



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

Roberto BENEDETTI	presidente
Vanessa PINTO	componente
Marinella COLUCCI	componente (relatrice)

Nella camera di consiglio del 4 giugno 2024

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. 28/2023/GEST con cui la Sezione ha approvato una relazione sulla gestione amministrativa e finanziaria dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (Ipa);

vista la deliberazione n. 25/2024/INPR, con cui la Sezione ha approvato il programma delle attività di controllo da espletare per l'anno 2024;

vista la documentazione trasmessa da Roma Capitale a seguito della deliberazione n. 28/2023/GEST, in particolare le note del 22 agosto 2023 e del 21 dicembre 2023 con i relativi allegati;

vista la nota istruttoria del 21 febbraio 2024;

visto il riscontro fornito dall'Amministrazione con nota del 6 maggio 2024 e relativi allegati;

vista la documentazione pervenuta dal Commissario straordinario e dall'organo di revisione di Ipa;

vista l'ordinanza n. 49/2024 con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

udito il Magistrato istruttore, Marinella Colucci;

DELIBERA

di approvare l'allegata relazione, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, prendendo atto delle misure consequenziali intraprese dal Comune di Roma Capitale, con le osservazioni formulate in relazione;

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, unitamente all'allegata relazione:

- al Sindaco di Roma Capitale, al Presidente dell'Assemblea capitolina, affinché informi quest'ultima dei contenuti della presente deliberazione e dell'unita relazione, e all'Organo di revisione di Roma Capitale;
- al Commissario straordinario di Ipa;
- al Collegio dei revisori di Ipa;
- alla competente Procura contabile;

la pubblicazione della presente deliberazione, unitamente all'allegata relazione, sul sito istituzionale di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 giugno 2024.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

f.to digitalmente
Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente
Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 5 giugno 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente
Aurelio CRISTALLO

RELAZIONE

Sintesi

La presente relazione riporta gli esiti dei controlli e delle misure consequenziali adottate da Roma Capitale, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in relazione alla gestione amministrativa e finanziaria dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (Ipa), alla luce dei rilievi e delle osservazioni indicate nella deliberazione della Sezione n. 28/2023/GEST.

La relazione, in particolare, riferisce in ordine alle misure consequenziali comunicate dall'Amministrazione e alle pertinenti valutazioni del Collegio in ordine al superamento, o meno, delle problematiche accertate, con riserva di ogni successiva valutazione in occasione dei prossimi controlli sulla gestione e sulla regolarità dei bilanci di Roma Capitale.

Di seguito, si riporta un quadro sinottico delle osservazioni svolte dalla Sezione con la deliberazione n. 28/2023/GEST e delle misure consequenziali comunicate dall'Amministrazione nel corso del 2023 e, da ultimo, in data 6 maggio 2024:

