell'organo deliberativo capitolino competente*".

Con successive ordinanze sindacali (n. 99/2018, n. 100/2019, n. 166/2020) la gestione commissariale è stata più volte prorogata sino alla nomina di un nuovo Consiglio di amministrazione, disposta con ordinanza n. 167 del 5 ottobre 2021 e revocata, a seguito delle consultazioni elettorali dell'ottobre 2021, con ordinanza n. 208 del 24 novembre 2021.

Con ordinanza n. 240 del 20 dicembre 2021, è stato disposto un nuovo commissariamento fino al 30 giugno 2022, salvo proroghe; successivamente (ordinanza n. 89 del 31 maggio 2022) è stato nominato un subcommissario, con funzioni di ausilio, supporto generale e gestionale del commissario.

Nelle premesse dell'ordinanza n. 240/2021, dato conto del protrarsi della gestione commissariale per la mancata definizione dell'assetto istituzionale e della correlata proposta di un nuovo statuto, è richiamata la determinazione commissariale n. 315 del 26 agosto 2021, *Presa d'atto del nuovo statuto Ipa*, approvato con nota n. RA/48070 del 16 agosto 2021 della sindaca *pro tempore*; è, altresì, rilevato che lo statuto transitorio "*non risulta validato dall'organo deliberativo capitolino competente, diversamente da quanto previsto dall'ordinanza n. 75/2017, non attribuendo, altresì, allo stesso la definitiva qualificazione giuridica*" e che, per tale mancanza, il Collegio dei revisori dell'Ipa "*ha rappresentato criticità in ordine all'efficacia della modifica statutaria operata*".

Nella stessa ordinanza è evidenziata, altresì, l'esigenza di un'"*univoca definizione dell'assetto giuridico, attraverso la formulazione di una proposta di modifica complessiva dello*

statuto, coerente, in un'ottica pubblicistica, con il quadro normativo-regolamentare di riferimento e con la disciplina regolatrice dei rapporti intercorrenti tra Roma Capitale e gli enti, aziende e società partecipate, da sottoporre alla valutazione e approvazione del sindaco, propedeutica alla successiva adozione da parte dell'Assemblea capitolina"; in tale prospettiva, il nuovo commissario è incaricato di "*procedere, nell'immediato, alle attività volte al ripristino dell'efficacia dell'assetto statutario dell'Ipa antecedente alla determinazione del commissario straordinario* pro tempore *n. 315/2021, nelle more della definizione dell'iter approvativo del nuovo assetto statutario*".

Con determinazione commissariale n. 18 del 19 gennaio 2022 si è preso atto dell'ordinanza n. 240/2021, ripristinando l'efficacia dello statuto dell'Ipa approvato con la nota sindacale dell'8 febbraio 2013.

In sede istruttoria è emerso che "*l'amministrazione capitolina, attese le incertezze concernenti l'identificazione della natura giuridica dell'Ipa - stante la sua peculiarità - ha svolto specifici approfondimenti per definire il percorso funzionale volto all'univoca individuazione dell'assetto istituzionale e regolamentare dell'istituto, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e la disciplina regolatrice dei rapporti tra Roma Capitale e gli enti, aziende e società partecipate*".

Al riguardo l'Assemblea capitolina, il 31 maggio 2022, con ordine del giorno n. 196 ha impegnato il sindaco e la Giunta "*a valutare attraverso il commissario la necessità di individuare le migliori condizioni di realizzazione di una previdenza integrativa dopo la cessazione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età pensionabile. Ciò attraverso la predisposizione di un piano di risanamento dell'azienda e di una riorganizzazione complessiva delle attività dell'Ipa secondo lo spirito originario che l'ha costituita*"; lo stesso organo consiliare, con ordine del giorno n. 197, ha impegnato il sindaco e la Giunta "*ad adottare ogni azione volta ad aumentare la credibilità, al fine di consentire il risanamento e il rilancio dell'Ipa, rimuovendo le criticità evidenziate negli ultimi anni che ne hanno minato la continuità aziendale; a procedere al definitivo inquadramento giuridico dell'istituto che si presenti coerente con il quadro normativo-regolamentare di riferimento in materia, nell'ottica della più ampia tutela degli interessi dei dipendenti del Comune di Roma e delle società partecipate; a farsi promotore di ogni necessaria azione di rilancio dei servizi rivolti agli scritti, attraverso l'offerta di un modello di* welfare *integrativo che promuova in modo fattivo il benessere organizzativo dei dipendenti capitolini e delle aziende di Roma Capitale*".

È stato, inoltre, comunicato che, "*in attuazione degli indirizzi dettati dall'Assemblea capitolina e a completamento dell'avviato processo di riordino giuridico-istituzionale, amministrativo e contabile dell'istituto, l'amministrazione ha ritenuto opportuno procedere alla proroga del commissariamento e alla conferma degli incarichi conferiti al commissario e al subcommissario, di cui all'ordinanza n. 126/2022, anche al fine di dare continuità alla gestione commissariale nonché di assicurare il necessario grado di stabilità gestionale all'istituto*".

L'ordinanza sindacale n. 126 del 6 luglio 2022 ha prorogato il commissariamento, confermando gli incarichi in essere sino alla conclusione del processo di trasformazione e ricostituzione degli organi, da completarsi entro il 31 dicembre 2022; successivamente, l'ordinanza n. 150 del 25 agosto 2022, a seguito dell'improvvisa vacanza dell'organo commissariale, ha conferito la rappresentanza legale dell'Ipa al subcommissario fino al 30 settembre 2022.

Con ordinanza n. 167 del 3 ottobre 2022, in ragione delle intervenute dimissioni del subcommissario, è stata disposta la nomina di un dirigente di Roma Capitale a commissario straordinario fino al 30 ottobre 2022, con successive proroghe di cui alle ordinanze sindacali n. 179/2022, n. 185/2022 e n. 197/2022. Con quest'ultima, il 15 dicembre 2022, il commissariamento è stato prorogato fino al 30 giugno 2023, vista la necessità di garantire "*il completamento dell'avviato processo di riordino giuridico-istituzionale, amministrativo e contabile dell'istituto, nelle more della conclusione del processo di trasformazione*".

Infine, con ordinanza n. 210 del 30 dicembre 2022, è stato conferito ad altro dirigente di Roma Capitale l'incarico di commissario fino al 31 gennaio 2023. Peraltro, in occasione dell'adunanza pubblica del 31 gennaio 2023, i rappresentanti dell'amministrazione hanno riferito sulla nuova proroga dell'incarico dal 1° febbraio 2023.

3. Natura giuridica

Molteplici risultano, negli anni, gli incarichi conferiti a professionisti esterni per la revisione statutaria e la rivisitazione dell'assetto giuridico dell'istituto.

Le attuali regole operative dell'Ipa sono ancora rinvenibili nello statuto approvato con la citata nota sindacale dell'8 febbraio 2013 e, sul piano contabile, nel regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'Ipa, approvato con delib. del Consiglio di amministrazione n. 79 del 29 ottobre 2015 e modificato con delib. n. 67 dell'8 novembre 2016.

In proposito, l'amministrazione ha riferito sugli approfondimenti disposti in ordine alla disciplina giuridica e alle prospettive istituzionali dell'istituto tenendo conto: - della natura previdenziale-assistenziale delle attività, qualificabili come di '*welfare* integrativo' e svolte in favore di una circoscritta platea di dipendenti potenzialmente beneficiari; - della gestione di un patrimonio costituito prevalentemente dai conferimenti versati dagli iscritti; - che l'interesse pubblico è stato originariamente individuato nell'accrescimento del benessere dei dipendenti del Governatorato, al fine di rafforzarne la produttività e l'attaccamento all'ente; - che l'Ipa, pur avendo un certo grado di soggettività di diritto, è privo di personalità giuridica.

A seguito della disamina delle peculiarità inerenti ad alcune figure giuridiche quali l'istituzione, l'azienda speciale, la società per azioni pubblica e la fondazione, l'amministrazione, in un primo momento, è pervenuta alla conclusione che l'ipotesi più confacente sia rappresentata dalla fondazione di partecipazione, tenuto conto di un parere rilasciato, nel novembre 2020, da uno studio legale al quale, con determinazione n. 211 del 4 luglio 2022, è stato affidato un ennesimo approfondimento sul tema. Il parere esprime le difficoltà di qualificazione in positivo dell'assetto istituzionale dell'Ipa, soffermandosi, anzitutto, sugli elementi di distinzione, in negativo, rispetto ai tradizionali modelli organizzativi privatistici (associazione, fondazione) e pubblicistici (azienda speciale, istituzione). All'esito di un'analisi, anche in chiave storico-evolutiva, della disciplina dell'istituto e dei correlati approdi giurisprudenziali, il parere evidenzia come, in caso di opzione per la continuità operativa, la scelta maggiormente aderente all'analisi effettuata sarebbe quella di attribuire personalità giuridica all'istituto e, in caso di personalità

giuridica pubblica, non essendo consentita la costituzione di nuovi enti pubblici che per legge, di fare ricorso solo a uno dei tipi previsti dall'ordinamento degli enti locali e, nello specifico, all'azienda speciale, che, tuttavia, è prevista dal Tuel per la produzione di servizi d'interesse generale di ambito locale (o servizi pubblici locali) - cui non sono riconducibili le attività dell'Ipa - e presenta assetti di *governance* e di disciplina difficilmente compatibili con le esigenze di Roma Capitale e della struttura dell'Ipa.

Nell'ambito delle persone giuridiche di diritto privato i modelli giuridici (associazione riconosciuta e società di capitali), pur essendo astrattamente assumibili, presentano talune criticità in relazione a struttura associativa, sistema dei controlli, natura contrattuale e non unilaterale dell'atto di costituzione. La fondazione viene reputato il modello più vicino all'attuale istituto (organizzazione di un patrimonio per la soddisfazione di uno scopo individuato dal fondatore) i cui svantaggi potrebbero essere mitigati attraverso il ricorso alla figura atipica della fondazione di partecipazione, che prevede l'integrazione, nell'impianto tipicamente patrimoniale della fondazione, di alcuni elementi associativi, come dimostrato dall'esperienza maturata nel settore degli enti privatizzati di previdenza e assistenza dei liberi professionisti. In particolar modo, conclude lo studio, lo statuto, tra i suoi elementi essenziali, potrebbe contenere: a) lo scopo dell'istituto, come eventualmente rivisto alla luce di una verifica politico-strategica; b) le diverse categorie di fondatori (promotore, ordinari, contribuenti e sostenitori) con le relative attribuzioni; c) gli organi (un organo amministrativo, l'eventuale direttore/segretario generale, un organo più propriamente associativo con compiti vicini a quelli di un'assemblea e, comunque, di indirizzo e di *compliance*); d) il sistema dei controlli di Roma Capitale (e ulteriori rispetto a quelli discendenti, per legge, dal riconoscimento).

Su tale assunto metodologico, l'amministrazione ha riferito, in un primo momento, di aver intrapreso gli approfondimenti necessari a definire il percorso di costituzione della fondazione di partecipazione, e, parallelamente, di stesura del relativo statuto.

Nella relazione di deferimento in adunanza pubblica sono stati formulati alcuni rilievi in ordine al ventilato ricorso a un modello organizzativo atipico, quale quello

della fondazione di partecipazione, privo di una precisa normativa di riferimento, per la prosecuzione delle attività dell'Ipa, contraddistinta da un quadro regolamentare già estremamente vago e lacunoso. Sono stati, inoltre, richiamati gli approdi della giurisprudenza contabile che identificano nella fondazione un'entità strumentale dell'amministrazione di riferimento, con conseguente applicazione, tra l'altro, dei vincoli pubblicistici in materia di spesa e reclutamento del personale e inammissibilità di forme di contribuzione 'a regime' che valgano a ripianarne le perdite gestionali, specialmente in situazioni di forte criticità economico-finanziaria e incerte prospettive di recupero quale quella in cui versa l'Ipa. Nondimeno, nelle memorie del 20 dicembre 2022, è stata confermata l'intenzione dell'amministrazione comunale di procedere alla costituzione di una fondazione di partecipazione "*quale nuovo assetto istituzionale dell'Ipa*". In particolare, il Comune, tenuto conto degli indirizzi espressi dall'Assemblea il 31 maggio 2022 per un rilancio dell'istituto mediante "*un modello di* welfare *integrativo che promuova in modo fattivo il benessere organizzativo dei dipendenti capitolini e delle aziende di Roma Capitale*", ha riferito che l'"*inquadramento giuridico dell'istituto nell'alveo della fondazione di partecipazione consentirebbe di addivenire a diverse opportunità in ordine all'assetto giuridico-economico dell'istituto, in quanto il riconoscimento della personalità giuridica introdurrebbe un effettivo regime di separazione patrimoniale con Roma Capitale, riducendo i rischi in capo a quest'ultima, nonché un contenuto giuridico flessibile a garanzia di una struttura organizzativa aperta idonea a valorizzare il diverso apporto partecipativo, anche progressivo, di fondatori/partecipanti/sostenitori che effettuano conferimenti patrimoniali funzionali al perseguimento degli scopi statutari. In ragione di siffatta flessibilità statutaria, sarà possibile introdurre tutti gli elementi normativi (obblighi di evidenza pubblica per l'acquisizione di beni, servizi e lavori, nonché in materia di reclutamento del personale; limiti ai compensi degli amministratori; vincoli del controllo analogo) normalmente associati, dal d.lgs. n. 175/2016, alle società a controllo pubblico, assicurando le relative prerogative in capo a Roma Capitale, a garanzia dell'ente stesso nonché del più corretto utilizzo delle risorse pubbliche impegnate*". Ad avviso dell'amministrazione, in buona sostanza, l'assetto della fondazione permette di realizzare un *welfare* integrativo più efficace, tenuto peraltro conto che, in base alla disciplina contrattuale in materia (art. 72 Ccnl funzioni locali del 21 maggio

2018 e, più di recente, art. 82 Ccnl funzioni locali del 16 novembre 2022), non sono previste specifiche indicazioni "*in ordine al soggetto erogante e alle modalità di erogazione delle prestazioni di* welfare; *quindi, resta astrattamente impregiudicata la possibilità che sia proprio l'Ipa a rivestire tale ruolo*". La soluzione è reputata, altresì, in grado di assicurare "*una forte continuità con il ruolo esercitato da Roma Capitale sull'attuale istituto a garanzia del rispetto del vincolo di destinazione del patrimonio*".

Nell'adunanza pubblica del 31 gennaio 2023, l'amministrazione ha fatto presente che, con nota del 30 gennaio 2023 n. RA/5463, il sindaco ha fornito nuove direttive al commissario, ritenendo che la fattispecie giuridica maggiormente idonea al riassetto sia quella dell'associazione tra dipendenti dotata di personalità giuridica autonoma, "*riservando in capo a Roma Capitale poteri collaterali di indirizzo e supporto di natura pubblicistica (…) escludendo ogni forma di contributo finanziario diretto e confermando il sostegno dell'amministrazione capitolina all'Ipa tramite la disponibilità a titolo di* welfare *aziendale degli strumenti necessari al suo funzionamento, già previsti nel vigente statuto, quali esemplificativamente: le sedi operative; gli impianti tecnologici; i sistemi informativi con apparati* hardware*; il supporto legale; il personale in regime di distacco"*; inoltre, *"il passaggio dall'attuale forma giuridica all'associazione di dipendenti dovrà avvenire previa istituzione, con il nuovo statuto, di una gestione transitoria, volta ad assicurare la trasformazione sociale e il risanamento finanziario nell'ambito di un sufficiente orizzonte temporale*".

In buona sostanza, solo in sede di adunanza pubblica - e diversamente da quanto precedentemente comunicato – il Comune ha rappresentato l'intenzione di procedere alla trasformazione dell'Ipa in un'associazione tra dipendenti, rispetto alla quale il suo contributo finanziario sarà circoscritto alle disponibilità previste nell'ambito del *welfare* integrativo.

Sul punto, va rimarcata, anzitutto, la natura del tutto atipica dell'istituto, nato in un contesto ordinamentale profondamente diverso da quello attuale (antecedente alla vigente Costituzione, al codice civile del 1942 e alla disciplina delle persone giuridiche da esso introdotta), segnato da una connotazione pubblicistica delle attività di assistenza e previdenza (comprovata dall'originario carattere obbligatorio dell'iscrizione all'istituto) e mai adeguato all'evoluzione delle forme organizzative e

gestionali a disposizione degli enti locali nel rinnovato assetto dei pubblici poteri inaugurato dall'ordinamento repubblicano e dai principi di legalità dell'organizzazione amministrativa fissati dall'art. 97 della Costituzione. Si registra, ancora oggi, l'assenza di riferimenti normativi espressi in ordine all'istituto e, a monte, alla possibilità di gestione, da parte di Roma Capitale, del proprio sistema di *welfare* integrativo attraverso un organismo *ad hoc*; ciò a dispetto della regola fissata dall'art. 4 della l. 20 marzo 1975, n. 70, per cui nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge.

Gli stessi profili di soggettività giuridica tendono a sfumare se si considerano i casi di costituzione in giudizio dell'amministrazione capitolina per contenziosi avviati avverso atti emessi dall'Ipa (Tar Lazio, n. 11916/2016). In tale contesto di indeterminatezza dell'assetto disciplinare dell'ente è possibile solo cercare di fissare alcuni capisaldi in ordine alla sua qualificazione.

Una ricostruzione è data dalla sentenza della Corte di Cassazione (Ss.Uu., n. 17748 del 24 maggio 2016) che, disattendendo gli argomenti addotti a conforto della qualificazione privatistica, riconduce l'Ipa, anche dopo le modifiche statutarie del 2007 e del 2013, nell'alveo pubblicistico, valutandolo alla stregua di un organo strumentale di Roma Capitale, circostanza determinante per l'affermazione della giurisdizione contabile ai fini della valutazione della responsabilità erariale in presenza di atti di *mala gestio* produttivi di danno diretto; ne viene, così, rimarcata l'autonoma soggettività di diritto (ferma restando l'assenza di personalità giuridica) e la capacità di azione nel mondo giuridico come centro di imputazione di interessi a sé stante, anche alla luce dell'art. 6 dello statuto secondo cui l'ente "*ha durata illimitata, patrimonio e amministrazione propri, distinti e separati dal patrimonio e dall'amministrazione del Comune*".

A dispetto di quanto affermato dal Comune in sede di adunanza pubblica circa la limitatezza dei propri compiti nei rapporti con l'Ipa, appare, invece, indiscutibile l'attività di indirizzo e verifica demandata allo stesso, non circoscritta solo ad alcuni atti specifici (quali la nomina e revoca del Collegio dei revisori o il commissariamento), ma estesa a una complessiva attività di direzione e coordinamento se si ha riguardo ai poteri di vigilanza del sindaco sulle attività

previsti dallo statuto (art. 6, punto 2) e alle prerogative e funzioni allo stesso demandate, tra cui quella di approvazione delle modifiche statutarie (art. 6, punto 3) e di esame del bilancio preventivo (anche col potere di chiedere variazioni che, solo previa motivazione, l'organo gestorio può disattendere) e del rendiconto (art. 22).

L'assenza di riferimenti normativi speciali *ad hoc* impone, altresì, un approccio al fenomeno nel quadro del principio di tipicità che regola le forme organizzative attraverso cui l'ente locale può perseguire le proprie finalità istituzionali che, ad oggi, sono espressamente contemplate dal testo unico degli enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000) e dal testo unico delle società a partecipazione pubblica (Tusp, d.lgs. n. 175/2016).

La necessità di dover considerare tale ente nell'ambito delle forme organizzative consentite dal Tusp è apparsa chiara, in un primo momento, alla stessa amministrazione comunale se si ha riguardo alla revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020, approvata con deliberazione consiliare n. 116 del 28 dicembre 2021, che annovera anche l'Ipa nel quadro degli 'enti strumentali partecipati', così recependo i rilievi formulati nella delib. della Sezione n. 47/2021/GEST dove si è affermata la necessità che "*in sede di ricognizione periodica delle partecipazioni vengano inclusi anche gli 'enti pubblici strumentali' (aziende speciali e istituzioni) per le conseguenti valutazioni di profili di analogia o similarità con le attività svolte da altri soggetti partecipati, per la loro conseguente razionalizzazione*".

Le disposizioni recate dal Tusp hanno il loro ambito applicativo d'elezione rispetto alle società a partecipazione pubblica, lasciando impregiudicate (art. 2, comma 4, lett. b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni (in tal caso, peraltro, insussistenti).

Nondimeno, una rinnovata qualificazione dell'Ipa in termini di ente privatistico *a latere* dell'organizzazione municipale potrebbe prestarsi a forme di elusione non solo delle regole contabili sul consolidamento dei bilanci degli enti pubblici con tutti i propri organismi partecipati, ma anche di quelle del Tusp e delle sue finalità di razionalizzazione della spesa pubblica e contrasto a inefficienze gestionali destinate a gravare, in ultima battuta, sui bilanci degli enti partecipanti; in questo senso, si

registra, da ultimo, la rimozione dell'Ipa dal novero degli organismi partecipati di Roma Capitale, disposta con la delib. di Giunta n. 380/2022, propedeutica all'ultima revisione ordinaria (ex art. 20 Tusp) al 31 dicembre 2021, approvata con delib. di Assemblea del 20 dicembre 2022, n. 109.

In questa prospettiva rileva la difficoltà di ricondurre la tipologia di interesse mutualistico perseguito - intrinsecamente limitato e soggettivamente circoscritto (garanzia del benessere degli iscritti quali dipendenti di Roma Capitale e di altri enti convenzionati), anche a volerne considerare i riflessi in termini di potenziale migliore funzionamento dell'amministrazione comunale - con quello di ordine generale oggi imposto (art. 4, comma 1, Tusp) alle amministrazioni al fine del ricorso allo schema societario, limitato alla produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità a tutela degli interessi e dei bisogni della generalità della collettività di riferimento.

Come evidenziato (Tar Lazio, n. 1951/2016) le prestazioni dell'Ipa "*non sono qualificabili come servizi pubblici o di interesse collettivo, trattandosi di provvidenze che vengono erogate esclusivamente in favore del personale dipendente, mediante una struttura a base associativa e a contribuzione volontaria*".

Emblematiche appaiono le incertezze e contraddizioni da parte della stessa amministrazione nell'individuazione di un modello giuridico di operatività dell'istituto che sia coerente con le limitazioni normative che le amministrazioni incontrano nel ricorso a strumenti privatistici. Nel caso di specie appare, in ogni caso, indispensabile che qualunque decisione sull'assetto organizzativo e la forma giuridica dell'Ipa vada preceduta da un'attenta valutazione sull'opportunità del mantenimento dello stesso, della sua rispondenza alle odierne finalità istituzionali di un ente locale e dell'effettiva necessità di un organismo *ad hoc* per assicurare prestazioni di *welfare* aziendale ai dipendenti, da individuare, in ogni caso, sulla base di criteri di stretta necessità e sostenibilità finanziaria.

Tali valutazioni appaiono necessitate alla luce delle gravi criticità finanziarie e organizzative in cui versa l'istituto. In tal senso militano, altresì, ragioni di efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, buon andamento e adeguatezza dei modelli

operativi quali canoni fondamentali che presiedono al corretto esercizio dell'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti locali.

Le stesse finalità statutarie e il carattere mutualistico delle prestazioni e dei servizi resi fanno dubitare dell'effettiva necessità di un ente *ad hoc* per la gestione ed erogazione del *welfare* aziendale in luogo della riconduzione di tali servizi nell'assetto organizzativo interno di Roma Capitale chiamato ad assicurare direttamente tali prestazioni ai dipendenti, sulla base delle previsioni della contrattazione collettiva alla stessa stregua di quanto avviene per i dipendenti delle altre amministrazioni.

È il principio di proporzionalità, quale declinazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'organizzazione amministrativa, a imporre di considerare se le finalità di *welfare* integrativo non possano essere altrettanto soddisfatte (come, peraltro, prospettato anche nel parere citato) tramite un'internalizzazione nell'ambito della gestione delle risorse umane attraverso gli strumenti con cui ordinariamente le amministrazioni si fanno carico di assicurare l'accesso a siffatte prestazioni.

Vengono in rilievo le previsioni dell'art. 72 del Ccnl funzioni locali del 2018 (riprese dal più recente art. 82 del Ccnl del 16 novembre 2022 che, espressamente, "*disapplica e sostituisce l'art. 72 del Ccnl 21 maggio 2018*") in tema di *welfare* integrativo, secondo cui le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa, la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti, con oneri da mantenere nei limiti delle disponibilità già stanziate dagli enti, ai sensi delle vigenti disposizioni, anche per finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico, anche già utilizzati dagli enti stessi.

Le prestazioni richiamate in sede di contrattazione collettiva (iniziative di sostegno al reddito della famiglia; supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; anticipazioni, sovvenzioni e prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili; polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale) risultano in buona parte sovrapponibili a quelle rese dall'Ipa.

Secondo un consolidato orientamento interpretativo della disposizione contrattuale dell'art. 72 da parte dell'Aran (Cfl149 del 7 febbraio 2022), "*gli oneri per la concessione*

al personale di benefici di natura assistenziale e sociale possono trovare copertura nelle disponibilità già stanziate dagli enti sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia. Pertanto, se l'ente non ha già in passato stanziato risorse a tale finalità, sulla base di specifiche norme vigenti nel tempo, non potrà applicare la citata disciplina dell'art. 72 del Ccnl del 21 maggio 2018. Il Ccnl non prevede altre e diverse forme di finanziamento, neppure attraverso l'utilizzo delle generali risorse decentrate. Infatti, tale finalità non è presente tra diverse modalità di utilizzo delle risorse decentrate fissate nell'art. 68 del medesimo Ccnl".

Ne consegue, pertanto, che quanto l'amministrazione può destinare ai benefici in parola ricade nell'ambito di limiti, quantitativi e procedurali, ben definiti, rispetto ai quali ogni ulteriore impiego di risorse pubbliche, anche sotto il profilo organizzativo di esternalizzazione, deve essere ben ponderato, nell'ottica di una sana gestione finanziaria e di una più oculata utilizzazione delle finanze a disposizione, documentando, con motivazione a supporto, le ragioni che rendono tale scelta la più favorevole e vantaggiosa per l'amministrazione, rispetto agli interessi da perseguire.

In proposito, nel caso dell'Ipa, ad oggi: la contribuzione da parte dei dipendenti non è più obbligatoria e, dunque, l'interesse pubblico (ma non generale) perseguito non riguarda tutti i dipendenti ma esclusivamente coloro che, solo volontariamente, decidono di iscriversi (peraltro, sempre più in calo); Roma Capitale partecipa con un contributo proprio, ultroneo rispetto a quello dei propri dipendenti, seppur commisurato al numero degli iscritti; il Comune mette a disposizione dell'istituto alcuni locali presso cui si svolge l'attività dell'Ipa e la fornitura gratuita di servizi di illuminazione e riscaldamento ed è, comunque, tenuto a una forma di controllo sulla sua attività e organizzazione (competenza dell'Assemblea Capitolina).

Sulla scorta di tali elementi, andrebbe valutata, anche sotto questo aspetto, una soluzione organizzativa che riduca quanto più possibile la necessità di contributi ordinari e continuativi da parte di Roma Capitale, valorizzando, invece, le attività di convenzionamento con altri enti, per implementare misure a favore del proprio personale, nonché il ricorso a forme di *welfare* integrativo nei termini prospettati. Tale opzione andrebbe scandagliata anche per ridurre l'ingente utilizzo di risorse necessarie al mantenimento delle strutture e delle risorse umane utilizzate dall'Ipa, a partire dalle consulenze e dal personale somministrato.

In definitiva, l'amministrazione deve valutare che da forme di finanziamento e sostegno, diretto o indiretto, non derivi, in concreto, un depauperamento del patrimonio comunale in considerazione all'utilità dell'istituto rispetto ai propri fini istituzionali e a quella che l'ente stesso e la collettività ricevono dalle prestazioni dell'Ipa, tenendo conto, sul punto, che le attività non hanno alcun impatto diretto sulla collettività amministrata, ma solo su una parte dei dipendenti di Roma Capitale.

Altrettante cautele devono essere adottate, più in generale, sul corretto impiego dei fondi pubblici, non solo per i limiti previsti, a livello contrattuale, dall'utilizzo delle risorse dedicate al *welfare* integrativo, ma anche in ordine all'economicità, all'efficienza e all'efficacia della scelta volta a far erogare prestazioni di *welfare* all'Ipa.

In via preliminare rispetto alle valutazioni richiamate, ad ogni modo, l'amministrazione è tenuta a effettuare una tempestiva ed effettiva *due diligence* in ordine alla situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'Ipa, alla luce delle gravi irregolarità e criticità emerse, come di seguito specificato.

4. Gestione contabile, situazione finanziaria e patrimoniale

È emersa l'estrema criticità della situazione finanziaria e patrimoniale dell'istituto.

Soffermando l'attenzione sulla gestione più recente, l'organo di controllo interno (verbale del Collegio dei revisori n. 407 del 29 dicembre 2021) risulta aver espresso due pareri su rendiconti per il 2018 e per il 2020.

Per il 2018 (verbale n. 370 del 3 giugno 2019) è stato evidenziato che "*il risultato di esercizio del rendiconto 2018 era significativamente influenzato da partite contabili positive di natura straordinaria di non chiara interpretazione*" determinanti "*l'impossibilità di esprimere un giudizio da parte del Collegio, in quanto non consentivano di acquisire elementi probativi sufficienti e appropriati su cui basare il giudizio*".

Nel verbale n. 393 del 9 settembre 2021 il Collegio dei revisori formula un giudizio negativo sul rendiconto 2020 per l'inattendibilità di numerose poste contabili (disallineamenti nei residui attivi e mancata coincidenza di residui attivi e passivi da rendiconto finanziario con crediti e debiti dello stato patrimoniale; partite contabili straordinarie di non chiara interpretazione e valutazione; accantonamenti non in linea con i principi della prudenza e della competenza) e per la mancanza di conformità alle norme che disciplinano il bilancio degli enti pubblici, ribadendo la necessità di adottare lo schema di rendiconto conformemente al d.lgs. n. 118/2011. Inoltre viene rimarcato il consistente patrimonio netto negativo, tale da imporre l'adozione di un piano di risanamento e consolidamento patrimoniale unitamente all'adozione di un piano industriale di medio-lungo termine, e la necessaria e improrogabile modifica statutaria con trasformazione aziendale e la necessità di "*un contributo straordinario da parte di Roma Capitale almeno a copertura del patrimonio netto negativo*"; inoltre, si afferma "*la persistenza dell'inadeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo, contabile e di controllo adottato dall'Ipa, rilevando – tra l'altro – l'assenza di una figura dirigenziale a coordinamento delle strutture, il carente presidio delle funzioni e irregolarità gestionali*" con "*dubbi significativi sulla capacità dell'istituto di continuare a operare come un'entità in funzionamento*".

La determinazione commissariale n. 315/2021 citata rileva che "*la gestione commissariale ha fatto emergere false rappresentazioni di bilancio ovvero annacquamenti patrimoniali e posizioni debitorie non contabilizzate che, già nel corso dell'approvazione del*

rendiconto 2016, determinavano l'insorgenza di un patrimonio netto negativo pari a euro 44.618.123" e che, "*per effetto di fatti ulteriori emersi, la situazione patrimoniale aggiornata al 31 dicembre 2020 è stata oltremodo influenzata dall'intervenuto stralcio di crediti fittiziamente iscritti nel periodo ante commissariamento così aggravando il deficit patrimoniale*".

Nei verbali n. 402 del 6 dicembre 2021 e n. 403 del 9 dicembre 2021, il Collegio dei revisori rappresenta la necessità di adottare un atto deliberativo per il ricorso all'esercizio provvisorio nonché di nominare l'organo gestorio in vista della richiesta di modifica del bilancio di previsione del 2021 da parte dell'area del credito al fine di poter far fronte al pagamento di prestiti bancari concessi dalla Banca di credito cooperativo di Roma per 621.168,90 euro.

Nel verbale n. 407 del 29 dicembre 2021, si evidenzia che il patrimonio netto risulta essere negativo dal 2016 (16 milioni circa per svalutazione crediti e 36 milioni per le indennità di fine servizio).

Sotto altro profilo, è emersa (verbale n. 408 del 27 gennaio 2022) l'inadeguatezza dei sistemi informativi dell'istituto ad assicurare i necessari standard nelle procedure contabili, con forti criticità sulla valutazione dei crediti, non essendo chiare la consistenza dei crediti derivanti da "*prestiti e piccole anticipazioni*" concessi agli iscritti e le azioni legali intraprese per il recupero degli stessi, problema connesso all'inadeguatezza dell'ufficio recupero crediti e alla sua direzione.

Interpellata sullo stato di approvazione dei rendiconti 2020 e 2021 dell'istituto e sui relativi esiti della gestione finanziaria e patrimoniale, l'amministrazione, sulla base degli elementi resi nella relazione del 23 giugno 2022 predisposta dalla gestione commissariale, ha comunicato che "*gli stessi non sono stati ancora formalizzati*" e che "*si è in procinto di attivare una revisione contabile supportata da una società specializzata in materia*".

In proposito, con la citata nota del 20 dicembre 2022, l'amministrazione comunale ha confermato che, a seguito dei successivi atti di riorganizzazione della gestione commissariale, "*il progetto di definizione dei rendiconti 2020 e 2021 è in fase di analisi e lavorazione*" e che, in merito alla situazione dei crediti e dei debiti, "*i valori rappresentati potrebbero subire variazioni a seguito dell'approvazione dei rendiconti*".

Sono state rese informazioni anche sulla situazione di cassa che registra disponibilità liquide di 7.362.785 euro al 31 dicembre 2021 e 6.149.489 euro al 31 marzo 2022, come sotto riportato:

Tabella n. 1 – Situazione di cassa dell'Ipa

SITUAZIONE CASSA	31/12/2021
Bff – c/c ord	6.313.465
Banca Sella – deposito titoli	821.223
Banco Bpm – mutuo emporio	8.929
Banco posta – pagamento prestiti	219.168
totale	**7.362.785**
SITUAZIONE CASSA	**31/3/2022**
Bff – c/c ord	5.094.652
Banca Sella – deposito titoli	821.170
Banco Bpm – mutuo emporio	8.875
Banco posta – pagamento prestiti	224.792
totale	**6.149.489**

Le informazioni del verbale del Collegio dei revisori n. 420 del 21 ottobre 2022 danno conto di giacenze di cassa da estratto conto bancario, al 30 settembre 2022, di 3.703.568 euro quasi dimezzate rispetto al saldo alla chiusura dell'esercizio 2021; al riguardo, l'organo di controllo interno "*ribadisce la necessità di valutare la messa in liquidazione dell'istituto e/o interventi concreti e risolutivi*".