Osservazioni della Corte	Misure consequenziali adottate
1. Mancanza di un assetto regolatorio definito e di una normativa di riferimento sul piano amministrativo e contabile chiara e trasparente. Mancanza di una qualificazione giuridica dell'Ipa	Valutazioni in corso, volte ad escludere trasformazioni giuridiche che prevedano la presenza di Roma Capitale come socio e, parimenti, forme associative di soli iscritti, procedendo con un quadro giuridico invariato, ma con modifiche statutarie e con un rafforzamento organizzativo e strumenti del governo del rischio per un efficientamento dei sistemi contabili, la creazione di una funzione di audit interno e la creazione di una funzione di risk management (misure di cui alla nota del Sindaco di Roma del 6 maggio 2024 e relativi allegati).
2. Criticità nella gestione del personale e nell'utilizzo dei contratti di somministrazione di lavoro	Da documentazione trasmessa a valle della deliberazione n. 28/2023/GEST, emergono interlocuzioni con ITL Roma (nota del 20 agosto 2023). Secondo quanto riportato nel verbale del Collegio dei Revisori n. 431 del 3 ottobre 2023, i contratti di somministrazione risulterebbero conclusi.
3. Inadeguatezza dei sistemi informativi	Valutazioni in corso (note del 22 agosto 2023 e del 21 dicembre 2023).
4. Lacune e ritardi negli adempimenti di bilancio, nonché criticità su equilibri di bilancio, su attendibilità delle relative poste contabili, su liquidità	Come punto 1).
5. Criticità sulle regole di erogazione dei prestiti e sulla valutazione del merito creditizio, con risvolti negativi anche sul fronte del recupero crediti	Come punto 1). Valutazioni in corso, in particolare in ordine alla progressiva cessazione dell'attività di erogazione di nuovo credito. Completamento dell'attività di recupero crediti in corso.
6. Decrescita degli iscritti, con impatto su equilibri finanziari a fronte di rilevanti costi di gestione	Come punto 1).
7. Criticità dei rapporti tra Ipa e prestazioni di <i>welfare</i> già erogate da Roma Capitale, anche tramite società o organismi partecipati, con particolare riguardo ad Assicurazioni di Roma e alla evidente ridondanza delle attività svolte, alla luce delle previsioni di cui al d.lgs. n. 175 del 2016	Valutazioni e interlocuzioni in corso da parte dell'Amministrazione con le società interessate (cfr. nota del 22 agosto 2023). Nella nota del 6 maggio 2024, e relativi allegati, l'Amministrazione comunica, altresì, la valutazione in corso in ordine alla separazione tra le aree di assistenza e di previdenza, con valorizzazione del ruolo e delle risorse della contrattazione decentrata, con ampliamento delle polizze assicurative e con affidamento all'esterno dei servizi a centri specializzati. In corso di valutazione, infine, la trasformazione del regime di contribuzione (da misto retributivo-contributivo a contributivo puro) e le modifiche dei requisiti di accesso alle prestazioni previdenziali. Interlocuzioni in corso con COVIP per confluenza in fondi pensione già in essere. Nessun espresso aggiornamento in merito ai rapporti con le attività delle società partecipate.
8. Rapporti tra l'attività di Ipa e l'attività di INPS in termini di finanziamenti e prestiti concessi ai dipendenti di Roma Capitale iscritti alla gestione <i>welfare</i> INPS ex INPDAP	Valutazioni in corso da parte dell'Amministrazione. Nessuno specifico riscontro sul punto nell'ambito della nota del 6 maggio 2024.
9. Criticità nei rapporti debito/credito tra Ipa e Roma Capitale per il versamento del relativo contributo	Interlocuzioni in corso tra Roma Capitale e Ipa con verifiche e approfondimenti tecnici tra le strutture.

Premessa

Con la deliberazione n. 28/2023/GEST, la Sezione ha approvato una relazione sulla gestione amministrativa e finanziaria dell'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (Ipa).

Nella citata relazione, la Sezione rilevava quanto segue:

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 oblitterati 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.

In ottemperanza alle prescrizioni impartite con la deliberazione n. 28/2023/GEST, l'Amministrazione ha trasmesso atti e documenti, volti ad illustrare le misure adottate, unitamente alla relazione di *due diligence* redatta dallo studio attuariale incaricato (prot. Cdc n. 990 del 13 febbraio 2024) e al rapporto relativo al raccordo dei bilanci di Ipa con la contabilità e gli schemi del d.lgs. n. 118/2011, redatto dal medesimo studio in data 8 febbraio 2024. Nel contempo, il Collegio dei revisori di Ipa ha provveduto a trasmettere alla Sezione propri verbali e comunicazioni adottate nel corso del 2023 e nei primi mesi del 2024.

Con nota prot. Cdc 990 del 13 febbraio 2024, l'Amministrazione (o meglio, il Commissario straordinario dell'Ipa unitamente al Presidente della Commissione di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza sull'attività dell'Ipa) ha comunicato che *“tenuto conto dei necessari tempi tecnici richiesti per l'analisi delle risultanze della due diligence e dell'attività di raccordo dei bilanci alla contabilità di cui al d.lgs. n. 118/2011, si rappresenta che Roma Capitale provvederà a definire, in modo compiuto ed inequivocabile, la comunicazione alla Sezione Regionale di controllo per il Lazio di codesta Corte ed all'Assemblea capitolina delle “misure consequenziali adottate” successivamente all'individuazione degli indirizzi strategici circa il futuro dell'Istituto, da effettuarsi a valle delle necessarie riflessioni in ambito giuridico, economico e politico in capo all'Amministrazione capitolina”*.

Il Magistrato istruttore ha trasmesso una nota istruttoria in data 21 febbraio 2024, a cui l'Amministrazione ha fornito riscontro con nota del 6 maggio 2024 e relativi allegati.

Tutta la documentazione, trasmessa sino al 7 maggio 2024 (data di trasmissione del verbale del Collegio dei revisori n. 444 del 6 maggio 2024), è stata esaminata ai fini della valutazione delle misure consequenziali da parte della Sezione.

Esiti dell'attività di *due diligence*

Dalla relazione redatta in data 31 gennaio 2024, sulla base della situazione patrimoniale ed economico finanziaria al 31 dicembre 2022, dallo studio attuariale

incaricato, emerge un quadro piuttosto critico, a conferma di quanto già indicato nella deliberazione della Sezione n. 28/2023/GEST.