A titolo di aggiornamento sulla situazione patrimoniale è stato, inoltre, trasmesso il testo di un parere del 16 giugno 2022, rilasciato dallo studio attuariale incaricato, con determinazione commissariale n. 85 del 18 marzo 2022, sulla verifica dei dati dell'ultimo consuntivo, sulle procedure aziendali e sulla sostenibilità di lungo periodo delle prestazioni promesse al fine della redazione del bilancio tecnico-attuariale. Le valutazioni eseguite basate sull'applicazione di metodologie attuariali riconducibili alla *best pratice* professionale hanno consentito di ottenere delle stime evolutive degli oneri e dei contributi riferibili alla gestione dell'Ipa in applicazione delle norme statutarie e regolamentari in vigore; queste sono basate su ipotesi demografiche ed economico-finanziarie coerenti in parte con l'esperienza dell'istituto e in parte sulla base degli esiti di analisi di fonti esterne.

Nella relazione sono riportati tre scenari di sviluppo delle fonti di finanziamento: il primo, caratterizzato dall'assenza di contribuzione a carico degli enti; il secondo, con

contributi a carico di Roma Capitale dello 0,15%; il terzo in cui solo il contributo di Roma Capitale aumenta, passando dallo 0,15% allo 0,85%. Sulla base dei dati di bilancio considerati, per tutti e tre gli scenari (rispettivamente dal settimo, dall'ottavo e dal decimo anno di proiezione), il patrimonio è sempre di segno negativo. In particolare: - il primo scenario evidenzia "*l'inadeguatezza delle fonti di finanziamento dell'Ipa basate esclusivamente sulla contribuzione degli iscritti per l'assistenza sanitaria (soprattutto in ragione dell'assenza di contribuzione degli enti) per via dell'eccessiva onerosità dei costi dell'assistenza sanitaria (prestazioni sanitarie e spese di funzionamento dei servizi sanitari prestati direttamente dall'Ipa e delle spese generali di funzionamento dell'istituto)*"; - il secondo scenario evidenzia, nonostante il contributo degli enti, "*la necessità di adeguare il livello contributivo assistenziale degli iscritti e/o degli enti per riportare in equilibrio finanziario l'Ipa entro 15 anni*"; - il terzo, nonostante una maggiore aliquota di contribuzione a carico di Roma Capitale (da 0,15% a 0,85%), mette "*in evidenza la necessità di adeguare il livello contributivo assistenziale degli iscritti e/o degli enti*".

Dalla relazione, emergono, inoltre, quali fattori pregiudizievoli alla tenuta economico-finanziaria, sia l'importante decremento del numero degli iscritti nel corso degli anni, sia il fatto che la loro età media è elevata (54 anni), con l'effetto di un significativo aumento di coloro che nei prossimi anni matureranno il diritto alle prestazioni previdenziali di indennità di fine servizio e di indennità suppletive. Nella "*variabilità degli scenari considerati sia in termini di valutazione del patrimonio disponibile al 31 dicembre 2021 sia in termini di contribuzione prospettica degli enti, le valutazioni eseguite confermano che l'attuale modello di gestione dell'Ipa, tenuto conto delle attuali condizioni economiche e delle prospettive di sviluppo sul periodo di 15 anni, risulta non sostenibile e destinato al default (ovvero distruzione completa del patrimonio disponibile) entro un periodo compreso tra i 7 e 9 anni a decorrere dal 1° gennaio 2022*". Pertanto, "*in assenza di modifiche sostanziali al modello gestionale e organizzativo da adottare con interventi immediati, il default è certo; secondo tale scenario, sarebbe tecnicamente necessario adottare immediatamente tutte le procedure finalizzate alla messa in liquidazione dell'istituto: tale procedura esporrebbe immediatamente l'Ipa a una passività - stimata sulla base dei dati messi a disposizione — pari a migliaia di euro 125.707,58 e dunque con evidenza di un deficit immediato pari a migliaia di euro 89.484,82, misurato rispetto al patrimonio disponibile al 31*

dicembre 2021". Ad avviso dei tecnici, "*la situazione di non sostenibilità economico-finanziaria dell'istituto è da imputarsi inequivocabilmente agli elevati costi per l'assistenza sanitaria, dovuti sia ai rimborsi sanitari che alle spese di funzionamento delle strutture dedicate alle attività di servizio oltre alle spese generali di mantenimento della struttura centrale*"; infatti, "*dagli scenari di conto economico previsionale, in media per ogni anno di previsione le entrate contributive degli iscritti per l'assistenza sanitaria risultano insufficienti per circa 2 milioni cui si aggiungono le spese generali per poco meno di 3 milioni l'anno; verosimilmente a tale carenza di entrate contributive assistenziali si è fatto ricorso negli anni passati grazie alle disponibilità rivenienti da contributi previdenziali*". Nello studio, proprio per questi motivi, tra le numerose soluzioni prospettate si ipotizza anche l'eliminazione o la riduzione drastica della spesa sanitaria dagli impieghi dell'Ipa.

Diversamente, nell'ipotesi di continuità aziendale, il fondo trattamento di fine servizio è stato calcolato in 38.979.000 euro e il fondo garanzia rischio di morte e di impiego in 833.000 euro senza garanzia Tfr o 200.000 euro con garanzia Tfr; pertanto, quantificando il fondo trattamento di fine servizio come sopra valorizzato, viene stimato un valore del patrimonio netto, oggi iscritto nel bilancio in negativo per circa –55.000.000 euro, tendenzialmente di segno positivo. In tale scenario lo studio delinea, altresì, le condizioni indispensabili in ipotesi di continuità aziendale che "*deve necessariamente transitare attraverso la segregazione del patrimonio disponibile al 31 dicembre 2021 (opportunamente integrato di 3.590,16 migliaia di euro) tramite l'attivazione dell'art. 2117 del codice civile e, dunque, destinando il patrimonio alla copertura degli impegni rivenienti dagli impegni previdenziali statutari. Il vincolo di destinazione determinerà l'utilizzo del patrimonio solo per la finalità previdenziale e, dunque, il fondo si alimenterà dei contributi dell'anno e degli interessi maturati con gli impieghi economici e diminuirà in ragione delle indennità di fine servizio liquidate al raggiungimento delle età di quiescenza tempo per tempo in vigore*". Vengono reputate indispensabili ai fini di continuità aziendale: - la modifica del regolamento di contabilità con riguardo alla determinazione del 'fondo trattamento di fine servizio', in forza della quale "*sarà possibile iscrivere il valore della riserva matematica delle obbligazioni previdenziali, secondo un'impostazione simile all'impostazione del bilancio assicurativo. Anno per anno sarà necessario valutare la congruità del patrimonio accumulato sulla base degli iscritti*"; - l'introduzione nello statuto di "*una norma di contenimento delle uscite volontarie*

anticipate, ai fini della mitigazione del rischio economico conseguente al fenomeno di uscite massive degli iscritti prima del raggiungimento dei requisiti di quiescenza, che diano luogo a un istantaneo depauperamento del patrimonio destinato alla copertura degli impegni previdenziali"; - un intervento mirato sul modello di gestione dell'assistenza sanitaria finalizzato in alternativa: a) a ridurre la spesa sanitaria tramite un abbattimento dei servizi di assistenza resi dalle strutture e, dunque, riducendo buona parte delle spese di funzionamento; il tutto a parità di livello contributivo a carico degli iscritti e/o degli enti; b) a eliminare totalmente l'assistenza sanitaria dagli impegni dell'Ipa e trasferire il rischio al mercato assicurativo sulla base delle condizioni economiche (premio assicurativo) e delle prestazioni sanitarie garantite, negoziate in ragione anche delle disposizioni di attivazione del *welfare* aziendale secondo le modalità eventualmente già previste nell'ambito del contratto collettivo di lavoro; l'Ipa potrebbe trasformarsi in centrale di acquisti per conto delle aziende capitoline per le coperture di natura sanitaria e, pertanto, resterebbe in suo carico esclusivamente il rischio collegato alla previdenza; c) a mantenere all'Ipa il modello di gestione dell'assistenza sanitaria secondo la formula e le misure vigenti, ma con un rafforzamento del sistema di finanziamento tramite un incremento delle contribuzioni degli iscritti e degli enti in misura tale da riportare almeno in pareggio il conto economico; sulla base degli scenari di conto economico sviluppati, tale ipotesi comporterebbe un aumento medio annuo del gettito contributivo verosimilmente non sostenibile per iscritti ed enti e dunque disincentivante al mantenimento in continuità dell'Ipa. La continuità operativa imporrebbe, altresì, un'organizzazione amministrativa e di governo tale da richiedere un efficientamento dei sistemi contabili, la creazione di una funzione di *audit* interno, la creazione di una funzione di *risk* management, l'attivazione di processi di fidelizzazione e di promozione delle iscrizioni, la stabilità o l'incremento degli stessi, anche al fine di consentire una realizzazione più efficiente della finalità mutualistica.

Lo studio attuariale è in fase di analisi e verifica da parte dell'Ipa, di concerto con Roma Capitale. Con la nota del 20 dicembre 2022, Roma Capitale ha riferito che, a seguito di una nuova stima, "*il patrimonio netto potrebbe tornare con segno positivo con l'introduzione delle seguenti modifiche al vigente regolamento per l'amministrazione e la*

contabilità (…): segregazione del patrimonio disponibile; modifica dell'art. 20, con l'introduzione della modalità del calcolo 'riserva matematica' per la definizione dell'ammontare del 'fondo per la liquidazione della indennità suppletiva di fine servizio'; modifiche nelle modalità per l'erogazione della quota previdenziale accantonata dagli iscritti che presentano domanda di cancellazione volontaria"; Roma Capitale, ad oggi, "*sta svolgendo ulteriori analisi e verifiche sulle nuove valutazioni operate*".

Il verbale Collegio dei revisori n. 414 del 21 giugno 2022 rimarca ulteriormente la grave e continua decrescita del numero degli iscritti (30.250 al 2017, 21.194 al 31 dicembre 2021, 20.233 al 30 aprile 2022) con significativo impatto sulla continuità dell'istituto, sulla crescita del disavanzo tecnico e sulle eventuali future valutazioni tecnico-attuariali; in base alle ultime informazioni disponibili (verbale n. 420 del 21 ottobre 2022) il numero degli iscritti al 30 settembre 2022 ammonta a 19.643, per effetto, tra l'altro, di 907 cancellazioni nel 2022, dovendosi ulteriormente rilevare come gli oneri connessi alle attività di *welfare* (attività assistenziali e sanitarie) che vengono erogate coprono meno del 50% dei costi tramite i contributi degli iscritti (verbale n. 418 del 16 settembre 2022).

Il Collegio dei revisori (verbale n. 415 del 7 luglio 2022), all'esito dell'esame dello studio attuariale citato, in contraddittorio con il professionista incaricato, ha rappresentato, tra l'altro, la necessità: - di una revisione preventiva dei dati contabili gestionali dell'istituto e di "*uno specifico audit preventivo alla predisposizione di qualsiasi rendiconto annuale*" (giudizio ribadito anche nel successivo verbale n. 416 del 18 luglio 2022); - di accertare la coerenza amministrativo-contabile delle previsioni per gli anni 2022-2036 sottostanti a tale perizia e di raccordarle con il piano industriale vigente; - di ricalcolare la riserva matematica al 30 giugno 2022 ovvero di rideterminare il disavanzo tecnico al fine di tener conto delle significative uscite degli iscritti al 30 aprile 2022; - di valutare l'opportunità di ricalcolare la riserva matematica al 30 giugno, rivedendo le ipotesi demografiche effettuate; - di valutare l'opportunità di ricalcolare la riserva matematica al 30 giugno con proiezioni a 30 e 50 anni; - di calcolare i valori al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021 del fondo trattamento di fine servizio secondo le disposizioni del regolamento di contabilità (contribuzione definita e in regime di capitalizzazione individuale, ferma restando la precisazione

del professionista incaricato circa il fatto che "*la metodologia attualmente utilizzata risulta coerente con il vigente regolamento per l'amministrazione*" ed "*è assimilabile sostanzialmente a quello della contribuzione definita dai fondi pensione negoziati*"); - di calcolare i valori al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021 del fondo di garanzia rischi di morte o di impiego secondo le disposizioni del regolamento di contabilità (contribuzione definita e in regime di capitalizzazione individuale).

Il bilancio di previsione 2022 risulta approvato con determinazione del commissario straordinario n. 101 del 31 marzo 2022.

Nel parere del Collegio dei revisori del 31 marzo 2022, si fa riferimento, tra l'altro: - alla rinnovata richiesta di un contributo straordinario a favore dell'Ipa a copertura del patrimonio netto negativo, rispetto a cui il Collegio ritiene che "*Roma Capitale non si possa sottrarre alla ricostituzione del capitale netto sempreché siano ristabilite le condizioni di continuità aziendale dell'istituto*"; - all'adeguamento dello schema di bilancio ai modelli previsti dal d.lgs. n. 118/2011.

Interpellata, l'amministrazione ha, in un primo momento, rappresentato che "*la gestione commissariale ritiene l'erogazione del contributo straordinario assolutamente indispensabile per garantire la sostenibilità economica finanziaria dell'istituto*" e che "*sta conducendo le verifiche circa la sussistenza dei presupposti di natura giuridico-contabile volti a legittimare l'erogazione del contributo stesso, anche alla luce delle valutazioni contenute nello studio attuariale*".

In sede istruttoria, è stato evidenziato come la decisione di procedere con tale contributo straordinario vada contemperata e attentamente ponderata non solo con l'attuale situazione economico-finanziaria di Roma Capitale, ma anche con le regole e i principi vigenti in tema di elargizione di contributi pubblici, in un contesto, peraltro, caratterizzato da forti perdite e diseconomicità della gestione dell'Ipa e dall'assenza di una chiarezza normativa di base che inevitabilmente compromette la linearità e la pronta comprensibilità di un'eventuale simile operazione.

L'elargizione di contributi pubblici va effettuata nel rispetto delle regole procedimentali di cui all'art. 12 della l. n. 241/1990 e dei canoni di trasparenza e pubblicità, la cui violazione costituisce non solo un indice di una non sana gestione finanziaria, ma potrebbe anche essere foriera di un danno erariale; ancora, il

principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziate siano sempre idonee ad assicurare la copertura della spesa e, dall'altro, che tali risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione. Occorre, in definitiva, che l'ente predetermini i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi, al fine di evitare ingiustificate discriminazioni e di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa.

A tale proposito, l'amministrazione ha riferito che, anche in ragione delle osservazioni della Corte, sta svolgendo "*ulteriori approfondimenti in ordine alla sussistenza dei presupposti giuridico-contabili volti a legittimare l'erogazione del contributo*"; nell'adunanza pubblica del 31 gennaio 2023 il Comune ha escluso il ricorso a finanziamenti e/o contribuzioni a favore dell'Ipa, se non nelle forme di *welfare* integrativo, secondo modalità e tempi ad oggi ancora in fase di analisi e verifica.

Il verbale del Collegio dei revisori dell'Ipa n. 411 del 31 marzo 2022 sottolinea che le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 "*non risultano pienamente applicate in materia di bilancio dell'Ipa*"; nella relazione predisposta dalla gestione commissariale si legge che il quadro contabile di riferimento e le norme applicabili all'Ipa seguono quanto previsto dal regolamento di contabilità - che, all'art. 42 (composizione del conto consuntivo), dispone che le "*risultanze della gestione dell'esercizio sono riassunte e dimostrate nel conto consuntivo, che si compone del rendiconto finanziario, della situazione patrimoniale e del conto economico*" – e che la situazione patrimoniale e il conto economico sono redatti secondo la logica della competenza economica. Specificamente, "*l'art. 47 (situazione patrimoniale) dispone che* "la situazione patrimoniale (allegato F) è redatta secondo lo schema previsto dall'art. 2424 del codice civile, per quanto compatibile. Per l'iscrizione e la valutazione degli elementi patrimoniali attivi e passivi, si applicano le disposizioni contenute nell'art. 2426 dello stesso codice e i principi contabili adottati dagli organismi nazionali e internazionali""; da ciò consegue che "*l'analisi tecnico-contabile è attualmente svolta seguendo le disposizioni in materia contenute nel codice civile e nei pertinenti principi contabili nazionali, analogamente a quanto avviene per altri soggetti aziendali pubblici, tra*

cui l'azienda speciale (…) Una volta identificato il nuovo assetto istituzionale, si provvederà ad adottare il relativo regime contabile di riferimento".

La gestione commissariale, in una nota del 13 luglio 2022, evidenzia che "*l'attuale non univoca qualificazione giuridica dell'Ipa non dà certezze in ordine alla necessità di adeguamento dello schema di bilancio ai modelli previsti dal d.lgs. n. 118/2011*" e che "*la società di revisione contabile, nell'ambito delle attività propedeutiche di propria competenza, opererà un approfondimento in relazione a tale adeguamento*", rilevando, altresì, che questo "*non avrebbe ragion d'essere qualora l'istituto assuma la veste di fondazione di partecipazione*".

Invero, l'applicabilità all'Ipa del regime contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011 non appare discutibile anche alla luce dell'attuale complessa e labile qualificazione giuridica. Infatti, per la sua connotazione pubblicistica, alla stregua di una sorte di amministrazione autonoma o di azienda-organo di Roma Capitale, condivisa anche dalla giurisprudenza amministrativa (Tar Lazio, Sez. II, 11 febbraio 2016, n. 1951) appare giustificato inferire, sul piano contabile, l'assoggettabilità dell'istituto ai principi dell'armonizzazione recati dal d.lgs. n. 118/2011, espressamente estesi dall'art. 1 agli enti locali e ai loro organismi strumentali, intesi come articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica.

Sul punto, sempre con la nota del 20 dicembre 2022, l'amministrazione capitolina ha ribadito che è in fase di studio l'attività da compiere per applicare i principi e gli schemi contabili del d.lgs. n. 118/2011 "*al peculiare sistema economico-finanziario dell'istituto*".

Le fondazioni controllate o partecipate da un ente territoriale sono enti strumentali, ai sensi del punto 11.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e, come tali, sottoposte ai principi e alle regole dettate per il 'gruppo amministrazione pubblica', tenuto conto delle previsioni di cui all'allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011, nonché ai principi contabili generali e applicati previsti dalla medesima normativa, a garanzia del consolidamento e della trasparenza dei conti pubblici e dell'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili.

Da ultimo, risulta avanzata dall'organo gestorio una richiesta di parere al Collegio dei revisori su una variazione al bilancio di previsione 2022, imposta dalle cancellazioni degli iscritti durante l'anno (tali da comportare un flusso finanziario in uscita di 1.300.000 euro per oneri da restituzione contributi previdenziali agli iscritti) nonché dalla necessità, a seguito del venir meno della disponibilità della Bcc a proseguire il contratto per l'erogazione di prestiti bancari agli iscritti Ipa, di convertire le domande di finanziamento in prestiti fiduciari, con aggravio di oneri per 550.000 euro.

Anche nell'adunanza pubblica il Collegio dei revisori ha ribadito le forti criticità finanziarie e patrimoniali dell'istituto, con particolare riferimento alla notevole contrazione dei ricavi, alla riduzione significativa del numero degli iscritti (1.846 nel solo 2022, pari all'8,6% del totale) e alla non chiara quantificazione e svalutazione dei crediti in un contesto di complessiva inattendibilità delle scritture contabili.

5. Fonti di finanziamento, rapporti finanziari con Roma Capitale, attività di recupero crediti

Le risorse per l'attività istituzionale dell'Ipa derivano, tra l'altro, da contributi ordinari e straordinari degli iscritti e degli enti datoriali di appartenenza.

Di seguito, si riporta un prospetto riepilogativo delle fonti di finanziamento dell'Ipa.

Tabella n. 2 – Contributi versati all'Ipa nel periodo 2016-2021

ANDAMENTO CONTRIBUTI						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A Enti						
A.1 Contributi						
Comune di Roma	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contributo straordinario AMA per recupero mancati versamenti fino al 2017	0,00	0,00	0,00	1.375.000,00	2.639.547,74	0,00
Contributo ordinario 2018-2019-2020 AMA	0,00	0,00	0,00	0,00	565.997,69	785.000,00
Fiumicino	21.582,10	20.698,08	20.256,06	19.550,19	18.602,60	18.357,39
Istituzione Biblioteche del Teatro di Roma e di altri	34.524,21	32.148,65	36.007,91	36.807,95	32.108,71	34.329,88
Tot. Contributi Enti	**56.106,31**	**52.846,73**	**56.263,97**	**1.431.358,14**	**3.256.256,74**	**837.687,27**
B Contributi iscritti						
B.1 Assistenza						
Comune di Roma	3.095790,27	2.317.243,08	3.215.319,64	2.949.511,46	2.149.613,87	2.530.765,87
Ama	1.302.178,00	839.330,94	1.061.555,97	945.730,80	674.991,19	721.087,86
Fiumicino	39.904,95	25.112,20	31.296,83	36.744,10	29.057,31	30.448,67
Istituzione Biblioteche	39.480,02	20.702,40	37.080,61	33.876,46	23.835,00	22.702,57
Agenzia tossicodipendenze	39.480,00	446,62	37.080,61	650,15	661,76	572,11
Teatro di Roma	6.649,34	5.793,61	7.826,97	5.503,45	5.120,06	9.225,16
Fiumicino Tributi	3.285,09	2.807,47	3.421,03	3.431,07	2.679,73	3.451,20
Zetema e altri enti	77.263,65	45.866,42	90.822,18	83.373,77	50.622,45	68.611,11
Tot. Assistenza	**4.604.031,32**	**3.257.302,74**	**4.584.039,15**	**4.058.821,26**	**2.945.581,37**	**3.386.864,55**
B.2 Previdenza						
Comune di Roma	3.096.294,58	2.704.500,78	3.337.449,22	2.949.230,47	2.750.248,75	2.415.144,06
Ama	1.188.749,38	1.133.955,21	1.071.869,29	966.697,16	73.148,59	721.223,04
Fiumicino	39.904,95	38.538,71	31.362,2	36.744,10	35.135,23	33.517,43
Istituzione Biblioteche	39.280,02	29.984,63	40.058,42	33.866,46	28.801,70	26.985,24
Agenzia tossicodipendenze	662,16	506,98	705,85	660,15	779,85	572,11
Teatro di Roma	6.849,34	6585,8	7.833,71	5.503,45	6.482,96	9.225,16
Fiumicino Tributi	3.285,09	4.332,44	3.400,43	3.431,07	3.245,43	3.451,20
Zetema e altri enti	77.263,11	76.636,83	91.360,03	83.373,77	71.650,04	68.611,11
Contributo Comune e altri Enti al fondo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	213.835,67
Tot. Previdenza	**4.452.288,63**	**3.995.041,38**	**4.584.039,15**	**4.079.506,63**	**2.969.492,55**	**3.492.565,02**
B.3 Fondo Solidarietà						
Comune di Roma	238.929,15	216.146,26	246.611,56	197.676,48	201.247,55	173.127,03
Ama	64.002,14	60.572,24	55.370,77	50.372,17	42.592,58	37.329,26
Fiumicino	3.270,25	3.231,11	2.548,22	2.862,37	2.608,99	2.469,26
Altri istituti minori (Agenzia Toss., Teatro di Roma, Fiumicino Tributi, Biblioteche)	3.475,22	3.170,32	3.693,55	3.159,02	2.833,50	2.845,89
Zetema ed altri enti	7.728,04	6.791,85	8.553,58	7.495,32	6.473,55	6.210,89
Tot. Fondo Solidarietà	**317.4040.80**	**289.911,78**	**316.776,68**	**261.565,36**	**255.756,17**	**221.983,01**
B.4 Ex Clp	**3.213.121,21**	**2.853.194,59**	**3.397.678,69**	**3.025.696,48**	**2.758.426,86**	**2.311.442,03**
B.5 Rimborsi Odontostomatologico/sanitari	**1.213.319,22**	**762.588,44**	**997.507,33**	**918.768,03**	**1.698.386,27**	**595.040,44**
B.6 Corrispettivo Ama per visite mediche medicina preventiva	**179.689,29**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
B.7 Pensionati	**564.180,00**	**501.673,81**	**517.081,53**	**461.676,24**	417.753,83	**300.119,28**
C Totale contributi iscritti (B1+B2+B3+B4+B5+B6+B7)	**14.544.034,47**	**11.659.712,74**	**14.261.112,46**	**12.806.034,00**	11.045.397,05	**10.308.014,33**
D Totale contributi iscritti (A+C)	**14.561.322,94 €**	**11.712.559,47**	**14.317.376,43**	**14.237.392,14**	14.301.653,79	**11.145.701,60**

Emerge che nel 2021 i contributi, 11.145.701,60 euro, sono considerevolmente diminuiti rispetto al triennio precedente (2018-2020), in cui gli stessi erano superiori a 14 milioni; essi sono distinti in due macro-voci: contributi enti (A) e contributi iscritti (B), questi ultimi, a loro volta, distinti in assistenza (B.1), previdenza (B.2) e fondi solidarietà (B.3).

Roma Capitale non ha mai corrisposto il proprio contributo e, infatti, l'importo della voce A è fortemente influenzato, in negativo, da tale circostanza. Nondimeno, il bilancio di previsione 2022 dell'Ipa espone, a carico del Comune, un contributo di

2.458.312,78 euro, con residui attivi presunti al 31 dicembre 2021 per 6.212.470,77 euro:

Tabella n. 3 – Dettaglio entrate bilancio di previsione Ipa 2022

Bilancio di Previsione - Esercizio 2022
ENTRATE

TITOLI	CATEGORIE/SUB-CATEG.	CAP./NUM.	DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI PRESUNTI AL 31.12.2021	PREVISIONI DEFINITIVE ESERCIZIO 2021	VARIAZIONI IN AUMENTO	VARIAZIONI IN DIMINUZIONE	PREVISIONI DI COMPETENZA ESERCIZIO 2022	PREVISIONI DI CASSA ESERCIZIO 2022
TITOLO 1: ENTRATE CORRENTI									
	Categoria: 1.01 SANITA' - Entrate per contributi da parte degli Enti iscritti								
	Sub-Categoria 01.01/00: SANITA' - ENTRATE PER CONTRIBUTI DA PARTE DEGLI ENTI ISCRITTI								
		01.01/00.01	Contributo del Comune di Roma	6.212.470,77	5.185.064,02	0,00	2.726.751,24	2.458.312,78	2.458.312,78
		01.01/00.02	Contributo dell'A.M.A.	332.000,00	332.000,00	3.434,09	0,00	335.434,09	667.434,09
		01.01/00.03	Contributo del Comune di Fiumicino	0,00	19.000,00	0,00	642,61	18.357,39	18.357,39
		01.01/00.04	Contributi della istituzione Biblioteche, del Teatro di Roma e di Altri	83.436,47	30.000,00	10.111,09	0,00	40.111,09	123.547,56
		01.01/00.05	Contributo finalizzato all'assistenza di cui all'art.5 del regolamento sanitario	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			TOTALE GENERALE CATEGORIA 1.01	**6.627.907,24**	**5.566.064,02**	**13.545,18**	**2.727.393,85**	**2.852.215,35**	**3.267.651,82**
	Categoria: 1.02 ASSISTENZA - Entrate per contributi assistenziali a carico degli iscritti								
	Sub-Categoria 01.02/00: ASSISTENZA - ENTRATE PER CONTRIBUTI ASSISTENZIALI A CARICO DEGLI ISCRITTI								
		01.02/00.01	Dipendenti del Comune di Roma	211.176,02	2.900.000,00	0,00	7.867,31	2.892.132,69	2.862.297,65
		01.02/00.02	Dipendenti A.M.A.	65.086,69	830.000,00	0,00	8.585,23	821.414,77	818.050,23
		01.02/00.03	Dipendenti del Comune di Fiumicino	2.877,97	36.000,00	0,00	1.185,78	34.814,22	34.791,01

In proposito, l'amministrazione riferisce che "*i contributi ordinari dagli enti di appartenenza degli iscritti vengono regolarmente versati da Ama spa, Comune di Fiumicino, Aequaroma, Teatro di Roma, Palaexpo, Fiumicino tributi, Bioparco e Zetema. Roma Capitale non eroga il contributo ordinario a partire dall'anno 2011. Inoltre, pur mettendo a disposizione dell'Ipa gli immobili in cui hanno sede gli uffici centrali e il centro manutenzione preventiva, non vengono versati i contributi a copertura dei costi relativi alla manutenzione degli immobili stessi. Nel periodo preso in esame, l'istituto non ha valorizzato oneri finanziari conseguenti al credito vantato verso Roma Capitale*".

Alla richiesta di rendere elementi in ordine a importi e contabilizzazione dei contributi nel bilancio di Roma Capitale, alle risorse appostate nel bilancio di previsione comunale 2022-2024, agli impegni assunti in favore dell'Ipa nella gestione in corso nonché in merito a eventuali accantonamenti prudenziali disposti nel rendiconto 2021, la Ragioneria segnala che "*gli ultimi stanziamenti previsti nel bilancio di Roma Capitale quali contributi all'istituto sono contenuti nel bilancio di previsione 2011-2013 limitatamente alle prime due annualità ammontanti rispettivamente a euro 679.000 (2011) ed euro 393.800 (2012). Ulteriori rapporti finanziari, da segnalare con riferimento al periodo 2016-2022, risultano esclusivamente connessi al riversamento - in servizi per conto*

terzi - delle trattenute operate ai dipendenti di Roma Capitale e riversate all'istituto, ad eccezione di due impegni, pari a euro 209.474, assunti il primo il 7 maggio 2020 e il secondo il 7 settembre 2020, per il finanziamento di una convenzione con l'Ipa finalizzata alla somministrazione e lettura di test rapidi e sierologici per anticorpi IgG su base volontaria, campagna di sensibilizzazione a favore dei dipendenti dell'amministrazione comunale maggiormente esposti al Covid 19. Tali impegni risultano totalmente liquidati e pagati".

Il Comune, il 22 dicembre 2022, ha confermato che "*per l'anno 2022 non è previsto nel bilancio di previsione di Roma Capitale alcuno stanziamento connesso a 'contributo ordinario Ipa' ovvero ad altre erogazioni liberali. Le uniche voci di spesa registrate in bilancio 2022, a favore di Ipa, sono connesse alle trattenute stipendiali volontarie operate sui cedolini paga dei dipendenti iscritti alla stessa, che sono riversate con periodicità mensile*".

La mancata erogazione dal 2011, da parte di Roma Capitale, del contributo ordinario da corrispondere e l'assenza di stanziamento di risorse nel bilancio in corso di gestione generano gravi perplessità anche sull'attendibilità del bilancio di previsione 2022 di Ipa.

Nella nota integrativa di questo le entrate per contributi di Roma Capitale sono state stimate in crescita dell'8%; nel relativo parere (verbale n. 411/2022) il Collegio dei revisori pone all'attenzione il carattere non ricorrente di tale entrata, da porre, pertanto, a copertura di spese non ricorrenti quali quelle in conto capitale. La stessa nota integrativa dà conto di un contributo annuale di Roma Capitale dello 0,85% del totale degli stipendi pensionabili di spettanza del personale a decorrere dal 1° gennaio 1981 (come confermato dalla determinazione dirigenziale del Dipartimento I, Politiche delle risorse umane e decentramento n. 1430 del 2004), specificando che nel bilancio 2022 è stata ripristinata l'erogazione del contributo applicando la percentuale dello 0,85% sul totale degli stipendi pensionabili dei dipendenti iscritti previsti per l'anno 2022.

Incerto appare, altresì, l'ammontare dei crediti vantati verso Roma Capitale. Sempre la nota integrativa al bilancio Ipa 2022 segnala che, "*da una prima stima di calcolo, il credito maturato risulterebbe pari a euro 32.032.306. Tale somma è stata ricavata applicando la percentuale dello 0,85% sullo stipendio pensionabile dei dipendenti capitolini iscritti all'istituto dal 2011 al 2021. Data la rilevanza di tale importo, il credito non è stato inserito*

nel bilancio preventivo 2022 ritenendo che lo stesso debba essere oggetto di apposita transazione con Roma Capitale. La risoluzione della transazione appare quanto mai urgente e di vitale importanza, considerato che tale contributo è elemento fondamentale per il proseguimento e il mantenimento degli scopi e degli obiettivi di carattere previdenziale, assistenziale e creditizio sui quali l'Ipa è stata fondata"; con riguardo ai residui attivi relativi ai contributi di Roma Capitale "*gli stessi non sono stati inseriti nelle previsioni di incasso in quanto sono attualmente oggetto di confronto con l'amministrazione capitolina al fine della definitiva valorizzazione dei suddetti contributi*". Nella risposta istruttoria del 18 luglio 2022, l'importo dei crediti nei confronti di Roma Capitale è stato, invece, quantificato in 7.831.078 euro al 31 dicembre 2021, comprensivo dei contributi previsti nello statuto e non versati quali, in particolare, i contributi annuali 2011-2020 (6.031.939,02 euro) e quello ordinario 2021 (553.125 euro); a tali importi si aggiungono il rimborso dei costi di manutenzione delle strutture concesse in comodato (763.051,56 euro) e le spese sostenute per la gestione del Punto di primo intervento (482.962,85 euro); tali somme sono state registrate nel sistema Simop+ di Roma Capitale. Gli importi non risultano in linea neppure con quelli del verbale n. 412/2022 del Collegio dei revisori - che, a sua volta, richiama la nota della Ragioneria generale di Roma Capitale del 12 aprile 2022 sulla verifica, al 31 dicembre 2021, dei debiti e crediti reciproci tra Comune e organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 e gli elenchi dei residui trasmessi dall'Ufficio contabilità dell'Ipa - che dà conto di residui passivi certificati da Roma Capitale nei confronti dell'Ipa per 1.433.069,28 euro; peraltro, nello stesso verbale, viene evidenziato come tale dato sia reputato, dall'Ufficio di contabilità dell'Ipa non allineato con quanto caricato dall'istituto nel sistema Simop+ che riporta un totale (ancora diverso) di 9.413.289,26 euro.

Di seguito, il prospetto di calcolo del contributo dovuto da Roma Capitale dal 2011 al 2020 (6.031.939,02 euro), determinato con una formula matematica tra l'importo dell'ultimo versamento del 2010 (700.000 euro) diviso il numero di iscritti (22.400), il cui risultato è stato moltiplicato per il numero degli iscritti negli anni dal 2011 al 2021.