In particolare, ed in estrema sintesi, l'attività di *due diligence* svolta ha individuato:

- gravi carenze strutturali, in termini di risorse umane. In proposito, le richieste delle gestioni commissariali al Comune di Roma Capitale, volte a ricevere supporto in avvalimento del personale, non avrebbero avuto seguito, con la conseguenza che si è provveduto a fare ricorso alla somministrazione di lavoro *“con aggravio dei costi, ma soprattutto alimentando un rischio legale al contenzioso giuslavoristico, che peserà come un macigno negli anni a venire, sulle casse già depauperate dell'Ente”*;

- gravi carenze dei sistemi informatici, che comportano, tra l'altro, l'impossibilità di ricostruire la contabilità dell'Istituto ante anno 2020 a causa della mancata manutenzione e dell'aggiornamento del programma contabile allora in uso (il sistema informativo è stato oggetto di ammodernamento nell'anno 2020 a seguito del passaggio al sistema SAP dal sistema IBM). Ne consegue la *“totale inaffidabilità dei dati estratti ante 2020”*. Peraltro, nella relazione si legge *“nonostante il grosso investimento per l'infrastruttura informatica, è singolare che nessuno abbia evidenziato la natura pubblicistica dell'ente che non ha indetto la gara per dotarsi degli schemi contabili previsti dal d.lgs. n. 118/2011...”*;

- depauperamento del patrimonio dell'IPA (in buona parte, si legge, ascrivibile al mancato versamento dei contributi da parte di Roma Capitale dal 2011; da una prima stima di calcolo, effettuato dall'Ente, il credito maturato vs. Roma Capitale risulterebbe pari ad euro 32.032.306), che risulta essere negativo al 31 dicembre 2021 per euro 25.590.725 e al 31 dicembre 2022 per euro 25.050.139;

- mancata compilazione dei modelli dichiarativi di reddito per le annualità 2020, 2021 e 2022, a causa della mancata implementazione dei bilanci per quelle annualità;

- che il meccanismo di rivalutazione dei contributi degli iscritti previsto dall'art. 1 dello Statuto è altamente penalizzante per l'Ipa, così come quello di rilevazione contabile degli stessi nel passivo patrimoniale normato dall'art. 19 del Regolamento di contabilità, che oltretutto è probabilmente non conferente rispetto agli artt. da 2423 a 2427 c.c.

In merito alle evidenze poste dal bilancio tecnico attuariale, nella relazione si legge che in tutti gli scenari contributivi prospettici degli Enti considerati nel Bilancio tecnico e tenuto conto della situazione di bilancio al 31 dicembre 2022 e delle prospettive di sviluppo delle poste del ciclo attivo e del ciclo passivo sul periodo di 15 anni, le valutazioni eseguite confermano che l'attuale modello gestionale di Ipa risulta non sostenibile e destinato al default (ovvero distruzione completa del patrimonio disponibile) già a partire dal 7° anno di proiezione (anno 2029), nello scenario *“in assenza di contribuzione da parte degli Enti”*.

Pertanto, *“in assenza di modifiche sostanziali al modello gestionale ed organizzativo da adottare con interventi immediati, il default è irrimediabilmente certo e, dunque, l'unica soluzione percorribile è quella di procedere alla liquidazione”*. Sul piano finanziario tale soluzione determina, a valori di bilancio 31 dicembre 2022, un *“deficit finanziario in misura non inferiore a migliaia di euro 9.292,74, nell'ipotesi irrealistica di un recupero al 100% dei crediti diversi”*.

Nell'ipotesi in cui, invece, si decida per la continuità di Ipa, la relazione evidenzia la necessaria modifica sostanziale dell'attuale modello organizzativo e gestionale, con particolare riferimento a: segregazione del patrimonio disponibile al 31 dicembre 2022 tramite l'attivazione dell'art. 2117 c.c., con vincolo di destinazione di detto patrimonio a copertura degli impegni rinvenienti dagli impegni previdenziali statuari; modifica del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità di Ipa con riguardo alla voce *“Fondo trattamento di fine servizio”*; introduzione di una norma di contenimento delle uscite volontarie anticipate; un intervento mirato sul modello di gestione dell'assistenza sanitaria (la situazione di non sostenibilità economico-finanziaria dell'Istituto è da imputarsi inequivocabilmente agli elevati costi per l'assistenza sanitaria).

Le azioni volte a ricondurre in continuità operativa l'Ente dovrebbero, in ogni caso, accompagnarsi ad una appropriata scelta della connotazione giuridica di Ipa.