Tabella n. 4 – Contributi per l'Ipa a carico di Roma Capitale dal 2011 al 2020

CONTRIBUTO ENTE ROMA CAPITALE				
ANNO	PAGATO	N. ISCRITTI	AD ISCRITTO	IMPORTI DOVUTI
2010	€ 700.000,00	22.400	€ 31,25	
2011	€ -	21.857		€ 683.031,25
2012	€ -	21.254		€ 664.187,50
2013	€ -	20.955		€ 654.843,75
2014	€ -	20.324		€ 635.125,00
2015	€ -	19.637		€ 613.651,09
2016	€ -	19.513		€ 609.766,08
2017	€ -	18.805		€ 587.656,25
2018	€ -	17.924		€ 560.115,59
2019	€ -	16.924		€ 528.875,00
2020	€ -	15.830		€ 494.687,50
TOTALE CALCOLO CONTRIBUTO ROMA CAPITALE DAL 2011 AL 2020				€ 6.031.939,02

Da ultimo, si evidenzia che, in merito al credito vantato nei confronti di Roma Capitale e a una possibile soluzione transattiva sullo stesso, l'amministrazione comunale ha rappresentato che "*non è a conoscenza dell'esistenza di procedure legate a ipotesi transattive con l'Ipa connesse al riconoscimento di posizioni debitorie di Roma Capitale nei confronti della stessa*" e che "*la gestione commissariale rappresenta che* "non risultano, al momento, ipotesi di soluzioni transattive sul credito dell'Ipa verso Roma Capita*le*"". Dall'ultimo riscontro istruttorio pervenuto, nonché da quanto confermato dall'amministrazione nell'adunanza pubblica, emerge l'insussistenza di un'ipotesi di soluzione transattiva della questione nonostante, nei documenti di accompagnamento al bilancio dell'Ipa per il 2022, tale evenienza venga espressamente richiamata.

Emerge, in definitiva, un quadro profondamente incerto, incoerente e poco trasparente in merito al rapporto debiti-crediti tra l'istituto e Roma Capitale, tale da indurre a ritenere gli importi indicati nei rispettivi documenti contabili non attendibili e, dunque, da sottoporre a un'attenta verifica, anche ai fini di un loro stralcio o revisione, onde scongiurare che la loro permanenza possa contaminare l'attendibilità delle scritture contabili e, più in generale, la veridicità dei dati di bilancio, nell'ambito, peraltro, di un contesto giuridico, finanziario ed economico già confuso e poco lineare.

Pertanto, la necessitata attività di *due diligence* da parte del Comune rispetto al quadro economico e finanziario dell'Ipa non può che riguardare anche i reciproci

rapporti debiti-crediti, con una preliminare e attenta analisi delle soluzioni da adottare ai fini, in primo luogo, di una messa in trasparenza delle rispettive posizioni e, in secondo luogo, di una successiva soluzione della questione relativa al mancato versamento del contributo dal 2011.

Anche l'Agenzia per la tossicodipendenza e l'Istituto biblioteche non versano all'Ipa il proprio contributo dal 2011, per un ammontare, rispettivamente, di 1.250 e di 74.097,69 euro, determinato secondo le stesse modalità e oggetto di sollecito nel maggio 2021.

Tabella n. 5 – Contributi per Ipa a carico dell'Agenzia per la tossicodipendenza dal 2011 al 2020

CONTRIBUTO ENTE AGENZIA TOSSICODIPENDENZA				
ANNO	PAGATO	N. ISCRITTI	AD ISCRITTO	IMPORTI DOVUTI
2011	€ -	2	31,25	€ 62,50
2012	€ -	2	31,25	€ 62,50
2013	€ -	3	31,25	€ 93,75
2014	€ -	3	31,25	€ 93,75
2015	€ -	5	31,25	€ 156,25
2016	€ -	5	31,25	€ 156,25
2017	€ -	5	31,25	€ 156,25
2018	€ -	5	31,25	€ 156,25
2019	€ -	5	31,25	€ 156,25
TOTALE CALCOLO CONTRIBUTO DAL 2011 AL 2019				€ 1.093,75
2020	€ -	5	31,25	€ 156,25
TOTALE CALCOLO CONTRIBUTO DAL 2011 AL 2020				€ 1.250,00

Tabella n. 6 – Contributi per Ipa a carico dell'Istituto biblioteche dal 2011 al 2020

CONTRIBUTO ENTE ISTITUTO BIBLIOTECHE				
TOTALE CALCOLO CONTRIBUTO ROMA CAPITALE DAL 2011 AL 2020				€ 2.343,75
ANNO	PAGATO	N. ISCRITTI	AD ISCRITTO	IMPORTI DOVUTI
2011	€ -	277	31,25	€ 8.656,25
2012	€ -	264	31,25	€ 8.250,00
2013	€ -	258	31,25	€ 8.062,50
2014	€ -	281	31,25	€ 8.785,19
2015	€ -	248	31,25	€ 7.750,00
2016	€ -	240	31,25	€ 7.500,00
2017	€ -	237	31,25	€ 7.406,25
2018	€ -	210	31,25	€ 6.562,50
2019	€ -	189	31,25	€ 5.906,25
TOTALE CALCOLO CONTRIBUTO DAL 2011 AL 2019				€ 68.878,94
2020	€ -	167	31,25	€ 5.218,75
TOTALE CALCOLO CONTRIBUTO DAL 2011 AL 2020				€ 74.097,69

Per le ulteriori poste creditorie e le misure intraprese per l'incasso, è stato comunicato che l'Ipa vanta, anzitutto, crediti, per prestiti a favore degli iscritti, per un totale di 49.625.935 euro al 31 dicembre 2021, diminuito a 46.630.223 al 31 marzo 2022.

L'ammontare dei crediti verso iscritti oggetto di recupero è stato quantificato, in un primo momento, in circa 5.000.000 di euro, in larga parte attribuibili agli iscritti collocati in quiescenza per i quali sono in corso specifiche azioni, attraverso apposita obbligazione in favore dell'Ipa, per rivalersi, tramite Inps, sul Tfs o Tfr.

Il prospetto aggiornato al 31 dicembre 2021 dei prestiti in essere per i collocati a riposo, contenuto nel verbale n. 410/2022 del Collegio dei revisori, dà conto di 354 posizioni attive, di cui 130 in regola con i pagamenti, 152 con piani di rientro e 72 al recupero credito. Il residuo da incassare, al 31 dicembre 2021, è di 1.134.080,68 euro con un totale insoluto di 437.142,54 euro (39%).

L'importo residuo del totale delle posizioni (276) aperte al 31 marzo 2022 cala a 814.797,70 euro, di cui insoluto 210.359,86 euro (25,8%) (verbale del Collegio dei revisori n. 412 del 14 aprile 2022).

È stato, inoltre, evidenziato che la gestione commissariale, negli ultimi anni, ha provveduto a impegnare risorse e a intraprendere attività di recupero crediti in passato assenti. La gestione amministrativa e la stessa quantificazione di tali crediti appaiono, tuttavia, ancora incerte. In particolare, nel verbale del Collegio dei revisori n. 410 del 4 marzo 2022 si dà conto della "*mancata comunicazione (da parte dell'Ipa) dell'estinzione, presso la Bcc Roma, dei prestiti bancari relativi agli iscritti collocati a riposo*" sicché, "*per il periodo 2018-2021, l'Ipa ha continuato a versare alla Bcc Roma mensilmente le rate del piano di ammortamento sebbene l'iscritto, una volta collocato a riposo, avesse estinto presso l'Ipa il totale del debito, mediante compensazione con l'indennità di fine servizio Ipa e Tfr Inps*". In particolare, l'Area credito, il 30 settembre 2021, ha segnalato la necessità di chiudere 330 posizioni per un totale di circa 1,7 milioni dal 2018 alla data di comunicazione, composti in parte da crediti già incassati dall'istituto, in parte da incassare tramite procura su Tfr Inps, con conseguente intenzione del commissario di intraprendere un percorso volto all'estinzione dei prestiti ancora attivi.

Alla luce di ciò desta preoccupazione l'ingente mole di crediti nei confronti degli iscritti rispetto a cui, secondo quanto dichiarato, sino ad oggi, non sono mai state poste in essere attività di recupero. La gravosità della situazione e l'ammontare cospicuo delle somme rendono sempre più critica la situazione finanziaria dell'Ipa, con riguardo all'esigibilità dei crediti e ai tempi per la loro effettiva riscossione, in disparte ogni ulteriore osservazione sul rispetto dei basilari principi contabili che presiedono all'iscrizione di crediti a bilancio. A ciò si aggiunge la situazione creditoria nei confronti di Roma Capitale, caratterizzata, come visto, da una profonda incertezza di fondo sul se e sul quanto deve essere corrisposto.

Altre poste creditorie da recuperare concernono, infine, le somme derivanti da condanne emesse a seguito di giudizi di responsabilità della Corte dei conti. Sono state segnalate: - la sentenza n. 194/2019 della Sezione I giurisdizionale centrale d'appello, per 403.949,81 euro, di cui versati 196.175,12 e ancora da incassare 195.286,28 (in taluni casi oggetto di dilazione dei pagamenti ex art. 215, comma 5, d.lgs. n. 174/2016); - la sentenza n. 386/2018, riformata dalla sentenza n. 222/2022 della Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, che ha accolto parzialmente gli appelli, per 2.847.625,10 euro, ancora non versati.

Roma Capitale ha fornito un dato aggiornato al 16 dicembre 2022 dei recuperi, riportato nella tabella che segue:

Tabella n. 7 – Andamento recupero crediti Ipa da sentenze di condanna per danno erariale

CREDITI MATURATI A SEGUITO DI SENTENZE DELLA CORTE DEI CONTI AL 16 DICEMBRE 2022		
SENTENZE	SENT. 194/2019	SENT. 386/2018 APP. SENT. 222/2022
INCASSATI	219.275,12	
DA INCASSARE	172.186,28	2.847.625,10
TOTALE	**391.461,40**	**2.847.625,10**

Con riferimento al *quantum* dovuto in ragione della sentenza n. 194/2019 di 401.880,54 euro l'Ipa ha precisato che "*la somma ancora da versare se sommata a quella versata non corrisponde al totale dovuto perché alcune delle somme già versate sono al netto di quelle vantate nei confronti dell'Ipa*".

6. Contenzioso e passività potenziali

Al 31 dicembre 2021 pendono 3 contenziosi in materia di responsabilità medica, per poco più di 400.000 euro, con rischio di soccombenza stimato come remoto per carenza di legittimazione passiva dell'istituto. A ciò si aggiungono 3 contenziosi lavoristici per i quali, reputato remoto il rischio di soccombenza da richieste di riconoscimento del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, viene, invece, stimato possibile quello da risarcimento dei danni, quantificato in misura puntuale (l23.474,16 euro) in un solo caso.

Per le passività potenziali stimate a carico dell'istituto, nella relazione della gestione commissariale del 25 maggio 2022, si fa riferimento, per quanto dato evincere, non già a passività potenziali, ma a poste debitorie già registrate, laddove si precisa che le "*partite a debito che l'istituto ha verso Roma Capitale riguardano il rimborso dei compensi anticipati per il personale comandato negli anni 2018-2021, per un totale di 677.550 euro, come da comunicazioni inviate dal Dipartimento Organizzazione risorse umane di Roma Capitale con importi registrati nel sistema Simop+ di Roma Capitale*". Al riguardo, la nota della Ragioneria generale di Roma Capitale del 12 aprile 2022 sulla verifica, al 31 dicembre 2021, dei debiti e crediti reciproci ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 indica 523.514,46 euro, corrispondente ai rimborsi per i compensi del personale comandato da Roma Capitale per gli anni 2018-2020; l'importo, aggiornato al 2021, è di 677.550 euro. Tuttavia, questo non risulta del tutto allineato a quello del verbale n. 412/2022 del Collegio dei revisori che richiama la documentazione acquisita dall'Ufficio contabilità dell'Ipa da cui emergono residui attivi certificati da Roma Capitale nei confronti dell'istituto, al 31 dicembre 2021, per 673.434,45 euro.

In proposito, il 20 dicembre 2022 Roma Capitale ha comunicato che il "*dato riportato dall'Ipa, ossia 677.550 è supportato dalle comunicazioni pervenute dal Dipartimento Organizzazione e risorse umane, Direzione Programmazione, gestione e controllo della spesa del personale, in data 4 marzo 2022, mentre quello indicato dal Collegio dei revisori nel verbale n. 412/2022 si riferisce ai residui passivi risultanti dalla contabilità al 31 dicembre 2021. Inoltre, non risultano passività potenziali in essere presso l'istituto*".

La mancata approvazione dei rendiconti 2020 e 2021 non consente di valutare *an* e *quantum* delle risorse individuate per fronteggiare tali rischi e situazioni debitorie già consolidate.

È stata, inoltre, prodotta una relazione dell'Avvocatura capitolina in ordine ai contenziosi riferibili agli organi e alle attività amministrative dell'Ipa che abbiano coinvolta Roma Capitale. Tra questi figura il ricorso avverso l'ordinanza sindacale n. 125/2019 (revoca Collegio dei revisori e nomina nuovi componenti), definito con sentenza del Tar Lazio n. 9345/2020 di accoglimento, con condanna al risarcimento dell'amministrazione comunale che ha proposto appello al Consiglio di Stato.

Roma Capitale, con l'ultimo riscontro del 20 dicembre 2022, ha confermato, in ordine al contenzioso in essere in capo all'Ipa, quanto sopra riportato, "*non essendo intervenuti alla data odierna aggiornamenti sul punto*".

Da ultimo, sul contenzioso pendente presso il Consiglio di Stato e relativo all'impugnazione dell'ordinanza sindacale n. 125/2019, l'amministrazione capitolina ha riferito che "*l'appello è tuttora pendente, in attesa della fissazione dell'udienza. (…) in parallelo, i ricorrenti hanno attivato giudizio di esecuzione per la quota risarcitoria derivante dalla sentenza Tar n. 9345/2020. Il Tar del Lazio ha emesso sentenza n. 13070/2021 impugnata dai ricorrenti quanto alle modalità di definizione del risarcimento del danno fissato per la camera di consiglio del 12 gennaio 2023. L'Avvocatura ha attivato il procedimento contabile per il pagamento delle spese di lite*".

7. Gestione delle risorse umane e strumentali

7.1. Somministrazione di lavoro

L'istituto è privo di personale interno, avvalendosi, prevalentemente, di risorse somministrate a tempo determinato e, in parte, di personale comandato dal Comune. In particolare, fino al 30 giugno 2022, risultano somministrate 24 unità e comandate da Roma Capitale 3 risorse. Delle 24 unità somministrate, 4 sono assistenti alla poltrona, 1 è addetta al protocollo/archivio, 7 al *back/front office*, 3 all'Ufficio credito, 1 all'Urp e alla comunicazione, 1 al controllo di gestione, 1 è responsabile amministrativo Cod, 1 addetta all'Ufficio contabilità, 1 è segretaria commissariale/*internal audit*, 1 è addetta all'Ufficio legale, 1 è cassiere/economo, 1 è addetta all'Ufficio assistenza, 1 all'Ufficio personale/contabilità. Quanto al personale comandato dal Comune, 1 è addetto all'Ufficio contabilità, 1 è responsabile del Centro di medicina preventiva e 1 dell'area assistenza e previdenza.

I contratti di somministrazione sono stati sottoscritti con la società Synergie e, per la maggior parte delle risorse, più volte prorogati (anche fino a sei volte), a fronte di una prima decorrenza contrattuale risalente, in taluni casi, agli anni 2012-2019. L'importo speso, a favore dell'agenzia di somministrazione, dal 1° gennaio 2022 al 30 aprile 2022 risulta di 288.289,73 euro. In proposito, il Collegio dei revisori, nel parere sul bilancio di previsione 2022, sottolinea ancora una volta la necessità che l'Ipa "*si doti di personale proprio senza più ricorrere al lavoro interinale sicuramente più oneroso. Onerosità comportata anche dalla mancata assegnazione di dipendenti in comando da Roma Capitale a copertura dell'intero fabbisogno di personale*". Da ultimo, il 25 gennaio 2023, lo stesso Collegio dei revisori ha ribadito di aver sempre contestato il continuo ricorso al contratto di somministrazione e le proroghe del contratto con Synergie.

La centralità (se non quasi esclusività) del lavoro somministrato nell'assetto organizzativo dell'istituto rileva in maniera significativa e fortemente critica alla luce di quanto previsto dall'art. 31 del d.lgs. n. 81/2015, che prevede che l'assunzione di personale somministrato non può eccedere il 20% o 30% (a seconda che il personale sia a tempo indeterminato o determinato) del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore; l'ente, invece, non ha mai assunto con contratto a tempo indeterminato e, dunque, il ricorso al lavoro somministrato risulta

non conforme alla normativa giuslavoristica vigente, con conseguente applicazione dagli artt. 38, comma 2, e 40, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015. In particolare, l'art. 38, comma 2, prevede che quando "*la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli artt. 31, commi 1 e 2, 32 e 33, comma 1, lett. a), b), c) e d), il lavoratore può chiedere, anche soltanto nei confronti dell'utilizzatore, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione*" e l'art. 40, comma 1, che la "*violazione degli obblighi e dei divieti di cui agli artt. 33, comma 1, nonché, per il solo utilizzatore, di cui agli artt. 31 e 32 e, per il solo somministratore, di cui all'articolo 33, comma 3, sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 1.250*".

Ciò che più desta perplessità è che sia l'amministrazione capitolina sia l'Ipa sono ben consapevoli della criticità, in quanto dichiarano che "*questa situazione è determinata dall'assetto istituzionale atipico dell'istituto e dall'incertezza normativa circa la disciplina cui deve attenersi anche in materia di assunzioni. In particolare, è dubbio se l'Ipa possa procedere ad assunzioni di proprio personale né a quale procedura debba fare riferimento. Di conseguenza, ha sempre dovuto impiegare risorse umane esterne e, inevitabilmente, non è stata in condizione di poter rispettare i vincoli normativi circa i limiti al ricorso di personale a tempo determinato*". Anche la gestione commissariale "*ha ripetutamente segnalato a Roma Capitale la necessità di superare questa anomalia*". In buona sostanza, nel corso degli anni, l'irrisolta questione della natura giuridica dell'istituto viene posta a base del mancato rispetto dei vincoli normativi previsti dalla legislazione giuslavoristica sulla somministrazione di lavoro, con un aggravamento dei profili di responsabilità di tutti coloro che avrebbero dovuto gestire e risolvere la situazione.

Il contratto di somministrazione di lavoro costituisce una fattispecie negoziale complessa, in cui due contratti si combinano per realizzare la dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione, secondo un'interposizione autorizzata dall'ordinamento in quanto soggetta a particolari controlli e garanzie, quali condizioni per prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore (Cons. Stato, n. 3457/2022); nella confusione gestionale e normativa che caratterizza l'Ipa, nonché nella consapevole violazione delle norme giuslavoristiche in materia di

somministrazione di lavoro, non possono sottacersi potenziali profili di pregiudizio alle tutele dei lavoratori, circostanza resa ancor più grave non solo dall'annosità della questione, ma anche dal contesto pubblico in cui tali mancanze e carenze si sono sedimentate.

Nell'adunanza pubblica, il commissario straordinario ha dichiarato che il contratto con Synergie è stato ulteriormente prorogato fino al 31 marzo 2023.

Quanto alle modalità di selezione dell'agenzia di somministrazione, il Comune ha riferito che, a seguito dell'espletamento di una gara, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 41 del 19 luglio 2016, è stata aggiudicata la fornitura di personale somministrato alla Synergie Italia per il triennio successivo (contratto del 22 dicembre 2016). Al termine del triennio, il contratto è stato più volte prorogato (prima per tre mesi, poi, di seguito, fino al 31 luglio 2020, fino al 30 novembre 2020, fino al 30 giugno 2021, fino al 30 novembre 2021, fino al 14 gennaio 2022, fino al 15 aprile 2022, fino al 30 giugno 2022, fino al 31 dicembre 2022 e, da ultimo, fino al 31 marzo 2023).

Tenuto conto degli aggiornamenti forniti, non possono che ribadirsi le gravi carenze amministrative e le diffuse illegittimità registrate sia nella gestione del personale somministrato sia nella gestione del contratto (commerciale) di somministrazione. In particolare, emerge che i primi contratti con unità somministrate risalgono alla fine del 2012 e, pertanto, ancora non risulta chiaro se, fino al 2016, il personale sia stato impiegato sulla scorta di contratti sottoscritti dopo una procedura selettiva. L'amministrazione ha solo riferito sul contratto sottoscritto con l'agenzia di somministrazione Synergie il 22 dicembre 2016. Anche nell'adunanza pubblica, non sono stati forniti chiarimenti.

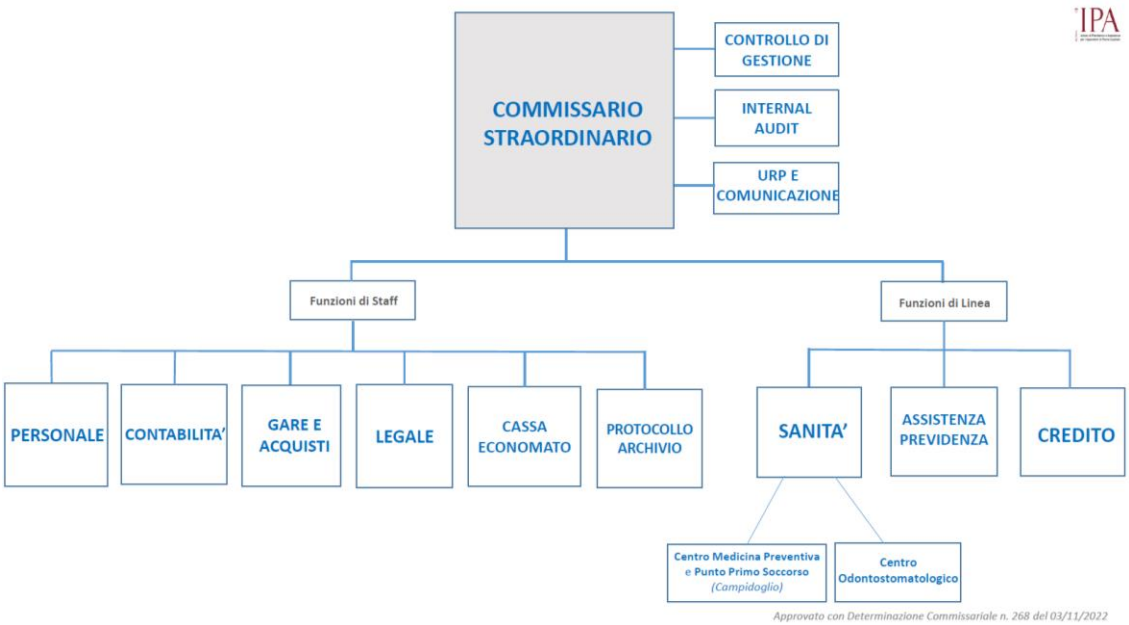
Quanto al rapporto con Synergie, oltre alle irregolarità riscontrate sul rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2015, si stigmatizza l'uso improprio e illegittimo delle proroghe contrattuali (2020-2022), definite anche 'tecniche', tenuto conto che, in base alla normativa, una proroga può considerarsi legittima solo se la stessa rivesta carattere eccezionale, utilizzabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali e nei soli casi in cui sussista la necessità di assicurare il servizio nelle more dell'individuazione di un nuovo contraente e la nuova gara sia

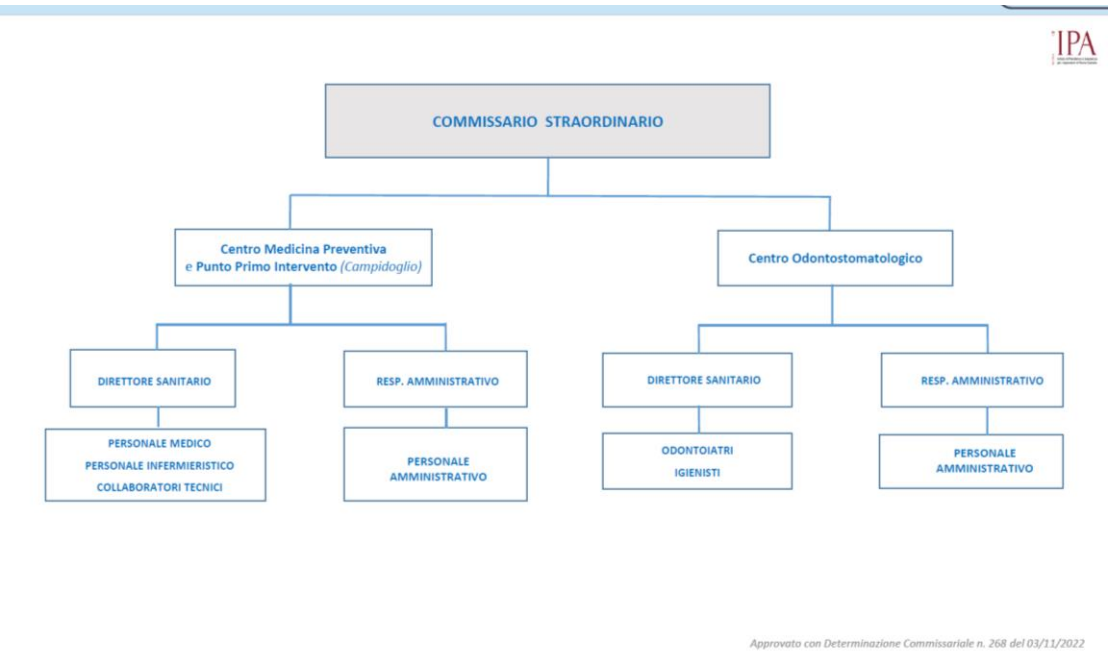
stata già avviata al momento della proroga. Nel caso di specie, risultano carenti queste condizioni, con conseguente violazione della normativa sui contratti pubblici e, più in generale, dei principi eurounitari in materia di concorrenza, apertura al mercato e *par condicio*, con potenziali profili di responsabilità relativi a un'abusiva reiterazione delle proroghe contrattuali e a un inefficiente utilizzo di risorse pubbliche.

7.2. Organigramma funzionale e documenti programmatori per la gestione del personale

L'ente ha comunicato che "*con determinazione commissariale n. 268 del 3 novembre 2022 è stato approvato il nuovo organigramma dell'istituto in modo che, nelle more della definizione del processo di trasformazione dell'Ipa, la nuova gestione commissariale possa formare il relativo piano dei fabbisogni di personale*", confermandosi, pertanto, la mancata adozione, ad oggi, di un piano di fabbisogni del personale e/o altri documenti programmatori da parte dell'Ipa e di Roma Capitale. Di seguito, si riporta il nuovo organigramma:

Tabella n. 8 – Nuovo organigramma funzionale Ipa (determina commissariale n. 268/2022)





7.3. Incarichi esterni

L'ente ha trasmesso un prospetto degli incarichi conferiti a esterni nel periodo 2016-2021, specificando, per ciascuno, contenuti, importo, durata, modalità di conferimento ed evidenziando il costo complessivo, per ciascun anno, fronteggiato, compresi quelli finalizzati all'aggiornamento dello statuto. Si riporta, di seguito, la tabella riepilogativa degli incarichi, da cui emerge il cospicuo numero di questi conferiti nel corso dell'ultimo quinquennio (ben 137), comportanti un impegno complessivo di spesa di 1.676.665,15 euro e pagamenti per 1.401.362,29.

Tabella n. 9 – Incarichi esterni conferiti da Ipa nel periodo 2016-2021

TABELLA RIEPILOGATIVA				
Anno	*Numero Consulenze/Incarichi*	**di cui proroghe*	*Tot Impegno di spesa*	*Tot pagato*
2016	9	0	229.766,08 €	219.638,60 €
2017	18	0	351.073,98 €	269.672,89 €
2018	43	2	498.716,37 €	397.881,55 €
2019	27	7	219.218,07 €	191.251,21 €
2020	23	6	204.212,56 €	192.669,63 €
2021	17	3	173.678,09 €	130.248,41 €
Totale complessivo	**137**		**1.676.665,15 €**	**1.401.362,29 €**

Dall'esame del prospetto emerge che, alla voce 'modalità di conferimento', sono stati indicati gli estremi delle determinazioni commissariali con cui sono stati conferiti gli incarichi. Sul punto, è stato chiesto se siano state adottate procedure selettive; l'amministrazione ha unicamente trasmesso un nuovo prospetto, da cui emerge, da un lato, che, a fronte di un impegno di spesa di 1.666.505,15 euro, risultano pagati 1.391.202,29 e, dall'altro, che le modalità di affidamento degli incarichi sono plurime

(avvisi pubblici, affidamenti diretti, proroghe e conferme di precedenti affidamenti, indagini di mercato, albo degli avvocati).

Da ultimo, si stigmatizza che gli incarichi afferiscono a molteplici settori dell'attività ordinaria dell'istituto (a titolo esemplificativo, sicurezza sul lavoro, consulenza tecnica, consulenza legale, consulenza fiscale, del lavoro e contabile, medico competente, informatica, audit, elaborazione cedolini, ecc.), a conferma della patologica carenza di un'effettiva base organizzativa e gestionale dell'ente, rispetto alla quale, nel corso degli anni, non sono state adottate soluzioni organiche, ma solo determinazioni in ordine al conferimento di numerosi e, verosimilmente, maggiormente onerosi incarichi, per loro natura temporanei e, dunque, inidonei a garantire di poter operare con continuità e in autonomia, in maniera stabile, efficiente ed efficace. Le carenze sono estese anche alle figure poste a tutela della trasparenza e dell'anticorruzione nei posti di lavoro, per le quali risulta (verbale del Collegio dei revisori n. 409 del 4 febbraio 2022) la mancanza di un modello di organizzazione, gestione e controllo conforme ai requisiti del d.lgs. n. 231/2001 e l'assenza di una procedura in materia di *whistleblowing*.

7.4. Spesa del personale dei Centri medici

Nel bilancio di previsione 2022, le spese per il personale del Centro di medicina preventiva (1.170.000 euro), del Centro odontostomatologico (520.000 euro), del Centro primo intervento Campidoglio (119.000 euro) e della sede centrale (1.380.000 euro) afferiscono, per le prime tre voci, alla categoria 'sanità', mentre per la quarta a quella delle 'spese di funzionamento'. L'amministrazione ha dichiarato che la quantificazione è stata integrata "*in riferimento alle risorse finanziarie a disposizione*", chiarendo che, per le voci relative al personale del Centro di medicina preventiva, del Centro odontostomatologico e del Primo intervento Campidoglio, "*le risorse interessate sono liberi professionisti con partita Iva, iscritti negli albi specifici dell'istituto, che prestano - in via autonoma e senza vincolo di subordinazione - attività di consulenza ai sensi degli artt. 2222 e seguenti del c.c. Pertanto, sotto il profilo giuridico, non sono qualificabili come personale con rapporto di lavoro subordinato. Il compenso viene erogato tramite pagamento di fatture elettroniche. Nella voce di spese cap. 01.03, 'spese per il personale sede*

centrale', sono invece considerati i compensi erogati alla società di somministrazione e al personale comandato di Roma Capitale".

Tabella n. 10 – Organigramma centri medici Ipa

CENTRI MEDICI IPA				
Organigramma Centro di Medicina Preventiva			**Organigramma Centro Odontostomatologico**	
Direzione Sanitaria		***3***	***Direzione Sanitaria***	***1***
Infermieri		***10***	***Medici Odontoiatri***	***15***
Medici		***37***	***Igienisti***	***1***
	Allergologia	*1*	***Tecnici***	***1***
	Angiologia	*2*		
	Cardiologia	*2*		
	Dermatologia	*2*		
	Diabetologia	*1*		
	Endocrinologia	*1*		
	Gastroenterologia	*5*		
	Ginecologia	*8*		
	Neurologia	*1*	**Organigramma Punto di Primo Intervento**	
	Oftalmologia	*3*	***Infermieri***	***1***
	Ortopedia	*1*	***Medici***	***1***
	Otorino	*1*		
	Patologia Clinica	*1*		
	Pneumologia	*1*		
	Radiologia	*2*		
	Urologia	*5*		
Tecnici		***5***		
	Biologi	*1*		
	Tecnico Audiometrista	*1*		
	Tecnico Laboratorio	*1*		
	Tsrm	*2*		

Da ultimo, l'amministrazione ha chiarito "*che attualmente nei centri sanitari sono previsti e contrattualizzati i direttori sanitari e i direttori tecnici di radiologia e laboratorio, personale inquadrato come liberi professionisti*".

Infine, la relazione del 15 novembre 2022 del responsabile amministrativo sullo stato del Centro di medicina preventiva segnala carenze di professionalità mediche che hanno comportato la temporanea sospensione di visite ed esami strumentali, con sensibile incremento delle liste di attesa, e particolari criticità nel funzionamento del Punto di primo intervento.

7.5. Sistemi informativi

Altra problematica gestionale attiene all'inadeguatezza dei sistemi informativi dell'Ipa rispetto alla quale vengono in rilievo l'integrazione del sistema contabile Sap con quello di magazzino Astrolabio in uso presso i centri sanitari - in quanto non in grado di assicurare i necessari standard nella gestione delle procedure contabili (verbali del Collegio dei revisori n. 407/2021 e n. 408/2022) – e l'eventuale confluenza della struttura informatica dell'istituto all'interno di quella di Roma Capitale (verbale del Collegio dei revisori n. 409/2022).

I sistemi gestionali informatici di cui si avvale l'Ipa sono*: "Ipa-Ibm, in uso presso la sede amministrativa di via Negri 11, dagli uffici Urp, Area credito, assistenza, previdenza, economato; Sap, in uso presso l'Ufficio contabilità dal 2020; Astrolabio, sistema gestionale di magazzino, informatico, informativo e di archiviazione dal 2012 in uso presso il Centro di medicina preventiva e il Centro odontostomatologico; sito* www.ipacmprefertiroma.it, *per la pubblicazione dei referti, dove l'iscritto, tramite area riservata, può prenderne visione. Da una analisi dei sistemi gestionali e dai* feedback *pervenuti dalle varie aree si evince una scarsa integrazione automatica e una complessa procedura di comunicazione/scambio dei dati a livello di interfaccia del sistema Ipa-Ibm e degli altri sistemi gestionali. Alla luce di quanto rappresentato e delle indicazioni pervenute dai vari uffici è possibile individuare diverse aree migliorative al fine di snellire e velocizzare i flussi lavorativi che si possono sintetizzare come segue: - adozione di soluzioni che consentano ai due sistemi in uso di comunicare tra loro direttamente sia per la gestione dei flussi di pagamenti (assistenza, previdenza, prestiti ecc.) che per la gestione dei flussi di incassi (quote iscritti, quote rimborso prestiti ecc.). - sistema di comunicazione tra Astrolabio e Ipa-Ibm al fine di avere un'anagrafica integrata degli iscritti Ipa sempre aggiornata in tempo reale con la sede centrale; - integrazione del gestionale Sap, attualmente sviluppato soltanto per il modulo di contabilità con lo sviluppo di altri moduli quali, ad esempio, gestione ordini e magazzino. È in corso dalla gestione commissariale una ricognizione dettagliata dell'attuale situazione in materia informatica, con l'individuazione e la realizzazione delle misure di miglioramento*". Inoltre, il Comune, "*consapevole della necessità di adottare ogni azione volta a ottimizzare la più ampia fruizione dei servizi erogabili dall'Ipa, ha richiesto che le strutture di Roma Capitale, ognuna per quanto di rispettiva competenza, supportassero l'istituto nel suo percorso di risanamento e rilancio. In tale rinnovato quadro si muove l'interlocuzione già avviata con l'Ipa, con il precipuo obiettivo di unificare la struttura informatica nel perimetro dei sistemi informativi direttamente gestiti da Roma Capitale*". In definitiva, emerge una riconosciuta scarsa integrazione automatica e una complessa procedura di comunicazione/scambio dei dati a livello di interfaccia dei sistemi gestionali, cui consegue una valutazione, ad oggi ancora in corso, volta a unificare la struttura informatica di Ipa con i sistemi informativi del Comune.