In conclusione, la relazione stigmatizza la necessità che l'Ipa, ove si decida di percorrere la soluzione di continuità operativa, si doti di una organizzazione amministrativa e di governo del rischio che richiede quanto meno:

- 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 degli iscritti e di promozione delle iscrizioni.

Con riguardo, infine, alla questione relativa alla natura giuridica di Ipa, la relazione conclude con l'evidenza che astrattamente sono configurabili diversi modelli alternativi che presuppongono la preliminare definizione di alcune questioni di fondo. In particolare, è possibile immaginare, seppur con i vincoli e i limiti riportati in relazione, di organizzare le attività di Ipa: attraverso una forma pensionistica complementare; una società di mutua assicurazione; dotando l'Istituto di personalità giuridica di diritto pubblico (azienda speciale) o di diritto privato (associazione riconosciuta, società di capitali o fondazione di partecipazione).

Esiti dell'attività di *due diligence* di raccordo dei bilanci degli anni 2020-2022 di Ipa con la contabilità di cui al d.lgs. n. 118/2011

Con riguardo all'attività di raccordo dei bilanci degli anni 2020-2022 con la contabilità di cui al d.lgs. n. 118/2011, la relazione dello studio attuariale incaricato evidenzia che il sistema dei conti di Ipa *“è insufficiente a fornire un'idonea rappresentazione dei dati contabili secondo quanto richiesto dal d.lgs. 118/2011, che non è stato possibile colmare a causa delle gravi carenze in termini di adeguatezza degli assetti dell'Ente...”*.

In particolare, nel ribadire la presenza di gravi carenze strutturali in termini di risorse umane e di gravi carenze dei sistemi informatici, la relazione fa, altresì, presente che: il piano dei conti adottato non è idoneo a consentire la riespressione dei bilanci secondo gli schemi del d.lgs. n. 118/2011; manca una programmazione contabile che avrebbe permesso la verifica degli equilibri, su parte attuale e prospettica; il bilancio di previsione finanziario dovrebbe essere almeno triennale, poiché ha carattere autorizzatorio ed è aggiornato annualmente in occasione della sua approvazione, mentre in Ipa la programmazione è limitata al bilancio di previsione annuale.

La relazione conclude evidenziando che *“la mancanza di detti elementi rende i parametri di deficitarietà inattendibili, mentre è significativo il prospetto del risultato di amministrazione che pone l'accento sull'enorme deficit dell'Ente, accumulato negli anni, frutto della scellerata*

rivalutazione statutaria, della mancanza dei contributi dovuti dal socio Roma Capitale e della scarsità di controlli effettuati”.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, dai prospetti dei risultati di amministrazione, redatti dallo studio incaricato nell’ambito dell’attività di raccordo con gli schemi di bilancio ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, emerge, con tutte le condizioni e i limiti indicati in relazione, un disavanzo (lett. E) pari ad euro – 80.101.885,04 per il 2020, ad euro – 78.331.176,51 per il 2021 e ad euro – 78.966.974,84 per il 2022.

Misure consequenziali comunicate dall’Amministrazione capitolina

Con comunicazione prot. 5500 del 22 agosto 2023, l’Amministrazione capitolina ha trasmesso una nota contenente le prime azioni adottate per dare seguito alle osservazioni della Sezione indicate nella deliberazione n. 28/2023/GEST. In particolare, l’Amministrazione ha esteso il periodo di commissariamento fino alla fine del 2023, con ordinanza sindacale n. 22 del 16 febbraio 2023. Successivamente, con ordinanza sindacale n. 52 del 4 maggio 2023, è stata costituita la Commissione di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza sull’attività di Ipa a supporto del Sindaco. Ancora, con ordinanza sindacale n. 90 del 31 luglio 2023 è stato nominato un Sub-Commissario Straordinario di Ipa. Con ordinanza sindacale n. 146 del 29 dicembre 2023, è stato ulteriormente esteso il periodo di commissariamento, dal 1° gennaio 2024 fino al 31 gennaio 2024, per l’ordinaria amministrazione. Con la più recente ordinanza sindacale n. 32 del 20 marzo 2024, il Sindaco di Roma Capitale ha disposto l’avvio di una nuova fase della gestione commissariale per un periodo di sei mesi, al fine di *“proseguire il processo di risanamento dell’Istituto; assicurare il presidio dei servizi strettamente necessari erogati dall’Istituto medesimo, nelle more del risanamento dello stesso; proseguire nelle azioni finalizzate al superamento dei rilievi sollevati dalla Corte dei conti, in base agli esiti dell’attività di due diligence, attraverso misure adeguate ad una modifica sostanziale dell’assetto giuridico e organizzativo dell’Istituto”,* chiarendo espressamente che *“la gestione commissariale dell’Istituto di Previdenza e Assistenza per i dipendenti di Roma Capitale (IPA) si attiene agli indirizzi e alle direttive espressi dall’Amministrazione capitolina”.*

Nella sopra citata nota del 22 agosto 2023, l’Amministrazione ha fatto presente che, solo a valle della conclusione dell’attività di *due diligence*, sarà in grado di fornire un più completo ed esaustivo riscontro ai rilievi formulati dalla Sezione.

Ad ogni modo, l'Amministrazione ha dichiarato che, alla data di redazione della nota di agosto 2023: ha avviato una interlocuzione con l'Ispettorato territoriale del lavoro (ITL) di Roma in ordine alle criticità poste sulla somministrazione di lavoro; ha avviato una ricognizione per il riallineamento alla normativa vigente per superare il ricorso alle proroghe tecniche; ha avviato una interlocuzione con la società Le Assicurazioni di Roma - Mutua Assicuratrice Romana per sovrapposizioni nei servizi svolti; ha avviato interlocuzioni con BBC per pianificare un programma finanziariamente sostenibile, per il progressivo riversamento delle somme a chiusura dei prestiti estinti; ha avviato azioni per il recupero dei crediti da sentenze; ha avviato interlocuzioni con le competenti strutture capitoline per l'adeguamento dei sistemi informativi; ha avviato la riduzione degli affidamenti diretti; ha effettuato, con la determinazione commissariale n. 149 del 16 giugno 2023, una sospensione delle somme da erogare a seguito di recesso anticipato.

Con successiva nota prot. 9806 del 21 dicembre 2023, l'Amministrazione capitolina, a seguito della proroga del termine di riscontro concesso dal Magistrato istruttore, ha comunicato un aggiornamento delle azioni messe in campo, nelle more del completamento delle attività di *due diligence* da parte dello studio attuariale incaricato. In particolare, l'Amministrazione (con nota a firma del Commissario Straordinario, del Presidente della Commissione di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza e del Sub-Commissario Straordinario) ha comunicato in data 15 dicembre 2023: l'elaborazione del rendiconto 2020 e la relativa trasmissione al Collegio dei Revisori; la prossima chiusura del rendiconto 2021, che verrà trasmesso al Collegio dei Revisori; il necessario completamento delle quadrature finanziarie e contabili per il rendiconto 2022. Ancora, in data 19 dicembre 2023, la Gestione Commissariale ha approvato il rendiconto 2020, nonostante il parere negativo del Collegio dei Revisori.

La Gestione Commissariale, oltre a redigere i rendiconti 2020 e 2021, ha, inoltre, comunicato di aver provveduto: all'invio di apposito sollecito ad AMA S.p.A. per i contributi 2022 e 2023; all'invio di richiesta di interlocuzione con la COVIP per verificare l'eventuale assoggettamento al perimetro della vigilanza e la conformazione di Ipa alla normativa del settore previdenziale; ad affidare ad un legale esterno la gestione delle pratiche di recupero crediti; a continuare le attività di interlocuzione con il Dipartimento Trasformazione Digitale, con il Dipartimento Cybersecurity e con la

società Infordata per superare l'obsolescenza dei sistemi ITC per le attività di *assessment* dei sistemi informativi e *vulnerability assessment* su privacy e sicurezza, attualmente in via di conclusione “e sulla base dei relativi esiti verranno pianificate le azioni operative da realizzarsi nel corso del 2024”.

Da ultimo, l'Amministrazione capitolina, a valle della conclusione delle attività di *due diligence* sopra sintetizzate, con nota del 6 maggio 2024 a firma del Sindaco (e relativi allegati), ha trasmesso una comunicazione del nuovo Commissario straordinario (come anticipato, nominato per un periodo di sei mesi con ordinanza sindacale n. 32 del 20 marzo 2024) con cui vengono proposte “*possibili soluzioni da mettere in campo al fine di dare definitivo riscontro ai rilievi mossi da codesta Corte con la deliberazione n. 28/2023/GEST rappresentando che dette azioni, fatti salvi i necessari approfondimenti da svolgersi di concerto con le competenti strutture dell'Amministrazione, sono fatte proprie dallo scrivente quali misure atte a dare risoluzione alle criticità dell'Istituto*”.

Dalla documentazione del Commissario straordinario sopra richiamata, emergono situazioni ancora in via di risoluzione, *in primis* per quanto riguarda la contribuzione da parte di Roma Capitale e le relative verifiche ancora in corso con le strutture tecniche. Dalla documentazione versata in atti, in particolare, Ipa ha quantificato il credito vantato nei confronti di Roma Capitale in euro 33.370.457,91, di cui euro 31.682.195,64 per il contributo, euro 1.085.210,12 per il rimborso spese di manutenzione ed euro 603.052,15 per il rimborso spese per i servizi resi dal punto di primo intervento (PPI). Sul punto, si ribadisce che risultano in corso approfondimenti e verifiche tra le strutture tecniche, anche alla luce dei dati di welfare 2017-2023 (periodo di commissariamento) forniti dall'Istituto e richiesti da Roma Capitale.

Quanto alle misure consequenziali, in estrema sintesi, ad avviso del Commissario straordinario di Ipa: ove Roma Capitale non riconosca il credito verso Ipa, si verificherebbe il *default* dell'Istituto, con una sua immediata liquidazione e possibili contenziosi legati al recupero delle somme contributive versate a titolo di previdenza e utilizzate per rifinanziare la spesa sanitaria; diversamente, nel caso in cui si decida di operare conformemente ad uno scenario di sopravvivenza dell'Istituto, anche alla luce delle criticità emerse dalla *due diligence*, dovranno essere messe in campo azioni volte a rimodulare l'attività previdenziale, assistenziale e creditizia e, conseguentemente, l'intero assetto giuridico-organizzativo di Ipa.

In particolare, il Commissario straordinario riferisce di interlocuzioni con la COVIP, per la possibile “confluenza” in fondi pensioni negoziali già in essere, consentendo, in tal modo, il passaggio da un sistema misto retributivo-contributivo ad un sistema contributivo puro. Il percorso in esame dovrebbe essere accompagnato: dall’attivazione di iniziative con le organizzazioni sindacali e con i fondi pensionistici già in essere, queste ultime per la portabilità delle posizioni previdenziali; da modifiche statutarie per la regolamentazione della *governance* per il periodo transitorio utile al recupero dei crediti e prima della definitiva cessazione della mission dell’Istituto. Tali interventi dovranno riguardare in primo luogo la separazione dell’area sanitaria-assistenziale da quella previdenziale, con trasformazione del regime di contribuzione, mediante una modifica statutaria. Segnatamente, per Roma Capitale, gli oneri relativi ai servizi di *welfare* verrebbero coperti con i fondi previsti dalla contrattazione collettiva destinati al *welfare* aziendale; la separazione dell’attività di assistenza (da quella previdenziale) dovrebbe essere operativa dal 1 gennaio 2025 mediante erogazione diretta dei servizi di welfare attraverso l’ampliamento delle polizze in essere e l’esternalizzazione attraverso l’affidamento dei servizi a centri specializzati con procedure di gara da esperire ai sensi del d.lgs. 36 del 2023.

Tali obiettivi andranno, inoltre, di pari passo con il graduale esaurirsi dei piani di ammortamento dei prestiti ancora in essere, oltre che con il completamento dell’attività di recupero dei crediti, in un arco temporale di medio periodo, stimabile tra 5 e 7 anni. Nel contempo, l’attività di erogazione di nuovo credito, già sospesa, verrebbe definitivamente esclusa, salvo i casi espressamente previsti dalla legge, con blocco unilaterale e definitivo delle uscite anticipate, sulla scorta del principio secondo cui la liquidazione delle quote contributive può avvenire solo all’atto della quiescenza, sempre fatti salvi i casi previsti dalla legge e valutando possibili forme di anticipazioni attraverso il convenzionamento con istituti bancari.

Da approfondimenti con IVASS e Banca d’Italia, inoltre, si esclude l’Ipa “*tra le fattispecie vigilate da IVASS e Banca d’Italia*” per la sua peculiare forma giuridica e le attività svolte dall’Istituto.

Con riferimento, infine, alla forma giuridica, il Commissario straordinario ravvisa l’opportunità di escludere trasformazioni giuridiche che prevedano la presenza di Roma Capitale come socio e, parimenti, forme associative di soli iscritti, procedendo,

quindi, a quadro giuridico invariato, con modifiche statutarie e organizzative per raggiungere, quanto meno, un efficientamento dei sistemi contabili, la creazione di una funzione di audit interno, la creazione di una funzione di risk management.

Come anticipato, le misure sopra descritte, provenienti dal Commissario straordinario, *“sono fatte proprie dallo scrivente [Sindaco di Roma] quali misure atte a dare risoluzione alle criticità dell’Istituto”*, secondo quanto espressamente comunicato con nota dell’Amministrazione capitolina del 6 maggio 2024.

Segnalazioni del Collegio dei Revisori

A seguito della deliberazione n. 28/2023/GEST, il Collegio dei Revisori ha provveduto a trasmettere alla Sezione numerose segnalazioni in ordine alla gestione finanziaria, economica e contabile di Ipa, ritenendo necessaria la sua immediata liquidazione e stigmatizzando l’assenza di azioni concrete da parte delle gestioni commissariali.

In particolare, e *inter alia*, si fa riferimento al verbale del Collegio dei revisori n. 430 del 4 settembre 2023, in cui si evidenzia che i costi della gestione commissariale non trovano adeguata copertura nei ricavi annuali dell’Ipa determinando un ulteriore incremento del deficit patrimoniale, con richiesta, pertanto, da parte dell’organo di controllo della liquidazione dell’Istituto.

Ancora rileva, ai fini della presente relazione, la segnalazione (nota prot. 9730 del 18 dicembre 2023) riguardante la drastica riduzione del numero degli iscritti che, a seguito delle cancellazioni di novembre 2023, è pari a n. 16.968 con una riduzione nel solo 2023 del 12% (21.355 al 31 dicembre 2021 – 19.277 al 31 dicembre 2022), a cui si accompagna il debito ingente verso i soggetti cancellati che ammonta a circa 9 milioni di euro. Sul punto, lo stesso Collegio dei Revisori, con nota prot. Cdc n. 1068 del 15 febbraio 2024, comunica un dato aggiornato degli iscritti al 31 gennaio 2024, che si attesta a n. 15.461, con una riduzione del 20% circa registrata nel periodo gennaio 2023-gennaio 2024. Successivamente, nel verbale n. 444 del 6 maggio 2024 (trasmesso con nota prot. 2829 del 7 maggio 2024), si legge che il numero degli iscritti è attualmente pari a circa 15.749, con una contrazione di circa il 48% rispetto al 31 dicembre 2017, e che il debito verso gli iscritti cancellato è superiore a 10 milioni di euro.

Rileva, altresì, il giudizio negativo espresso sul rendiconto 2020 (nota prot. 9575 del 6 dicembre 2023) e sul rendiconto 2021, quest’ultimo ricevuto dal Collegio dei Revisori

in data 20 dicembre 2023, *“in quanto, oltre all’inattendibilità di alcune poste contabili, manca la conformità alle norme che disciplinano il bilancio degli enti pubblici”*.

Si evidenzia, da ultimo, il giudizio negativo sul rendiconto 2022 (nota prot. 866 dell’8 febbraio 2024) *“in violazione non solo delle norme che disciplinano il bilancio degli enti pubblici ma soprattutto in evidente contrasto con i principi di prudenza, falsando, pertanto, le comunicazioni economico finanziarie dell’Ipa”* e sul bilancio di previsione 2024 (nota prot. 2829 del 7 maggio 2024).

Conclusioni

Dall’esame della documentazione trasmessa, in esito alla complessa istruttoria svolta, emerge come le criticità e i rilievi mossi dalla Sezione con la deliberazione n. 28/2023/GEST siano stati oggetto di attente riflessioni e verifiche da parte dell’Amministrazione capitolina, le quali, tuttavia, ancora oggi, non sono esitate in scelte definitive.

Non si riscontrano, difatti, misure consequenziali concretamente adottate a valle della *due diligence* pur effettuata, tenuto conto che le comunicazioni trasmesse alla Sezione, nel corso di oltre un anno dalla notifica della deliberazione n. 28/2023/GEST, riguardano, da un lato, la proroga del commissariamento – da ultimo, per un ulteriore periodo di sei mesi, come da ordinanza sindacale n. 32 del 20 marzo 2024 - e, dall’altro, valutazioni ancora in corso di approfondimento sulle concrete modalità operative di gestione dell’Istituto sul piano finanziario e amministrativo.

Tali valutazioni, in particolare, attengono a proposte formulate dall’attuale Commissario straordinario, fatte proprie dal Sindaco, che si inverano, in primo luogo, nell’esclusione di trasformazioni giuridiche che prevedano la presenza di Roma Capitale come socio o di forme associative di soli iscritti, dunque con un *“quadro giuridico invariato”*, permanendo, sullo sfondo, la criticità legata all’incerta natura giuridica di Ipa. In secondo luogo, risultano presentate proposte in ordine alle tematiche sulla previdenza (rispetto a cui sono state valorizzate le interlocuzioni con la COVIP e la possibile trasformazione del regime contributivo), sulla separazione di quest’ultima area da quella sanitaria, con possibile erogazione dei servizi di welfare, a mezzo delle risorse della contrattazione collettiva decentrata sul welfare aziendale, e

dell'erogazione dei servizi di assistenza, dal 1° gennaio 2025, mediante l'ampliamento delle polizze in essere e l'esternalizzazione dei servizi a centri specializzati.

Sul fronte dell'area creditizia, l'Amministrazione ipotizza il graduale esaurirsi dei piani di ammortamento dei prestiti in essere e il completamento dell'attività di recupero dei crediti (in un arco temporale di circa 5-7 anni), nonché l'esclusione di erogazione di nuovo credito, unitamente al blocco delle uscite anticipate.

In definitiva, a quadro giuridico invariato, si intende procedere a modifiche statutarie e organizzative che *“delineino un percorso transitorio che consenta il raggiungimento degli obiettivi...percorso nel quale l'Istituto dovrà inoltre dotarsi di una organizzazione amministrativa e di risorse umane adeguate nonché di strumenti del governo del rischio che richiede quanto meno: un efficientamento dei sistemi contabili; la creazione di una funzione di audit interno; la creazione di una funzione di risk management”*.

Tale processo, sulla scorta della documentazione versata in atti e dell'attività di *due diligence* svolta, risulta in ogni caso collegato alle verifiche, ad oggi ancora in corso a livello tecnico, riguardanti il credito che Ipa ritiene di vantare nei confronti di Roma Capitale, per un ammontare di circa 33 milioni di euro. Sul punto, nel rinviare alle osservazioni già formulate dalla Sezione con la deliberazione n. 28/2023/GEST, si ritiene essenziale, e quindi non procrastinabile, la definizione delle partite dare/avere in oggetto.

In conclusione, le gravi criticità della gestione amministrativa, finanziaria e contabile di Ipa risultano, ad oggi, ancora da risolvere, anche se fortemente attenzionate a livello politico e tecnico, alla luce dei possibili scenari illustrati, ai fini del loro superamento, con riguardo alle aree previdenziale, assistenziale e creditizia.

In tale prospettiva, si raccomanda all'Amministrazione di adottare, senza indugio, regole certe e trasparenti per dare ad Ipa un assetto regolatorio (gestionale, contabile e amministrativo) definito - alla luce dell'incerta qualificazione giuridica dell'Istituto che ancora lo caratterizza - superando l'inerzia, emersa nel corso degli anni, nell'esercizio dei propri compiti di indirizzo e vigilanza. In proposito, nella ordinanza sindacale n. 32 del 20 marzo 2024, si legge che la gestione commissariale *“si attiene agli indirizzi e alle direttive espressi dall'Amministrazione capitolina”*; tale ruolo, pertanto, dovrà essere esercitato dall'Amministrazione capitolina ai fini della risoluzione delle

criticità evidenziate nella deliberazione n. 28/2023/GEST. Al riguardo, si richiede di dare relativa informazione alla Sezione.

Appare, in definitiva, ineludibile attuare in concreto una strategia precisa, tanto sul piano amministrativo e gestionale quanto su quello economico-finanziario, corredata da un cronoprogramma delle attività che tenga conto della sostenibilità giuridica e finanziaria delle decisioni da adottare, a tutela degli equilibri di bilancio di Roma Capitale, anche in via prospettica.

In tale contesto, è indispensabile anche un'analisi dei rilievi mossi dall'Organo di revisione dell'Istituto, rispetto a cui si registrano ancora pareri negativi in ordine all'approvazione degli ultimi documenti di bilancio, affinché qualsiasi decisione in ordine al mantenimento in vita dell'Istituto sia comunque supportata da dati contabili asseverati dagli organi di controllo, funzionali ad una valutazione sulla effettiva vantaggiosità (economico-finanziaria) della scelta.

Da ultimo, si evidenzia che su taluni aspetti riportati nella deliberazione n. 28/2023/GEST i riscontri sono stati parziali e interlocutori e, comunque, non oggetto di aggiornamento con l'ultima nota del 6 maggio 2024. Si fa riferimento, in particolare, alla disamina dei rapporti dei servizi resi da Ipa rispetto a quelli forniti da altre società partecipate del Comune di Roma Capitale, nonché dall'INPS in termini di finanziamenti e prestiti concessi ai dipendenti di Roma Capitale iscritti alla gestione welfare Inps ex Inpdap.

Si conferma, come già evidenziato nella deliberazione della Sezione n. 28/2023/GEST, la riserva di ogni ulteriore verifica sulle misure adottate, anche nell'ambito dei controlli della Sezione sulla regolarità dei bilanci di Roma Capitale, ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266/2005 e degli art. 148 e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000.