Pertanto, anche sul fronte della gestione delle risorse strumentali sussistono criticità irrisolte da tempo. Da ultimo, il Comune ha riferito che l'istituto "*è in attesa di ricevere*

lo studio di fattibilità da parte del Dipartimento tecnologico di Roma Capitale" e che il commissario ha confermato l'interesse a definire i termini della collaborazione per consentire all'Ipa di potersi avvalere delle infrastrutture informatiche e tecnologiche di Roma Capitale. In definitiva, ad oggi non emergono elementi a supporto dell'integrazione dei sistemi informativi, rispetto a cui non può non evidenziarsi come uno studio accurato sull'utilità, fattibilità e sostenibilità finanziaria dell'operazione – ad oggi assente - dovrebbe porsi alla base di qualsiasi scelta da parte dell'amministrazione capitolina.

8. Erogazione delle prestazioni previdenziali e creditizie

Il patrimonio netto negativo dal 2016 è ascrivibile principalmente al valore negativo derivante dall'importo delle indennità per fine servizio nel rendiconto 2016, in relazione alle quali risulta (verbale del Collegio dei revisori n. 408 del 27 gennaio 2022) l'assoluta incertezza dei criteri seguiti nella liquidazione e corresponsione di tali emolumenti, il carattere approssimativo del relativo calcolo e l'invito ad avvalersi di stime effettuate da un professionista esperto in ambito attuariale.

Sui criteri per la determinazione delle indennità previdenziali e dei relativi accantonamenti a bilancio, l'amministrazione ha riferito che tale calcolo "*è determinato ai sensi dell'art. 1, costituzione e scopi dell'istituto, dello statuto, che recita (…) agli iscritti e ai convenzionati, alla cessazione del rapporto di lavoro, viene corrisposta una somma di denaro determinata dal contributo previdenziale versato da ciascun iscritto o convenzionato nel corso degli ultimi dodici mesi, nella misura di 1/100 dello stipendio pensionabile, moltiplicato per il numero degli anni interi di iscrizione*". Inoltre, sulla "*determinazione dei relativi accantonamenti a bilancio, l'art. 19, fondo per la liquidazione della indennità di fine servizio, del regolamento di contabilità, recita (…) si dispone che il fondo stesso è alimentato dal contributo degli iscritti, da quota parte dei contributi provenienti dagli enti datori di lavoro degli iscritti e degli eventuali interessi di maturazione sul fondo*".

Per i tempi di pagamento degli acconti e dei saldi, l'amministrazione ha allegato la determinazione del commissario straordinario n. 222/2019, con cui si stabilisce che il pagamento delle spettanze avviene, previa presentazione della domanda, in due *tranche*: un acconto del 55% entro due mesi da quello successivo al collocamento a riposo; il saldo del 45% entro sei mesi dalla liquidazione dell'acconto.

La risposta fornita non appare soddisfacente nella misura in cui, nei fatti, risulta necessaria una chiara e definita quantificazione del fondo in esame, rispetto al quale, peraltro, lo stesso art. 19 del regolamento di contabilità stabilisce che "*l'importo dei contributi e degli interessi è deliberato dal Consiglio di amministrazione*". Se, infatti, le previsioni regolamentari fossero chiare, non avrebbero ragion d'essere le innumerevoli incertezze che, negli anni, sono emerse sul punto, presumendosi, dunque, che vi siano state mancanze, carenze e criticità di ordine applicativo, gestionale, organizzativo e di monitoraggio nella determinazione del fondo; donde la

necessità di fare chiarezza "*in maniera univoca sui criteri di accantonamento e metodo di calcolo delle quote previdenziali*".

Quanto all'avvenuta predisposizione di un bilancio tecnico-attuariale, capace di valutare il rischio di gestione dei fondi pensione in un ampio lasso di tempo e comprovare la sostenibilità statistico-attuariale della gestione finanziaria dell'istituto, anche alla luce dell'incarico conferito a uno studio specializzato, l'amministrazione ha dichiarato che, ad oggi, tale bilancio non è stato ancora predisposto e che i contenuti della citata relazione tecnico-attuariale sono "*in fase di analisi e verifica da parte dell'istituto di concerto con Roma Capitale*".

Dalla relazione, per le ragioni già esposte, appare evidente come la gestione, *rebus sic stantibus*, dell'Ipa - passata e ancora attuale - risulti priva di ogni ragionevole possibilità di tenuta economico-finanziaria, con inevitabili ripercussioni sugli equilibri di bilancio del Comune (già gravati da numerose passività potenziali), in cui non è riportata la complessiva situazione debitoria/creditoria nei confronti dell'Ipa, con ciò minando i basilari principi di trasparenza, attendibilità e veridicità del bilancio, oltre che di significatività e rilevanza dell'informazione; infatti, la correttezza dei dati non si riferisce soltanto all'esattezza aritmetica, bensì alla ragionevolezza e all'applicazione oculata e corretta dei procedimenti di valutazione adottati nella stesura del bilancio di previsione e del rendiconto.

Sui rapporti con le prestazioni rese dalla partecipata Assicurazioni di Roma - cui risulta affidata dal Comune (verbale del Collegio dei revisori n. 388 del 4 marzo 2021) l'erogazione di un sistema di *welfare* integrativo a favore dei propri dipendenti con uno speciale finanziamento di circa 300 euro a dipendente – e sul piano industriale dell'istituto, Roma Capitale rimanda a quanto rappresentato genericamente dall'Ipa sul fatto che *"non esiste una verifica supportata da adeguata metodologia che abbia analizzato le richieste di cancellazioni volontarie pervenute nei primi mesi dell'anno 2021"*; inoltre il piano industriale redatto dal commissario il 10 giugno 2020 è da considerarsi superato.

Appare evidente come non sia stata fatta alcuna analisi o valutazione specifica circa i rapporti tra l'Ipa e Assicurazioni di Roma e, in particolare, sulla ridondanza delle attività svolte dall'uno o dall'altro ente, senza alcuna cura o verifica del rispetto delle

previsioni di cui all'art. 20, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 175/2016, secondo cui le amministrazioni sono tenute ad adottare piani di razionalizzazione delle proprie partecipate in presenza di società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre partecipate o da altri enti pubblici strumentali; difatti, il d.lgs. n. 175/2016 punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti sui bilanci degli enti partecipanti. Sul punto, la Corte costituzionale ha chiarito che una tale partecipazione "*si inserisce in un settore che non può definirsi 'strettamente necessario' al perseguimento dei suoi fini istituzionali o allo svolgimento delle sue funzioni, non rientrando l'attività assicurativa nemmeno fra i 'beni o servizi strumentali all'ente' partecipante (art. 4, comma 2, lett. d), Tusp), con effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro,* "dirette a evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"" (sentenza n. 86/2022). Nella pronuncia, la Consulta richiama, altresì, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione in relazione alle finalità perseguite dal d.lgs. n. 175/2016 (Tusp) che non può non essere riaffermato anche nell'ambito della presente analisi, unitamente ai principi più generali di gestione oculata delle risorse pubbliche e di perseguimento delle finalità istituzionali degli enti, tramite tali risorse.

In merito ai rapporti dell'istituto con l'attività dell'Inps in termini di finanziamenti e prestiti concessi ai dipendenti di Roma Capitale iscritti alla gestione *welfare* Inps ex Inpdap e sul possesso dell'Ipa dei requisiti previsti dalla normativa bancaria e finanziaria per l'erogazione di prestazioni creditizie, l'amministrazione comunale ha dichiarato che l'attività creditizia *"è rivolta esclusivamente ai propri iscritti e si avvale degli accantonamenti provenienti dalle trattenute degli stessi. Questo servizio viene svolto indipendentemente da quello dell'Inps ex Inpdap e non intercorre alcun rapporto tra tali attività. Per il possesso da parte dell'Ipa dei requisiti previsti per l'erogazione di prestazioni creditizie, l'istituto in due occasioni (ottobre 2014 e gennaio 2018) ha consultato l'Ufficio di vigilanza della Banca d'Italia e, da tali interlocuzioni, è emersa l'opinione che l'Ipa possa legittimamente erogare credito nelle forme e modalità previste nel suo statuto (in particolare,*

circoscrivendo tale attività nel perimetro ristretto dei propri iscritti). Circa la questione relativa all'applicazione all'Ipa degli artt. 106 e seguenti del Tub, la Banca d'Italia tende a escludere tale applicazione in quanto l'istituto non svolge attività creditizia tra il pubblico né sotto il profilo della raccolta né degli impieghi, tenendo anche conto che una attività vigilata ex art. 106 comporta l'esclusività creditizia (condizione che non corrisponde allo statuto dell'Ipa)". Anche rispetto a tale riscontro, non può non evidenziarsi un'apoditticità della risposta che risulta non supportata da un'adeguata analisi e dalla quale, di fatto, non emergono le ragioni sottese alla scelta del mantenimento di un ente, non solo, come visto, dagli evidenti profili antieconomici e istituito sulla base di una disciplina normativa ormai vetusta, ma che svolge attività riconducibili a quelle di altri enti pubblici di rilevanza nazionale, con inevitabili conseguenze in merito a un utilizzo poco accorto di risorse, non pienamente in linea con fini di interessi generali. Tale criticità è stata ribadita nell'adunanza pubblica e, sul punto, l'amministrazione capitolina ha riferito che sono in corso verifiche sulla compatibilità delle attività svolte dall'Ipa con quelle di altri organismi partecipati e con altre prestazioni di *welfare* erogate in amministrazione diretta, anche in vista della dichiarata intenzione di trasformare l'istituto in un'associazione privata dei dipendenti di Roma Capitale.

L'amministrazione, relazionando sui criteri per la valutazione del merito creditizio, delle garanzie prestate dagli interessati e sulla procedura istruttoria di erogazione dei prestiti, ha riferito che le tipologie di prestito sono: "*- Prestiti fiduciari (artt. 7-14 del regolamento del credito), concessi agli iscritti in servizio, fino al compimento del 67° anno di età, ed erogati direttamente dall'Ipa sulla base del budget mensile disponibile, per un importo fino a 20.500 euro e con rateizzazione fino a 120 mensilità a garanzia del debito contratto; i beneficiari del prestito rilasciano apposita obbligazione in favore dell'Ipa a rilevarsi, in caso di cessazione del rapporto di lavoro per qualsivoglia causa (escluso il decesso) sul Tfs o Tfr accantonato, nonché sui fondi di previdenza complementare ai quali gli stessi abbiano aderito, ex. art. 10 del regolamento del credito. Pagamento delle rate mediante trattenuta mensile effettuata sui cedolini stipendiali. - Prestiti bancari (artt. 7-14 del regolamento del credito), concessi agli iscritti in servizio, fino al compimento del 67° anno di età, in virtù del contratto per l'affidamento del servizio di erogazione di prestiti in favore degli iscritti Ipa in attività di servizio stipulato tra Ipa e Banca di credito cooperativo di Roma in data 17 gennaio 2017, per un importo fino a euro 20.500 e con rateizzazione fino a 120 mensilità (…) Procedura di*

valutazione 'rafforzata' in virtù della quale, a seguito della valutazione, dell'istruttoria effettuata dall'Ufficio credito e della ricezione del benestare alla concessione da parte del datore di lavoro del richiedente, l'istituto di credito erogante procede a un'ulteriore istruttoria e valutazione del merito creditizio (…) A garanzia del debito contratto, i beneficiari del prestito rilasciano apposita obbligazione in favore dell'Ipa a rilevarsi, in caso di cessazione del rapporto di lavoro per qualsivoglia causa (escluso il decesso) sul Tfs o Tfr accantonato nonché sui fondi di previdenza complementare ai quali gli stessi abbiano aderito, ex. art. 10 del regolamento del credito. Pagamento delle rate mediante trattenuta mensile effettuata sui cedolini stipendiali. - Buoni contanti (artt. 1- 6 del regolamento del credito), concessi agli iscritti in servizio, fino al compimento del 67° anno di età, ed erogati direttamente dall'Ipa sulla base del budget mensile disponibile, per un importo fino a euro 2.000 e con rateizzazione fino a 24 mensilità (…) pagamento delle rate mediante trattenuta mensile effettuata sui cedolini stipendiali. - Buoni contanti agli iscritti in quiescenza (artt. 1- 6 del regolamento del credito), concessi agli iscritti in quiescenza, fino al compimento del 75° anno di età, ed erogati direttamente dall'Ipa sulla base del budget mensile disponibile, per un importo fino a euro 3.500 e con rateizzazione fino a 24 mensilità (…) la rata incrementale di ammortamento non deve determinare una riduzione dell'importo netto pensionistico percepito dall'iscritto - attestato dal cedolino della pensione - sotto la soglia di euro 700,00 (…) Pagamento delle rate effettuato mediante addebito diretto sul conto corrente indicato dai beneficiari attraverso il servizio Sdd."

Il regolamento del credito, approvato con determinazione del commissario n. 56 del 26 febbraio 2020, prevede che le prestazioni creditizie erogate dall'Ipa ai propri iscritti (buoni contanti, prestiti fiduciari, prestiti bancari e piccole anticipazioni) vengono concesse nei limiti delle disponibilità finanziarie previste annualmente nel bilancio per l'attività creditizia, ad eccezione dei prestiti bancari. Con riguardo ai prestiti bancari, l'amministrazione ha rappresentato che "*l'istituto, come da regolamento, può erogare prestazioni creditizie entro i limiti delle disponibilità finanziarie contenute in bilancio. Qualora tali risorse non dovessero essere sufficienti a soddisfare la richiesta degli iscritti, l'istituto sarà costretto a sospendere l'attività, così come accaduto a settembre 2022. Difatti, a causa della scadenza della convenzione per l'erogazione dei prestiti bancari con l'istituto di credito, l'Ipa ha comunicato, tramite pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nelle more della predisposizione del bando di gara per la selezione di una banca*

con cui sottoscrivere una nuova convenzione, la sospensione della concessione dei prestiti superiori a 2.000 euro". Le premesse del regolamento del credito sono in contrasto con quanto dichiarato, atteso che, nelle stesse, si legge – per tutte le prestazioni (buoni contanti, prestiti fiduciari, prestiti bancari e piccole anticipazioni) – che, "*ad eccezione dei prestiti bancari, vengono concesse nei limiti delle disponibilità finanziarie previste annualmente nel bilancio dell'istituto per l'attività creditizia*". Da quanto indicato, tutte le prestazioni vengono concesse nei limiti delle disponibilità finanziarie previste, ad eccezione dei prestiti bancari, per i quali, tuttavia, esclusi i rinnovi, non è chiaro quali siano i meccanismi di concessione oltre i limiti delle disponibilità finanziarie, rendendo, pertanto, necessaria una verifica sulla coerenza tra il regolamento del credito e le dichiarazioni rilasciate in merito alle modalità di erogazione dei prestiti bancari.

Il Comune ha trasmesso prospetti aggiornati relativi all'esposizione debitoria al 31 dicembre 2021 e al 31 marzo 2022 degli iscritti nei confronti dell'istituto; emerge che i crediti, sia in favore degli iscritti in servizio, sia in favore di quelli in quiescenza, sono diminuiti da dicembre 2021 a marzo 2022 (i primi, da euro 43.455.872,85 a 40.332.208,79; i secondi, da euro 893.221,22 a 814.797,70).

Tabella n. 11 – Andamento crediti Ipa da prestiti per iscritti in servizio tra il 2021 e il 2022

CREDITI PER PRESTITI IN FAVORE DI ISCRITTI IN SERVIZIO				
	31/12/2021	**% credito residuo**	**31/03/2022**	**% credito residuo**
Iscritti in servizio – credito residuo	**43.455.872,85**	**-**	**40.332.208,79**	**-**
A. IN REGOLA CON I PAGAMENTI	42.232.361,96	97,18	39.193.361,35	97,18
B. CON INSOLUTI	1.223.510,89	2,82	1.138.847,44	2,82
TOTALE CREDITO RESIDUO	**43.455.872,85**	**100**	**40.332.208,79**	**100**
B1. INSOLUTI PER ACCOMODAMENTI RATE DOVUTE A SOSPENSIONI CONCESSE	934.902,55	2,15	882.391,59	2,19
B2. INSOLUTI PER PIANI DI RIENTRO ATTIVI	288.608,34	0,66	256.455,85	0,64
TOTALE CREDITO INSOLUTO	**1.233.510,89**	**2,82**	**1.138.847,44**	**2,82**

Tabella n. 12 – Andamento crediti Ipa da prestiti per iscritti in quiescenza tra il 2021 e il 2022

CREDITI PER PRESTITI IN FAVORE DI ISCRITTI IN QUIESCENZA				
	31/12/2021	% credito residuo	31/3/2022	% credito residuo
Iscritti in quiescenza – credito residuo	**893.221,22**	**-**	**814.797,70**	**-**
A. IN REGOLA CON I PAGAMENTI	661.831,48	74,48	604.437,84	74,18
B. CON INSOLUTI	231.389,74	25,91	210.359,86	25,82
TOTALE CREDITO RESIDUO	**893.221,22**	**100**	**814.797,70**	**100**
B2. INSOLUTI PER PIANI DI RIENTRO ATTIVI	231.389,74	25,91	256.455,85	25,82
TOTALE CREDITO INSOLUTO	**231.389,74**	**25,91**	**1.138.847,44**	**25,82**

Sul fronte del recupero crediti, le tabelle che seguono evidenziano una situazione preoccupante, tenuto conto che i crediti affidati al recupero coattivo passano da 5.276.840,49 euro al 31 dicembre 2021 a 5.483.216,01 al 31 marzo 2022.

Tabella n. 13 - Andamento crediti Ipa affidati al recupero coattivo tra il 2021 e il 2022

CREDITI AFFIDATI AL RECUPERO CREDITI				
	31/12/2021	% credito residuo	31/3/2022	% credito residuo
Totale crediti	49.625.872,85		46.630.222,51	
Recupero crediti	5.276.840,49	**10,63**	5.483.216,02	**11,76**

Tabella n. 14 – Riepilogo andamento crediti Ipa verso iscritti e azioni di recupero tra il 2021 e il 2022

RIEPILOGO CREDITI				
	31/12/2021	%	31/3/2022	%
Iscritti in servizio - credito residuo	43.455.872,85	**87,57**	40.332.208,79	**86,49**
Iscritti in quiescenza - credito residuo	893.221,22	**1,80**	814.797,70	**1,75**
Recupero crediti	5.276.840,49	**10,63**	5.483.216,02	**11,76**
Totale crediti	49.625.872,85	**100,00**	46.630.222,51	**100,00**

Il 20 dicembre 2022, l'amministrazione capitolina ha fornito un aggiornamento sulle attività del recupero dei crediti al 30 settembre 2022, riportato nei prospetti che seguono, relativamente agli iscritti in servizio e in quiescenza.

Tabella n. 15 – Crediti Ipa da prestiti per iscritti in servizio al 30 settembre 2022

Crediti per prestiti attivi con incassi rateali come da relativi piani di ammortamento in favore degli iscritti in servizio – situazione al 30 settembre 2022		
ISCRITTI IN SERVIZIO	**30/9/2022**	**%**
IMPORTO RESIDUI PRESTITI CON PIANO DI AMMORTAMENTO ATTIVO	**33.962.765,88**	**-**
A. IMPORTO RESIDUO PRESTITI CON INCASSO DELLE RATE REGOLARE	32.962.531,80	97,05
B. IMPORTO RESIDUO PRESTITI CON INCASSO DELLE RATE SCADUTE (B1+B2)	1.000.234,08	2,95
TOTALE RESIDUO PRESTITI CON PIANO DI AMMORTAMENTO ATTIVO	**33.962.765,88**	**100**
B1. IMPORTO RESIDUO PRESTITI AVENTI RATE SCADUTE IL CUI INCASSO È POSTITIPATO AL TERMINE DEL PIANO DI AMMORTAMENTO	731.787,18	2,15
B2. IMPORTO RESIDUO PRESTITI AVENTI RATE SCADUTE CON PIANI DI RIENTRO ATTIVI E INCASSO DELLE RATE REGOLARI	268.446,90	0,79

Tabella n. 16 – Crediti Ipa da prestiti per iscritti in quiescenza al 30 settembre 2022

Crediti per prestiti attivi con incassi rateali come da relativi piani di ammortamento in favore degli iscritti in quiescenza – situazione al 30 settembre 2022		
ISCRITTI IN QUIESCENZA	**30/9/2022**	**%**
IMPORTO RESIDUI PRESTITI CON PIANO DI AMMORTAMENTO ATTIVO	**543.430,63**	**-**
A. IMPORTO RESIDUO PRESTITI CON INCASSO DELLE RATE REGOLARE	404.330,50	74,40
B. IMPORTO RESIDUO PRESTITI CON INCASSO DELLE RATE SCADUTE (B1)	139.100,13	25,60
TOTALE RESIDUO PRESTITI CON PIANO DI AMMORTAMENTO ATTIVO	**543.430,63**	**100**
B1. IMPORTO RESIDUO PRESTITI AVENTI RATE SCADUTE CON PIANI DI RIENTRO ATTIVI E INCASSO DELLE RATE REGOLARI	139.100,13	25,60

Con riguardo ai crediti derivanti da prestiti da incassare in gestione all'Ufficio recupero crediti, Roma Capitale ha fornito un ulteriore aggiornamento da cui emerge che, rispetto al dato precedentemente comunicato di 5.483.216,02 euro, l'importo dei crediti per prestiti da incassare al 31 dicembre 2021 è di 7.010.396,82 euro. La differenza tra tali cifre è imputabile a un'attività di ricognizione, verifica e riconciliazione delle pratiche in gestione all'Ufficio recuperi intrapresa dall'8 giugno 2022. L'amministrazione ha, altresì, chiarito che l'80% dell'importo (circa 5,5 milioni) comprende crediti: garantiti da norme statutarie che ne prevedono il differimento dell'incasso a futuri eventi (collocamento a riposo, dimissioni, trasferimento)

mediante compensazione con la quota spettante a titolo di indennità di fine servizio; garantiti da vincoli contrattuali che prevedono il differimento dell'incasso; che prevedono incassi mediante rateazione in virtù di appositi piani di rientro approvati dall'Ipa. Il restante 20% (circa 1,5 milioni) si riferisce a crediti il cui incasso – perfezionate le operazioni di cui sopra – avviene mediante recupero cono azioni stragiudiziali e/o giudiziali. Tali dati, al 30 settembre 2022, sono in linea con quanto di seguito riportato nel verbale del Collegio dei revisori n. 420 del 21 ottobre 2022: 33.962,765 euro di crediti relativi agli iscritti in servizio, di cui 1.000.234 insoluti; 543.430 euro di crediti relativi agli iscritti in quiescenza, di cui 139.100 insoluti; 7.010.396 euro quale importo di crediti affidati al recupero.

Pur prendendo atto delle misure adottate, si evidenzia che, solo a seguito dei rilievi della Corte, l'Ipa ha effettuato una più attenta ricognizione dei crediti da incassare, passati da 5,4 a oltre 7 milioni.

Peraltro, l'effettivo recupero di tali ingenti risorse risulta piuttosto incerto e con tempi molto lunghi che rendono l'intero iter farraginoso e dispendioso, con un conseguente aggravamento procedurale derivante, per la maggior parte delle risorse, da clausole eccessivamente favorevoli agli utenti e poco attente alla sostenibilità finanziaria, in tempi ragionevoli, degli incassi da parte dell'Ipa.

Nell'adunanza pubblica, prendendo le mosse dai profili di poca chiarezza nelle regole sottese all'erogazione dei prestiti e alla valutazione del merito creditizio, è stata rimarcata la situazione di forte criticità dei crediti dell'Ipa, non solo sul *quantum*, ma anche sulla mancata correlata valutazione puntuale degli stessi (distinguendo, ad esempio, tra crediti inesigibili, crediti in sofferenza, crediti *in bonis*), ai fini della quantificazione del fondo di svalutazione e dell'adozione, dunque, di misure da porre a tutela degli equilibri di bilancio.

La stessa capacità dell'Ipa di rendere prestazioni creditizie appare minata dall'indisponibilità della Bcc, da agosto 2022, a proseguire il contratto per l'erogazione di prestiti bancari a iscritti dell'Ipa che ha comportato la necessità di convertire le richieste perfezionate in prestiti fiduciari da fronteggiare con risorse interne, donde la necessità di addivenire, sino al 31 dicembre 2022, a una sospensione temporanea dell'accettazione delle istanze di credito superiori ai 2.000 euro. In tale

decisione ha inciso, ovviamente, anche l'attuale situazione finanziaria e di cassa dell'istituto che pone problemi di sostenibilità anche a breve termine.

Le ultime informazioni a disposizione danno conto di una proiezione di costi per il 2022 superiore ai 30 milioni con uno sbilancio, rispetto alle entrate, di 4,8 milioni, tale da gravare sul conto di tesoreria per il quale, a fine anno, è prevista una disponibilità di poco superiore a 1,4 milioni; tenuto conto che la richiesta media mensile di prestiti bancari è di circa 425.000 euro, una sua conversione in prestiti fiduciari si tradurrebbe in un esborso di ulteriori 1,7 milioni fino a fine dicembre 2022, con ogni evidenza non sostenibile.

Peraltro, si stima che, anche non erogando prestiti, la liquidità a disposizione dell'istituto, pur limitandosi alle spese minime di funzionamento, a parità di *trend* di cancellazioni, potrebbe già venire meno nel primo semestre del 2023.

9. Conclusioni

1. Risultano gravi criticità nella gestione amministrativa, finanziaria e contabile dell'Ipa, che, costituito da oltre ottanta anni, ancora oggi non ha un assetto regolatorio definito e, conseguentemente, una normativa di riferimento sul piano amministrativo e contabile chiara e trasparente, nonostante le cospicue risorse pubbliche destinate, in ragione, tra l'altro, dei contributi a carico degli enti pubblici, datori di lavoro del personale iscritto.

L'incerta qualificazione giuridica dell'istituto, tanto sul piano dell'assetto disciplinare che su quello gestionale, ha condizionato l'azione amministrativa, rendendo patologico il ricorso, di fatto *sine die*, a gestioni commissariali e minando la creazione di un assetto organizzativo interno; peraltro, le diffuse illegittimità nell'utilizzo del personale e nella gestione dei contratti di somministrazione di lavoro possono essere imputate in minima parte a tale grave carenza, essendo espressione di *mala gestio* che prescinde dalla configurazione giuridica dell'istituto.

Va stigmatizzata l'inerzia dell'amministrazione capitolina nel corso degli anni nell'esercizio dei propri compiti di indirizzo e vigilanza, dato che, solo di recente e su impulso della Corte dei conti, si sono avviati i primi tentativi, seppur parziali e non ancora risolutivi, per dare una soluzione alla critica situazione gestionale, contabile e finanziaria dell'Ipa.

2. Una grave situazione di indeterminatezza sussiste anche sul piano della gestione contabile riguardo all'inadeguatezza dei sistemi informativi e a lacune e ritardi negli adempimenti di bilancio, questione già ampiamente rimarcata dalla Corte nelle deliberazioni n. 22/2021/PRSP e n. 47/2021/GEST in occasione di precedenti verifiche sul bilancio di Roma Capitale e sui rapporti finanziari con società e organismi partecipati.

La mancata definizione degli esiti stessi della gestione con l'approvazione del bilancio nei suoi diversi elementi economico-patrimoniali ritarda l'emersione delle situazioni di squilibrio, inficiando la necessaria gradualità che deve accompagnare il percorso di risanamento e aumenta il rischio di acuire le situazioni di criticità finanziaria.

Avuto riguardo alla specifica missione dell'istituto in ambito previdenziale si rileva la mancata predisposizione, ancora oggi, di un bilancio tecnico-attuariale, capace di valutare il rischio di gestione dei fondi pensione in un ampio lasso di tempo e comprovare la sostenibilità della gestione finanziaria dell'ente.

Peraltro, rilevano anche profili di poca chiarezza nelle regole sull'erogazione dei prestiti e sulla valutazione del merito creditizio, con rilevanti situazioni di sofferenza nel rimborso e necessità di intraprendere numerose iniziative di recupero, gravate da meccanismi amministrativi complessi e farraginosi senza che a ciò si siano accompagnati strumenti precisi per la svalutazione dei crediti, oltre che per la loro esatta determinazione e quantificazione.

A tale problematico contesto regolatorio e operativo si è associato, negli ultimi anni, un sensibile deterioramento della situazione finanziaria e patrimoniale dell'istituto, più volte rimarcato dall'organo di controllo interno, favorito dalla grave e continua decrescita del numero degli iscritti, con significativo impatto sulla liquidità e continuità a breve delle attività che, a fronte dei significativi costi di gestione, già registrano difficoltà operative in termini di prestazioni dei centri sanitari e di quelle di natura creditizia.

3. Preso atto delle iniziative recentemente intraprese dall'amministrazione al fine di definire un nuovo assetto giuridico e operativo dell'istituto, tale progetto appare ancora privo di una strategia precisa e di una concreta analisi di fattibilità tanto sul piano amministrativo e gestionale quanto su quello economico-finanziario, avuto riguardo al percorso che dovrebbe consentire di addivenire, in un definito lasso temporale, all'equilibrio economico e a una stima dei riflessi sul bilancio dell'amministrazione gravata del potere di direzione e controllo.

Il Comune di Roma Capitale ha lungamente prospettato il ricorso alla fondazione di partecipazione, mentre, solo in occasione dell'adunanza pubblica del 31 gennaio 2023, ha riferito di voler trasformare l'Ipa in un'associazione tra dipendenti, dotata di personalità giuridica autonoma, rispetto alla quale valutazioni più concrete e documentate non potranno che essere formulate dalla Sezione in sede di esame delle misure correttive che l'amministrazione capitolina deve adottare sulla presente relazione.

4. In tale contesto, in via pregiudiziale rispetto a ogni scelta che l'amministrazione sceglierà sul mantenimento dell'istituto, è indispensabile una tempestiva ed effettiva *due diligence* in ordine alla situazione economica, finanziaria e patrimoniale dello stesso.

Al riguardo, i profili di approssimazione e inattendibilità dei bilanci, unitamente agli aspetti di forte incertezza nei rapporti creditori/debitori tra l'Ipa e Roma Capitale, evidenti anche da quanto emerso circa il mancato versamento, negli anni, dei contributi ordinari a carico dell'amministrazione, rendono non più procrastinabile l'assunzione di iniziative concrete al fine di appurare l'effettiva situazione finanziaria e patrimoniale dell'istituto e i possibili impatti sul bilancio comunale.

5. A seguito di tale attività di verifica l'amministrazione deve procedere speditamente a un'analisi della sostenibilità finanziaria e della fattibilità giuridica delle opzioni manutentive dell'istituto prospettate, anche in conseguenza di una più accurata verifica dei conseguenti effetti sul bilancio (anche consolidato) di Roma Capitale e sul rispetto delle regole contrattuali sul *welfare* integrativo; al riguardo, non possono essere obliterati i rilievi costantemente formulati dal Collegio dei revisori dell'Ipa circa la sostenibilità finanziaria dello stesso a breve termine e la necessità di considerare l'ipotesi liquidatoria.

Infatti, l'intenzione di mantenere in vita l'istituto non è corredata da dati concreti sull'effettiva vantaggiosità (economico-finanziaria) della scelta, tale da giustificare la stessa in termini di razionalità amministrativa né, tantomeno, da una compiuta analisi dei fattori di rischio sì da poter escludere ulteriori aspetti di onerosità indiretta a carico del bilancio comunale, già gravato da numerosi profili di passività legati alla gestione del debito pregresso e alle articolate vicende di società controllate e partecipate.

6. Non è stata compiuta alcuna disamina circa i rapporti tra l'Ipa e le prestazioni di *welfare* già erogate da Roma Capitale ai propri dipendenti in amministrazione diretta o tramite altre società o organismi partecipati, con particolare riguardo ad Assicurazioni di Roma e circa l'evidente ridondanza delle attività svolte dall'uno o dall'altro ente alla luce delle previsioni di cui all'art. 20, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 175/2016; anche sotto questo punto di vista l'amministrazione è chiamata a

provvedere senza indugio alle necessarie valutazioni nel quadro di una complessiva razionalizzazione delle partecipazioni detenute, più volte sollecitata dalla Corte dei conti.

7. Risulta necessaria, altresì, in quanto ad oggi assente, una valutazione dei rapporti dell'Ipa con l'attività istituzionale dell'Inps in termini di finanziamenti e prestiti concessi ai dipendenti di Roma Capitale iscritti alla gestione *welfare* Inps ex Inpdap, sempre per evitare duplicazioni e per verificare la compatibilità delle attività dell'istituto con le disposizioni normative del testo unico bancario.

8. Alla luce di quanto precede, appare indispensabile che qualunque futura decisione in merito all'assetto organizzativo e alla forma giuridica sia preceduta da un'immediata attività di *due diligence* sulla situazione economica, patrimoniale e finanziaria, che porti l'amministrazione ad assumere scelte consapevoli circa il mantenimento o la liquidazione dell'istituto, valutando, altresì, la sua rispondenza alle odierne finalità istituzionali di un ente locale e all'effettiva necessità di un organismo *ad hoc* per assicurare prestazioni di *welfare* aziendale ai dipendenti, da individuare, in ogni caso, sulla base di criteri di stretta necessità, sostenibilità finanziaria e scongiurando duplicazioni con servizi già forniti ad altro titolo.

Per le gravi irregolarità e illegittimità gestionali rilevate la relazione è trasmessa alla Procura contabile regionale, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016; alla stessa stregua, le numerose irregolarità emerse nella gestione del personale somministrato e, più in generale, dell'istituto della somministrazione di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2015 necessitano l'invio della stessa ai competenti servizi ispettivi per le conseguenti valutazioni.

La natura delle prestazioni erogate dall'istituto in ambito creditizio e previdenziale rende opportuno l'invio della relazione anche all'Inps e alle autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia e Ivass) per le valutazioni di competenza.

Si fa riserva, in ogni caso, di ulteriori approfondimenti sulle problematiche emerse nell'ambito della relazione in occasione delle verifiche di competenza della Corte sui bilanci di Roma Capitale ai sensi dell'art. 1, comma 166 e ss., della l. n. 266/2005 e degli artt. 148 e 148-*bis* del d.lgs. n. 267/2000.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA