



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

Franco Massi	Presidente
Nicola Bontempo	Consigliere
Giuseppe Lucarini	Primo referendario – relatore

nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTA la legge n. 243/2012 e s.m.i.;

VISTO il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) e, in particolare, l'art. 148-bis;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 con i relativi allegati;

VISTO il d.lgs. n. 175/2026, recante il testo unico in materia di società partecipate (TUSP);

VISTA la deliberazione n. 14/2000 delle S.R. della Corte dei conti, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTI i questionari trasmessi dall'organo di revisione della Città metropolitana per l'esame dei bilanci preventivi e consuntivi approvati dall'ente;

VISTI ed esaminati i bilanci preventivi e consuntivi, con i relativi allegati, approvati dal Consiglio metropolitano di Roma Capitale;

VISTA la nota istruttoria prot. n. 979 del 10.2.2023;

VISTA la risposta istruttoria prot. n. 1843 del 13.3.2023 con i relativi allegati;

VISTA la nota prot. n. 9656 del 12.12.2023 con cui è stata convocata un'audizione istruttoria per il giorno 21.12.2023 con contestuale richiesta di documentati chiarimenti in materia di entrate vincolate;

TENUTO CONTO degli esiti della menzionata audizione, come da relativo verbale prot. n. 78 dell'8.1.2024;

VISTI gli ulteriori atti e documenti trasmessi dall'ente a seguito dell'audizione, acquisiti al prot. C.d.c. n. 111 del 9.1.2024;

VISTA la richiesta del magistrato istruttore di convocazione della camera di consiglio per l'esame collegiale delle risultanze istruttorie;

VISTA l'ordinanza n. 10 del 31.1.2024 con cui il Presidente di Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, I[^] Ref. Giuseppe Lucarini

PREMESSO IN FATTO

1. La Città metropolitana di Roma capitale, d'ora innanzi anche solo CMRC o CM, al primo gennaio 2023 registra una popolazione residente di 4.227.059 unità, di cui 2.755.309 nel Comune capoluogo, secondo i dati ISTAT.

2. Con deliberazione n. 23 del 22.5.2023 il consiglio metropolitano ha approvato il rendiconto della gestione 2022, il cui "quadro generale riassuntivo" espone accertamenti ("totale complessivo entrate") per € 1.013,715 mln di euro e impegni ("totale complessivo spese") per € 964,786 mln di euro come da seguente prospetto:

Prospetto:	Quadro generale riassuntivo				
Entrate	Accertamenti	Incassi	Spese	Impegni	Pagamenti
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		362.478.078,64			
Utilizzo avanzo di amministrazione	36.753.710,70		Disavanzo di amministrazione		-
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità	-				
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	14.895.190,13				
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	262.981.939,63				
di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito	-				
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	-				
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	314.038.211,32	350.075.453,92	Titolo 1 - Spese correnti	455.142.659,33	435.810.874,64
			Fondo pluriennale vincolato di parte	30.455.471,33	
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	210.395.908,40	92.701.101,95			
Titolo 3 - Entrate extratributarie	17.744.655,97	14.986.604,68			
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	113.100.835,28	72.326.958,91	Titolo 2 - Spese in conto capitale	49.054.572,95	36.401.716,72
			Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	346.118.307,66	
			di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	-	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	-	2.433.262,26	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	-	-
			Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	-	
Totale entrate finali	655.279.610,97	532.523.381,72	Totale spese finali	880.771.011,27	472.212.591,36
Titolo 6 - Accensione di prestiti	4.950.000,00	-	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	45.160.495,84	44.947.443,26
			Fondo anticipazioni di liquidità	-	
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto	-	-
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	38.855.103,00	38.956.575,59	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	38.855.103,00	38.187.777,10
Totale entrate dell'esercizio	699.084.713,97	571.479.957,31	Totale spese dell'esercizio	964.786.610,11	555.347.811,72
Totale complessivo entrate	1.013.715.554,43	933.958.035,95	Totale complessivo spese	964.786.610,11	555.347.811,72
Disavanzo di competenza	-		Avanzo di competenza/Fondo di cassa	48.928.944,32	378.610.224,23
Totale a pareggio	1.013.715.554,43	933.958.035,95	Totale a pareggio	1.013.715.554,43	933.958.035,95

Fonte: BDAP – quadro generale riassuntivo rend. 2022

Il medesimo prospetto espone, a rendiconto 2021, accertamenti (“totale complessivo entrate”) per 885,047 mln di euro e impegni (“totale complessivo spese”) per 827,027 mln. Nel 2020 i medesimi saldi sono pari a 710,829 mln e 667,142 mln di euro.

3. L’andamento del r.d.a. negli esercizi 2018 - 2022 è rappresentato dalla seguente tabella:

Risultato di amministrazione					
	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo di cassa al 31 dicembre	159.416.847,03	77.196.549,48	298.956.595,92	362.478.078,64	378.610.224,23
Residui attivi da riportare	566.684.496,69	585.791.547,13	453.989.279,26	639.453.930,98	724.753.028,70
Residui passivi da riportare	505.441.791,97	442.361.916,60	495.281.841,52	573.649.101,46	589.583.247,94
FPV per spesa corrente	12.636.633,02	18.175.606,57	14.457.712,24	14.895.190,13	30.455.471,33
FPV per spese in conto capitale	56.009.144,96	67.143.737,19	79.736.022,47	262.981.939,63	346.118.307,66
Risultato di amministrazione (A)	152.013.773,77	135.306.836,25	163.470.298,95	150.405.778,40	137.206.226,00
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre					
Parte accantonata					
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	34.000.000,00	35.697.963,54	36.000.000,00	38.000.000,00	43.000.000,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Fondo perdite società partecipate	488.243,49	488.243,49	488.243,49	488.243,49	-
Fondo contenzioso	4.000.000,00	5.289.057,90	9.000.000,00	9.000.000,00	13.000.000,00
Altri accantonamenti	0,00	0,00	2.650.239,22	4.869.154,93	12.000.000,00
Totale parte accantonata	38.488.243,49	41.475.264,93	48.138.482,71	52.357.398,42	68.000.000,00
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	16.937.252,27	15.917.823,30	46.112.399,30	32.790.882,34	1.586.648,18
Vincoli derivanti da trasferimenti	20.446.950,91	16.405.469,55	40.711.219,42	33.828.421,96	39.173.352,83
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00	0,00	0,00	187.651,73
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	11.557.392,47	9.799.590,80	8.219.562,42	8.710.846,19	8.876.096,21
Altri vincoli	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Totale parte vincolata	48.941.595,65	42.122.883,65	95.043.181,14	75.330.150,49	49.823.748,95
Parte destinata agli investimenti	56.900.691,16	35.384.851,42	10.431.252,99	10.805.791,40	7.325.839,53
Totale parte destinata agli investimenti	56.900.691,16	35.384.851,42	10.431.252,99	10.805.791,40	7.325.839,53
Totale parte disponibile	7.683.243,47	16.323.836,25	9.857.382,11	11.912.438,09	12.056.637,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

4. L'andamento del debito finanziario nel quinquennio 2018 - 2022 è rappresentato dal seguente prospetto:

	2018	2019	2020	2021	2022
Debiti da finanziamento	552.838.799,39	541.780.156,42	537.989.148,70	508.463.854,11	468.253.358,27

Fonte: BDAP e pareri organo di revisione su schemi rendiconto

5. Il controllo sull'ente è stato avviato nel gennaio 2023 a seguito dell'accertamento, nei giudizi di parificazione del rendiconto regionale degli esercizi 2020 e 2021, di significativi disallineamenti contabili tra contrapposte partite finanziarie di Regione e Città metropolitana, ancorchè di importo decrescente, dal 2020 al 2021, per effetto dell'attività di riconciliazione frattanto avviata.

In sede istruttoria sono stati esaminati i bilanci preventivi e consuntivi approvati sino a gennaio 2023 mediante estrazione degli stessi, con i relativi allegati, dalla banca dati BDAP, incrociando alcuni dati con le risultanze del sistema SIOPE.

E' stata inoltre esaminata la documentazione periodicamente tramessa alla Corte con riferimento alle deliberazioni annuali ex art. 20 TUSP in materia di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ai questionari in materia di debiti fuori bilancio oltre a quelli inerenti ai bilanci preventivi e consuntivi dell'ente.

6. All'esito della descritta attività, con nota istruttoria n. 979 del 10.2.2023 sono stati chiesti chiarimenti e approfondimenti su determinati aspetti della gestione contabile e finanziaria dell'ente, formulando alcuni rilievi sulle criticità emerse all'esito dell'istruttoria d'ufficio.

In particolare, per come più dettagliatamente sarà evidenziato nella parte "in diritto" della presente deliberazione in corrispondenza di ciascuno degli argomenti esaminati, l'istruttoria cartolare ha interessato i residui attivi e passivi dell'ente e, in particolare, l'attività di riconciliazione contabile effettuata con la Regione. Sono stati esaminati aspetti prettamente contabili della gestione dell'ente, quali gli accantonamenti al FCDE e al fondo contenzioso, i fondi vincolati e quelli destinati a investimenti, per la verifica della loro congruità e corretta composizione.

Quanto alla gestione finanziaria, l'istruttoria si è soffermata sulla capacità di riscossione dell'ente e su specifiche componenti di entrata, quali l'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e l'imposta sulle assicurazioni RC auto.

E' stata esaminata la gestione delle opere pubbliche mediante risorse del PNRR per la verifica del rispetto degli obiettivi intermedi previsti.

Chiarimenti e rilievi hanno inoltre interessato il debito finanziario dell'ente metropolitano, anche al fine di verificare la corretta costruzione del prospetto relativo al limite di indebitamento con riferimento al computo delle garanzie fideiussorie rilasciate, in passato, dalla Città metropolitana per garantire mutui conclusi da soggetti privati con piano di ammortamento ancora in corso.

L'istruttoria si è infine soffermata su spesa del personale, partecipazioni societarie e, quanto alla società *in house* "Capitale Lavoro s.p.a.", sulla spesa per consulenze.

7. Con nota prot. n. 1843 del 13.3.2023, e relativi allegati, l'ente metropolitano ha fornito riscontro alla menzionata richiesta istruttoria.

8. Il 21.12.2023 si è tenuta l'audizione del Ragioniere generale e del vice Ragioniere generale della CM, adiuvati da funzionario del medesimo ufficio. In tale sede, sono state esaminate e approfondite alcune delle tematiche già trattate in sede di istruttoria cartolare e su quelle ad esse strettamente collegate, aggiornando il controllo all'attualità tenuto conto che nel maggio 2023 l'ente aveva approvato il rendiconto dell'esercizio 2022.

Attenzione è stata dedicata alle entrate da IPT e al fenomeno di presunta elusione di tale imposta da parte delle società di autonoleggio con sede operativa nell'area metropolitana di Roma e sede legale nelle province autonome di Trento o Bolzano, dove è prevista una minore imposizione fiscale per la trascrizione degli autoveicoli rispetto a quella delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario.

In sede di audizione i rappresentanti dell'ente hanno prodotto e depositato la documentazione richiesta con la nota di convocazione dell'audizione stessa in materia di entrate vincolate; ulteriori documenti sono stati trasmessi all'esito dell'audizione (acquisiti al prot. C.d.c. n. 111 del 9.1.2024) a sostegno di quanto illustrato in sede di audizione.

9. All'esito dell'attività istruttoria, per come innanzi riepilogata, il magistrato istruttore ha richiesto la convocazione di una camera di consiglio per l'esame collegiale delle relative risultanze. L'adunanza camerale si è tenuta il 6 febbraio 2024.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo sulla regolarità della gestione finanziaria e contabile degli enti locali è intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 148-*bis* del TUEL per la tutela degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito finanziario dell'ente.

L'accertamento di eventuali irregolarità all'esito del controllo comporta, in capo all'ente controllato, l'obbligo di adottare misure idonee a rimuoverle, mediante atti e provvedimenti da trasmettere alla Corte per la conseguente valutazione della loro effettiva idoneità a superare le criticità accertate, salvi gli eventuali poteri interdettivi della spesa che, ricorrendo le condizioni previste dal terzo comma dell'art. 148-*bis*, possono essere esercitati dalla Corte per le medesime finalità di tutela della sana e regolare gestione finanziaria e contabile.

Il controllo in esame si avvale del raffronto della situazione di fatto, per come risulta dagli atti e documenti dell'ente, con il pertinente parametro normativo di riferimento, rappresentato, tra gli altri ed in particolare, dal d.lgs. n. 118/2011 e principi contabili allegati, dal d.lgs. n. 175/2016 in materia di partecipazioni societarie, dal menzionato TUEL oltre che da molteplici disposizioni settoriali introdotte dal legislatore per la disciplina di specifici istituti.

2. Riconciliazioni contabili tra Città metropolitana e Regione Lazio

Come evidenziato in premessa, in sede di parifica del rendiconto regionale degli esercizi 2020 e 2021 questa Corte ha accertato significativi disallineamenti contabili tra i contrapposti residui attivi e passivi di Regione e Città metropolitana, invitando la prima a promuovere le necessarie attività di riconciliazione (cfr. relazione allegata alle deliberazioni n. 109/2021/PARI e n. 135/2022/PARI).

Con nota istruttoria del 10.2.2023 è stato chiesto alla Città metropolitana di documentare lo stato di avanzamento delle menzionate attività di riconciliazione.

Con risposta istruttoria del 13.3.2023 l'ente ha evidenziato che l'attività di riconciliazione è stata formalmente completata il 10 febbraio 2023 mediante la sottoscrizione, da parte dei due enti, delle risultanze complessive (elenchi di residui attivi e passivi riconciliati) trasmesse in allegato alla risposta istruttoria, secondo cui

“ad oggi non sussistono ulteriori posizioni CMRC/Regione Lazio non riconciliate” (cfr. pag. 11, nota CMRC prot. C.d.c. n. 1843 del 13.3.2023).

In sede di audizione, i rappresentanti dall'ufficio di ragioneria della C.M. hanno precisato che le risultanze della riconciliazione sono state recepite nel rendiconto 2022; gli stessi hanno fornito chiarimenti sull'interpretazione di talune indicazioni presenti nei documenti di riconciliazione firmati dalle controparti pubbliche.

Gli esiti della menzionata riconciliazione sono rappresentati, quanto alla Città Metropolitana, dalla cancellazione di residui attivi per € 32.235.009,70 e di residui passivi per € 4.912.500,40. Sono inoltre emersi nuovi debiti a carico della C.M. per complessivi € 1.229.572,65, iscritti in bilancio solo a seguito del progredire della riconciliazione, impegnati e pagati nel 2023 per come comprovato dalla documentazione acquisita in sede istruttoria.

Il saldo della descritta attività di riconciliazione è stato dunque negativo, per il bilancio della Città metropolitana, per un importo complessivo di € 28.552.081,95 = [(32,235 mln + 1,229 mln) - 4,912 mln].

La riconciliazione ha quindi consentito di fare emergere la presenza di debiti della C.M. vs Regione per complessivi 28,552 mln di euro privi di copertura finanziaria (per effetto della cancellazione dei residui attivi inesistenti) almeno sino a prima della conclusione della menzionata attività di riconciliazione. Con conseguente esigenza di reperire la necessaria copertura, avvenuta mediante l'utilizzo, documentato in sede istruttoria, di economie su impegni pregressi e altro.

Osserva pertanto la Corte che la descritta attività di riconciliazione ha consentito alla Città metropolitana di cancellare una cospicua mole di residui inesistenti, alcuni assai risalenti nel tempo e, quindi, di conseguire, unitamente al bilancio regionale, un maggior grado di attendibilità e veridicità delle proprie scritture e saldi a partire dalle risultanze del rendiconto metropolitano 2022.

Alla luce della cospicua mole di lavoro, tempo e energie dedicate da Città metropolitana e Regione Lazio per la riconciliazione di tutte le contrapposte partite finanziarie, spesso risalenti nel tempo, appare quantomai opportuno preservare e consolidare tale risultato evitando, con opportune implementazioni informatiche dei rispettivi sistemi contabili, la nuova formazione di partite finanziarie incerte.

In questa prospettiva, quindi, la Corte raccomanda l'adozione di opportune misure e, a tal fine, la presente deliberazione viene trasmessa anche alla Regione Lazio, Direzione bilancio, per le conseguenti valutazioni.

La Città metropolitana renderà a questa Corte quanto effettuato per implementare, a regime, un sistema di continua riconciliazione con la Regione Lazio, per le conseguenti valutazioni della Sezione. La Regione, a sua volta, fornirà le medesime informazioni nell'ambito dei giudizi annuali di parificazione del rendiconto regionale.

3. Residui attivi vetusti

Dall'esame del conto del bilancio 2021 era emersa una consistente mole di residui attivi vetusti sia di titolo II (trasferimenti correnti) che, in parte, di titolo III (entrate extratributarie), entrate correnti per le quali, nella fisiologia della gestione del bilancio, appariva anomala la conservazione di poste attive eccessivamente risalenti nel tempo, nel caso di specie ai primi anni di questo secolo, verosimile conseguenza di riaccertamenti mal fatti e/o di inadeguata capacità di riscosse (quanto ai residui di titolo III) o di disallineamenti contabili con le controparti debitorie (quanto ai residui di titolo II).

Sulla base delle descritte evidenze contabili, con nota istruttoria del 10.2.2023 sono stati chiesti chiarimenti in proposito: per i residui di titolo II gli approfondimenti hanno interessato otto crediti residui nei confronti della Regione, pari, nel loro complesso, a ca 28 mln di euro, iscritti in bilancio nel periodo 2001 - 2006, campionati in ragione della loro rilevanza finanziaria oltre che per risalente iscrizione.

Con risposta istruttoria dell'11.3.2023, la C.M. ha evidenziato che l'attività di riconciliazione contabile appena conclusa con la Regione ha consentito, a partire dall'esercizio 2022, di ottenere i pagamenti di alcuni dei menzionati otto residui e di riconciliare gli altri, come da seguente prospetto:

anno	numero	importo	Note
2001	9002001	771.187,07	Importo riconciliato e riconosciuto per euro 727.757,81. In economia l'importo di euro 43.429,26 (Riga 8 File Crediti Riconciliazione)
2002	9018001	1.487.187,74	Importo completamente incassato con Reversale 723/2023 del 30/01/2023
2002	9019001	1.421.794,00	Importo completamente incassato con Reversale 2090/2022 del 28/02/2022
2003	9021001	2.889.482,00	Importo completamente incassato con Reversale 2091/2022 del 28/02/2022
2003	9027001	1.173.314,40	Importo completamente riconciliato e riconosciuto (Riga 12 File Crediti Riconciliazione)
2004	5425001	1.668.851,39	Importo completamente incassato con Reversale 2092/2022 del 28/02/2022
2005	2741001	10.532.146,25	Importo completamente incassato con Reversale 724/2023 del 30/01/2023
2006	9001	7.959.449,32	Importo completamente incassato con Reversale 1756/2023 del 02/03/2023

Fonte: Città metropolitana – risposta istruttoria 11.3.2023

Si osserva che l'esame del conto del bilancio 2022 e, in particolare, dei residui attivi in questo conservati a seguito dell'attività di riconciliazione e riaccertamento, risulta corrispondente con gli importi esposti nel prospetto appena riportato.

Può dunque evidenziarsi che la menzionata attività di riconciliazione ha consentito di incassare e, quindi, cancellare, una parte significativa dei più risalenti residui di titolo II, oltre che a dare certezza giuridica a quelli riconciliati e conservati nel conto del bilancio 2022 in quanto non ancora incassati al 31.12.2022.

Per quanto attiene, invece, ai residui vetusti di natura extratributaria (titolo III dell'entrata) la menzionata richiesta istruttoria si è soffermata su un accertamento del 2009 di € 4.086.100,00 per "proventi da sentenze" chiedendo di precisare gli estremi della sentenza da cui deriva il credito oltre alle attività posta in essere per il suo recupero.

In sede di risposta istruttoria, la C.M. ha riferito che il credito in esame "si riferisce ad una pronuncia favorevole di una sentenza v/s Comune di Pomezia – sentenza 129/2009 Tribunale di Velletri" (cfr. pag. 8, risposta istruttoria 13.3.2023, cit.). Ha inoltre evidenziato la pendenza del giudizio di appello e la sussistenza di trattative di bonario componimento della lite con la controparte (Comune di Pomezia), incoraggiate dallo stesso giudice di appello. La C.M. ha infine evidenziato "che tale credito rientrante nel Titolo 3, tipologia 5, è stato assoggettato a Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, per una percentuale effettiva pari al 94,50 (a fronte di una % teorica pari al 88,69)" (cfr. pag. 8, risposta istruttoria 11.3.23, cit.).

In sede di audizione, i rappresentanti dell'ente metropolitano hanno chiarito le ragioni della conservazione di tale residuo, nel conto del bilancio 2022, per un minore importo di ca 619 mila euro rispetto al rendiconto 2021, evidenziando che è stata effettuata una cancellazione parziale del credito effettuata in sede di riaccertamento dei residui 2022 sulla base delle indicazioni fornite dall'Avvocatura interna dell'ente che segue il contenzioso in esame.

Nella medesima sede, i rappresentanti della CMRC si sono impegnati a trasmettere documentazione comprovante l'effettivo stato dell'accordo transattivo, circostanza avvenuta con trasmissione documentale dell'8.1.2024.

Dall'esame di tale documentazione risulta un accordo tra CMRC e Comune di Pomezia per la corresponsione, alla prima, dell'importo di € 2.498.949,39 euro oltre interessi legali al 5%, con piano di ammortamento a rata fissa di € 47.158,26 mensili con prima rata in scadenza il 31.1.2024 e ultima il 31.12.2028, secondo una rateizzazione, quindi, quinquennale.

Non risulta, allo stato degli atti, l'avvenuta formalizzazione del menzionato accordo transattivo dai competenti organi delle contrapposte Amministrazioni pubbliche; tuttavia, il recente raggiungimento dell'accordo (dicembre 2023), il contenuto della documentazione scambiata dalle parti unitamente al rinvio effettuato dalla Corte di appello a giugno 2024 al fine di prendere atto dell'intervenuta formalizzazione dell'accordo, inducono questa Corte a ritenere sostanzialmente definita l'annosa vertenza in questione, con conseguente necessità di recepirne le risultanze in sede di rendiconto 2023, come peraltro affermato dal Ragionerie generale in sede di audizione del 21.12.2023.

Si osserva che l'accordo transattivo, ancorchè corrispondente ai criteri indicati dalla Corte civile d'appello, per come documentati in atti, realizza una riduzione del valore nominale del credito residuo rispetto a quanto contabilizzato in sede di rendiconto 2022 (3,46 mln di euro) e nei precedenti esercizi sin dal 2009 (4,086 mln di euro).

Tuttavia, a seguito della formalizzazione della menzionata transazione, il principio contabile relativo al FCDE (punto 3.3 all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) consente la mancata svalutazione del credito (transatto) nel menzionato fondo rischi, invece avvenuta sino al rendiconto 2022.

Pertanto, nel complesso del sistema dei saldi di bilancio della CMRC, la menzionata transazione realizza, a partire dal rendiconto 2023, un miglioramento dei saldi di bilancio dell'ente rispetto quelli dei precedenti esercizi, oltre ad una maggiore certezza della posta creditoria, ancorchè rateizzata.

4. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

L'esame del rendiconto 2021 e, in particolare, dell'allegato relativo alla composizione del FCDE, ha evidenziato la costruzione di detto fondo sulla base dei residui attivi al 31.12.2021 riferiti al solo titolo III e delle riscossioni in c/residui riferite al quinquennio 2016 - 2020.

Sulla base di questi dati, con nota istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in proposito, forniti con risposta dell'11.3.2023 in cui, preliminarmente, l'ente ha chiarito di non essersi avvalso della normativa derogatoria, prevista dall'art. 107-bis del d.l. n. 18/2020, per l'individuazione del quinquennio da considerare ai fini del calcolo dell'accantonamento al FCDE.

A seguito della risposta istruttoria, nel maggio 2022 la CM ha approvato il rendiconto 2022 calcolando il FCDE tenendo conto anche dei residui di titolo I, tipologia 101.

Anche in tale occasione l'ente ha fatto riferimento ai residui attivi presenti al 31.12.2022 a seguito dell'attività di riaccertamento, considerando la capacità di riscossione in c/residui negli esercizi 2017 - 2021.

Il problema dell'individuazione del quinquennio cui riferire le riscossioni in c/residui è stato approfondito in sede di audizione del 21.12.2023 nella quale il Ragioniere generale ha evidenziato di avere interpretato il riferimento all'inciso "ultimi 5 esercizi", contenuto nel pertinente principio contabile, come riferito agli esercizi già "approvati", con conseguente esclusione dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, non ancora approvato.

Tanto evidenziato, si osserva che il principio contabile relativo al FCDE è rappresentato dal punto 3.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e dal connesso "esempio 5".

Quest'ultimo stabilisce che *“in occasione della redazione del rendiconto è verificata la congruità del FCDE (...) facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti”*.

Il menzionato principio contabile, ai successivi punti b1 e b2, disciplina il calcolo dell'accantonamento, considerando *“l'esercizio appena concluso”* (cfr. punto b1 cit.), ossia quello cui si riferisce il rendiconto, e il rapporto tra riscossioni in c/residui e importo dei residui attivi all'1.1 *“di ogni anno degli ultimi 5 esercizi”* (cfr. punto b2 cit).

In proposito si osserva, in continuità con l'orientamento della Sezione, che l'interpretazione sistematica delle richiamate previsioni del principio contabile debba intendersi nel senso che gli *“ultimi 5 esercizi”* comprendono l'esercizio appena concluso e, quindi, le riscossioni in c/residui registrate in quest'ultimo, tenendo conto che, a seguito del riaccertamento ordinario, la consistenza delle riscossioni in c/residui dell'esercizio appena concluso rappresenta un saldo finanziario certo e conosciuto dall'ente, al pari di quello relativo alla consistenza dei residui al 31/12 del medesimo esercizio.

Si richiede, pertanto, che la C.M. adegui il quinquennio di riferimento per il calcolo del FCDE a quanto appena evidenziato a partire dal rendiconto 2023.

4.1. Residui attivi di titolo I per imposta su RC auto e IPT

Come innanzi evidenziato, in sede di rendiconto 2022, nella base di calcolo del FCDE la C.M. ha computato anche una parte dei residui di titolo I, invece esclusi nei precedenti esercizi.

Tra questi sono stati iscritti a residuo, e inclusi nel calcolo del FCDE, importi relativi all'imposta sulle assicurazioni per RC auto e sull'imposta provinciale di trascrizione (IPT).

La prima, come noto, viene riversata all'ente dalle società di assicurazione a seguito della conclusione di polizze RC auto da parte degli utenti. L'IPT viene invece riversata dall'ACI a seguito della trascrizione di nuovi veicoli.

In proposito assume rilievo il principio contabile 3.7.5 secondo cui *“sono accertate per cassa la tassa automobilistica, l'imposta provinciale di trascrizione (...) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori (...)”* (cfr. ultimo periodo principio contabile cit.).

Sulla base del richiamato dato normativo, in sede di audizione sono state evidenziate perplessità sulla prassi della C.M. di continuare a gestire le due menzionate entrate contabilizzando residui e svalutando gli stessi nel FCDE, in sostanziale disapplicazione del principio stesso.

In proposito, i rappresentanti dell'ente hanno riconosciuto la contraddizione tra la previsione di accertamenti per cassa e la contabilizzazione di crediti residui, riservando, in proposito, opportuni approfondimenti.

Per quanto di competenza di questa Corte, si richiama l'esigenza di dare piena attuazione al principio contabile prima menzionato, evitando di gestire tali entrate come se non si accertassero per cassa.

Si rinvia al prosieguo della presente deliberazione per opportune considerazioni in materia di IPT dovuta dalle società di autonoleggio.

5. Fondo rischi contenzioso

In sede istruttoria è stata richiesta e trasmessa la mappatura del contenzioso pendente al 31.12.2022, con individuazione del valore finanziario del contenzioso passivo pendente e della percentuale di soccombenza, per come stimata dall'avvocato incaricato del contenzioso e attestata dall'organo di revisione ai sensi del principio contabile 5.2., lett. h), dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Gi esiti dell'istruttoria cartolare hanno dimostrato la congruità dell'accantonamento al fondo rischi in sede di rendiconto 2022: l'accantonamento di 12 mln di euro, infatti, è equivalente alla quantificazione del rischio di soccombenza processuale analiticamente effettuata dall'ente controllato.

Si evidenzia, tuttavia, una peculiarità nella gestione contabile del rischio contenzioso che non appare conforme al pertinente principio contabile, secondo cui l'accantonamento deve risultare, per intero, nella "parte accantonata" del risultato di amministrazione e non, anche, in ulteriori fondi scollegati dai fondi rischi in esame.

Questa peculiarità è stata riscontrata in tutti i rendiconti esaminati ed è stata confermata in sede di audizione dove è stato approfondito questo aspetto.

In proposito, i rappresentanti della C.M. hanno precisato che questi ulteriori capitoli, in particolare il "capitolo sentenze" non sono alimentati da variazioni di bilancio che

attingono all'accantonamento al fondo rischi contenzioso, ma hanno autonoma copertura.

Si osserva che il descritto sistema di sterilizzazione del rischio contenzioso determina una serie di criticità e, pertanto, dovrà essere superato.

In primo luogo, come pure rilevato dall'organo di revisione in sede di parere sullo schema annuale di rendiconto, si viene a creare un sistema eccessivamente complesso e poco trasparente di più accantonamenti da rintracciare contabilmente per la verifica della sussistenza, complessivamente, di una adeguata copertura finanziaria del rischio di soccombenza processuale.

Inoltre, il frazionamento dell'accantonamento in più sottofondi, finanziariamente autonomi dal fondo contenzioso, è suscettibile di alterare la parte accantonata del r.d.a., fermo restando che, dall'istruttoria svolta, l'accantonamento al fondo contenzioso 2022 risulta comunque congruo rispetto alle passività potenziali (rischio di sentenze sfavorevoli) stimate dai competenti uffici dell'ente metropolitano ed esaminate in sede istruttoria.

Alla luce delle considerazioni che precedono si richiede che l'ente si conformi al menzionato principio contabile accantonando quanto necessario a sterilizzare il rischio di soccombenza processuale unicamente nel capitolo relativo al fondo rischi contenzioso, ferma restando la possibilità di utilizzare ulteriori capitoli a condizione che siano alimentati, finanziariamente, dal fondo contenzioso e che, quindi, ogni accantonamento figuri nel risultato di amministrazione.

Con riserva di verifica ai successivi cicli di controllo.

6. Entrate vincolate e destinate a investimenti

In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti sulla contabilizzazione delle entrate da mutuo, aspetto ulteriormente approfondito in sede di audizione.

In particolare, nella nota del 12.12.2023 di convocazione di detta audizione è stata richiamata l'attenzione su un'entrata vincolata contabilizzata nel rendiconto 2022 come residuo attivo vs C.d.P. per 42,7 mln di euro, evidenziandosi che *"l'entrata in questione è iscritta sul capitolo 50303 che non risulta incluso nell'elenco analitico delle risorse vincolate. Si chiede di indicare per quali opere è stato utilizzato questo finanziamento, documentando gli impegni/residui passivi corrispondenti a tale entrata, con il relativo importo"*

(cfr. nota C.d.C. n. 9656 del 12.12.2023, cit.). Veniva quindi chiesto di produrre la documentazione richiesta per il suo esame in sede di audizione, dove i rappresentanti dell'ente hanno prodotto una nota esplicativa con allegato elenco analitico di 107 pagine recante l'elenco dei residui passivi correlati al titolo V dell'entrata - mutuo da Cassa DD.PP, con l'indicazione dell'anno di iscrizione dell'impegno, del capitolo di spesa, importo impegnato e investimento correlato (fabbricati ad uso scolastico, infrastrutture scolastiche, ecc.). I menzionati documenti sono stati acquisiti al prot. C.d.c. n. 9823 del 21.12.2023.

Nella nota appena menzionata la C.M. riferisce che *“con riferimento alla richiesta di reperire informazioni sull'entrata vincolata - residuo attivo 2022 di € 47,2 mln di vs CdP, si precisa che l'ente CMRC ha proceduto ad un'attenta analisi del residuo attivo e dei relativi residui passivi collegati come spesa vincolata e come avanzo destinato agli investimenti (allegato A3 rendiconto 2022). Nella tabella sono rappresentati gli importi specifici che dimostrano un disallineamento pari a € 7.625.012,45 dovuto a maggiori residui attivi iscritti in bilancio, pertanto l'ente in sede di riaccertamento ordinario dei residui anno 2023 procederà alla cancellazione delle poste e al riallineamento tra partite creditorie e debitorie relativamente alle spese finanziate da mutui (...).* Di seguito è riportato il prospetto riepilogativo prodotto dalla CMRC

Titolo 5 Tipologia 0300 - RISCOSSIONE CREDITI DI MEDIO-LUNGO TERMINE - Residui Attivi all'1/1/2023	47.234.162,01
Residui Passivi titolo II correlati	35.783.310,03
Avanzo Destinato agli investimenti (disponibile al 20.12.2023) Modello A3	3.825.839,53
Differenza	-7.625.012,45
Avanzo Disponibile al 20.12.2023	8.214.757,52

Fonte: CMRC - nota prot. C.d.c. n. 9823 del 21.12.2023

In proposito, in sede di audizione il Ragioniere generale ha precisato che in vista del rendiconto 2023 l'importo di € 7,625 mln, di cui alla tabella che precede, dovrà essere iscritto nei fondi vincolati di cui alla lettera C del r.d.a. Quanto all'ulteriore importo di

€ 3,825 mln, pure rappresentato nella tabella che precede, ha riferito che nel rendiconto 2022 è stato erroneamente classificato in risorse destinate (modello A3) e che, nel prossimo rendiconto, sarà contabilizzato in risorse vincolate.

La Corte, nel prendere atto di quanto innanzi, riserva ai successivi cicli di controllo la verifica dell'effettiva iscrizione del maggior vincolo di 7,625 mln di euro oltre che della corretta contabilizzazione, in entrate vincolate anziché destinate, dell'ulteriore importo di 3,825 mln di euro.

Si richiama, in ogni caso, l'esigenza che gli elenchi analitici delle risorse vincolate e destinate a investimenti siano completi, nel senso di comprendere tutte le entrate vincolate e destinate, con la correlata gestione contabile (impegni, ove presenti, o FPV di spesa in conto capitale), per la verifica, in ultima analisi, della correttezza dei saldi di lettera C e D del prospetto dimostrativo del r.d.a. e, quindi, dell'attendibilità del saldo finale e riassuntivo di cui alla lettera E del menzionato prospetto.

7. Entrate e capacità di riscossione

Nei prospetti seguenti è rappresentata la capacità di riscossione in c/competenza negli esercizi 2017 - 2022, riferita ai titoli I (entrate tributarie) e III (entrate extratributarie):

RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA 2017			RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA 2018		
	Titolo 1	Titolo 3		Titolo 1	Titolo 3
accertamenti	379.415.570,84	16.503.560,65	accertamenti	368.860.006,37	18.331.363,44
Riscossioni in c/competenza	156.570.054,71	8.942.405,42	Riscossioni in c/competenza	237.669.310,85	11.793.781,94
Maggiori o minori entrate di competenza	- 16.867.739,16	1.142.719,15	Maggiori o minori entrate di competenza	-14.511.243,84	-1.265.657,58
Residui da riportare	222.845.516,13	7.561.155,23	Residui da riportare	131.190.695,52	6.537.581,50
	41,27%	54,18%		64,43%	64,34%
RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA 2019			RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA 2020		
	Titolo 1	Titolo 3		Titolo 1	Titolo 3
accertamenti	370.389.171,83	15.849.206,51	accertamenti	298.430.381,19	13.016.134,58
Riscossioni in c/competenza	189.858.235,80	9.748.018,24	Riscossioni in c/competenza	241.762.583,32	8.279.834,33
Maggiori o minori entrate di competenza	- 16.827.078,38	- 1.826.767,28	Maggiori o minori entrate di competenza	- 5.657.362,95	690.605,92
Residui da riportare	180.530.936,03	6.101.188,27	Residui da riportare	56.667.797,87	4.736.300,25
	51,26%	61,50%		81,01%	63,61%
RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA 2021			RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA 2022		
	Titolo 1	Titolo 3		Titolo 1	Titolo 3
accertamenti	320.062.483,23	18.339.705,00	accertamenti	314.038.211,32	17.744.655,97
Riscossioni in c/competenza	247.112.398,42	13.637.121,86	Riscossioni in c/competenza	270.671.203,23	11.812.244,10
Maggiori o minori entrate di competenza	1.971.915,03	- 419.448,36	Maggiori o minori entrate di competenza	4.118.371,97	- 1.961.286,21
Residui da riportare	72.950.084,81	4.702.583,14	Residui da riportare	43.367.008,09	5.932.411,87

Fonte: Corte dei conti su dati BDAP

Le serie storiche innanzi rappresentate evidenziano significative oscillazioni negli accertamenti di titolo I che, sotto il profilo delle grandezze interessate, rappresenta il principale titolo di entrata del bilancio metropolitano.

Si osserva, in proposito, che nel triennio 2017 – 2019 il bilancio registra accertamenti di titolo I per una media pari a ca 370 mln euro; a partire dal 2020 si riscontra una sensibile flessione degli stessi accertamenti, pari a 298,43 mln di euro nel 2020, 320,06 mln nel 2021 e 314 mln nel 2022.

Analoghe oscillazioni attengono al riscosso che, nel periodo in esame, varia da un minimo di 156,57 mln (nel 2017) ad un massimo di 270 mln di euro (nel 2022) con una forbice di oltre 113 mln di euro.

In sede di audizione, i rappresentanti dell'ente hanno riferito, in merito al deludente dato degli accertamenti di titolo I registrato nel 2022, come visto pari a 314 mln di euro,

che la causa deriverebbe dal rallentamento del mercato dell'auto cui è connessa l'IPT e, in misura indiretta, l'imposta sulla RC auto. Guerra, inflazione e incremento dei tassi di interesse avrebbero inciso negativamente sul mercato dell'auto con conseguente flessione del gettito tributario delle Province.

Quanto alla capacità di riscossione in c/competenza (rapporto tra riscosso e accertato) i dati innanzi esposti mostrano margini di migliorabilità, sia per le entrate tributarie che per quelle extratributarie.

Le riscossioni in c/residui sono invece rappresentate dai seguenti prospetti:

GESTIONE DEI RESIDUI 2017				GESTIONE DEI RESIDUI 2018			
	Titolo 1	Titolo 3	TOTALE		Titolo 1	Titolo 3	TOTALE
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	140.358.532,86	42.528.476,01	182.887.008,87	Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	246.541.349,49	40.105.202,76	286.646.552,25
Residui riscossi	116.501.891,14	6.442.177,96	122.944.069,10	Residui riscossi	229.654.885,40	4.137.655,40	233.792.540,80
Riaccertamento Residui	- 160.808,36	- 3.542.250,52	-3.703.058,88	Riaccertamento Residui	-101.286,88	-2.447.392,48	-2.548.679,36
Residui da riscuotere alla data del 31/12	23.695.833,36	32.544.047,53	56.239.880,89	Residui da riscuotere alla data del 31/12	16.785.177,21	33.520.154,88	50.305.332,09
	83,10%	16,52%	68,61%		93,19%	10,99%	82,29%

GESTIONE DEI RESIDUI 2019				GESTIONE DEI RESIDUI 2020			
	Titolo 1	Titolo 3	TOTALE		Titolo 1	Titolo 3	TOTALE
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	147.975.872,73	40.057.736,38	188.033.609,11	Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	201.016.597,86	39.822.896,74	240.839.494,60
Residui riscossi	127.606.280,35	3.430.284,60	131.036.564,95	Residui riscossi	177.279.966,89	3.064.738,24	180.344.705,13
Riaccertamento Residui	116.069,45	-2.905.743,31	-2.789.673,86	Riaccertamento Residui	-124.379,86	-2.067.375,09	-2.191.754,95
Residui da riscuotere alla data del 31/12	20.485.661,83	33.721.708,47	54.207.370,30	Residui da riscuotere alla data del 31/12	23.612.251,11	34.690.783,41	58.303.034,52
	86,17%	9,23%	70,74%		88,25%	8,12%	75,57%

GESTIONE DEI RESIDUI: 2021				GESTIONE DEI RESIDUI 2022			
	Titolo 1	Titolo 3	TOTALE		Titolo 1	Titolo 3	TOTALE
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	80.280.048,98	39.427.083,66	119.707.132,64	Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	91.097.382,60	40.768.066,62	131.865.449,22
Residui riscossi	62.059.334,46	1.740.651,47	63.799.985,93	Residui riscossi	79.404.250,69	3.174.360,58	82.578.611,27
Riaccertamento Residui	-73.416,73	-1.620.948,71	-1.694.365,44	Riaccertamento Residui	- 1.359.758,87	- 2.664.387,95	-4.024.146,82
Residui da riscuotere alla data del 31/12	18.147.297,79	36.065.483,48	54.212.781,27	Residui da riscuotere alla data del 31/12	10.333.373,04	34.929.318,09	45.262.691,13
	77,37%	4,60%	54,06%		88,48%	8,33%	64,59%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

I dati che precedono mostrano una evidente criticità nella riscossione dei residui di titolo III, come rilevato con nota istruttoria del 10.2.2023.

In sede di risposta istruttoria, la C.M. ha evidenziato di avere attivato, con determinazione n. 4012 del 21.12.2022, la sperimentazione di un “nuovo” sistema di riscossione, riferito ad alcune delle entrate dei titoli I e III, affidando per 18 mesi alla società Geropa S.p.A. il servizio strumentale di supporto alle attività di recupero mediante il sistema dell’ingiunzione di pagamento disciplinato dal R.D. n. 639/1910. L’argomento è stato approfondito in sede di audizione dove i rappresentanti dell’ente hanno precisato (e documentato) che la menzionata società ha diritto ad un compenso fisso di 15.000,00 euro/anno (+ IVA) oltre ad una percentuale dell’8% sul riscosso con tetto massimo complessivo di 24.000,00 euro/anno (+ IVA).

La gestione “in house” degli avvisi di accertamento e della conseguente riscossione, mediante fermo amministrativo del veicolo e/o pignoramenti, consente, inoltre, di sostenere minori costi in favore dell’agenzia dell’entrate/riscossione per le riscossioni dei crediti a questa affidate prima del nuovo affidamento alla menzionata società di riscossione.

Nella medesima audizione hanno inoltre illustrato difficoltà nella riscossione della TEFA, riscossa dai Comuni per conto della C.M. unitamente alla TARI ma, spesso, da questi non riversata nelle casse della Città metropolitana, conseguente formazione di residui attivi vs Comuni dell’area metropolitana. I dati di bilancio confermano questa criticità, in alcuni casi di non trascurabile importo finanziario, da attribuire ad una non regolare gestione di tale entrata da parte di alcuni Comuni, criticità che dovrebbe essere superata anche per effetto dei controlli di questa Corte sulle Amministrazioni comunali.

Il sistema di riscossioni avviato nel dicembre 2022 con il sistema dell’ingiunzione di pagamento potrà evidenziare effetti a partire dall’esercizio 2023, per cui è necessario rinviare ogni valutazione in proposito ai successivi controlli di questa Corte.

7.1.1. Il problema del versamento dell’IPT da parte delle società di autonoleggio con sede legale nelle Province autonome di Trento o Bolzano

In tema di entrate e relativa riscossione, è opportuno evidenziare un problema di recente emersione, diffusamente illustrato e documentato dai rappresentanti della

C.M. in sede di loro audizione, relativo all'Imposta Provinciale di Trascrizione delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario.

Il problema consiste nella presenza, nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale, di società di autonoleggio con sede operativa nell'area metropolitana e sede legale nelle Province autonome di Trento o Bolzano dove, in virtù dell'autonomia statutaria loro riconosciuta, è prevista una minore imposizione a titolo di IPT.

Le menzionate società, quindi, versano l'IPT unicamente alla Provincia autonoma dove hanno sede legale e dove trascrivono i continui acquisiti dei nuovi autoveicoli, necessari per alimentare le rispettive flotte, tuttavia fisicamente presenti presso la sede operativa, nel caso di specie rappresentata dall'area metropolitana di Roma (aeroporto di Fiumicino).

La questione, attualmente oggetto di diversi ricorsi innanzi alle Corti di Giustizia tributarie competenti per territorio, si incentra, in estrema sintesi, sulla natura effettiva o fittizia della sede legale presso una delle menzionate Province autonome e, quindi, sulla sussistenza o meno di abuso del diritto di cui all'art. 10-*bis* della legge 27.7.2000, n. 212.

In proposito, diverse Amministrazioni provinciali hanno emesso avvisi di accertamento nei confronti delle società di autonoleggio con sede operativa nel loro territorio, per omesso versamento, in loro favore, dell'IPT.

Le conseguenti impugnazioni promosse dalle menzionate società hanno avuto, sin qui, esiti contraddittori nella giurisprudenza tributaria di primo grado: alcuni giudici, infatti, hanno respinto i ricorsi accertando l'abusività della condotta delle ricorrenti società di autonoleggio, ritenendola finalizzata a perseguire, esclusivamente, un ingiustificato risparmio fiscale (cfr. CTP Mantova, sentenza n. 52/2021 e n. 45/2023; Corte di Giustizia Tributaria di Bologna, sentenze n. 23 e 229/2023; CG Milano, sentenza n. 3224/2022).

Altri giudici tributari di primo grado, tra cui quello di Roma adito avverso avvisi di accertamento emessi dalla CMRC, hanno invece accolto i ricorsi presentati, ritenendo giustificata la condotta posta in essere dalle società ricorrenti che, quindi, versano l'IPT alla Provincia autonoma di Bolzano pur avendo sede operativa nell'area metropolitana di Roma (cfr. Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Roma, Sez. 29, sentenza

n. 15483 del 27.12.2023, che ha negato, nel caso di specie, la sussistenza dell'abuso del diritto; in senso analogo i precedenti n. 4252/2023 e n. 14621/2022).

Così sommariamente descritto l'attuale stato della giurisprudenza tributaria di primo grado, si osserva, in proposito, che la competenza ad accertare l'eventuale abusività della condotta delle società di autonoleggio, o di alcune di queste, sotto il profilo fiscale è intestata, per materia, alla magistratura tributaria e, in ultima analisi, alla Sezione tributaria della Suprema Corte di Cassazione che, attesa la rilevanza finanziaria del contenzioso in essere e la difformità degli orientamenti che si stanno affermando presso i giudici tributari di merito, è verosimile, oltre che auspicabile, che possa intervenire per dirimere le questioni e contribuire a promuovere maggiore certezza nel sistema delle entrate su cui si basano le Amministrazioni provinciali.

L'interesse a dirimere questa questione coinvolge anche i bilanci delle menzionate Province autonome che rischiano di dovere riversare alle Amministrazioni provinciali delle Regioni ad autonomia ordinaria quanto sin qui incassato a titolo di IPT da parte delle società di autonoleggio, nel caso in cui dovesse prevalere l'orientamento incline a riconoscere l'abusività della condotta posta in essere dalle menzionate società, evenienza che, allo stato, appare tutt'altro che inverosimile.

La descritta problematica, inoltre, assume rilievo anche per la finanza regionale sotto il profilo della tassa automobilistica, da pagare in favore della Regione (o Provincia autonoma) dove è stato immatricolato il veicolo.

Allo stato degli atti e della giurisprudenza tributaria sin qui formatasi, non può che prendersi atto della sussistenza di un ulteriore aspetto di incertezza che attiene alle entrate della Città metropolitana di Roma Capitale, dalla stessa stimato in circa 30 mln di euro/anno di mancato incasso a titolo di IPT.

In attesa che la descritta problematicità possa assumere connotati maggiormente certi e tendenzialmente stabili, la Città metropolitana è invitata a gestire questo mancato gettito con la dovuta prudenza, assumendo iniziative idonee a evitare la prescrizione di diritti di credito ancora *sub judice*.

7.2. Riduzione delle entrate da IPT ed RC auto e contributo compensativo ex art. 41, del d.l. 17.5.2022, n. 50.

Il problema della riduzione del gettito da IPT e imposta su RC auto, registrato dalle Amministrazioni provinciali negli ultimi esercizi, è stato affrontato dal legislatore con la previsione di un contributo statale per la gestione delle spese correnti, pari, per la CMRC, a 60 mln di euro per ciascuno degli esercizi 2022, 2023 e 2024, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 2, del d.l. n. 50/2022 (cd. decreto aiuti).

Tale intervento ha quindi determinato un significativo incremento delle entrate di titolo II ma, essendo limitato a tre esercizi, a partire dal 2025 occorre tener conto, nelle previsioni di entrata e spesa, delle minori risorse disponibili a legislazione invariata.

Questo intervento legislativo, unitamente alla sua transitorietà, concorre a determinare un quadro delle entrate della Città metropolitana connotato da elementi di incertezza e aleatorietà, in parte, come visto, inevitabili in ragione del collegamento esistente tra IPT e imposta RC con il mercato dell'auto, per sua natura mutevole.

Su queste basi, la programmazione della spesa necessita di valutazioni adeguatamente approfondite e prudenti, volte a evitare di impegnare spese che rischiano di non trovare adeguata copertura finanziaria per il verificarsi di riduzioni di gettito superiori alle previsioni, con conseguente squilibrio del bilancio.

Questa complessiva situazione di incertezza che connota le entrate della C.M. assume rilevanza anche sulla sua capacità di indebitamento, in ragione degli oneri finanziari che scaturiscono dalla contrazione di nuovo debito, cui occorre garantire adeguata copertura finanziaria con risorse di parte di corrente. Sul punto si rinvia al prosieguo della presente deliberazione per l'analisi del debito finanziario.

8. Opere pubbliche finanziate con risorse del PNRR

In sede istruttoria è stato trasmesso un file excel, da compilare a cura dell'Amministrazione, per l'acquisizione di informazioni relative all'utilizzo dei fondi del PNRR.

È stato chiesto, in particolare, di effettuare una sintetica descrizione di ciascun progetto indicando l'Amministrazione titolare dell'intervento, l'importo finanziato dal PNRR, da PNC o da altre fonti, il cronoprogramma delle fasi procedurali (progettazione, aggiudicazione, esecuzione, collaudo) con il termine massimo previsto per ciascuna di esse e l'indicazione del rispetto o meno di tale termine.

In allegato alla risposta istruttoria, la C.M. ha trasmesso il menzionato file debitamente compilato, idoneo a fotografare la situazione aggiornata a marzo 2023, comprensiva di 219 progetti per tre dei quali viene evidenziato il mancato rispetto del termine “di fase” previsto dal relativo cronoprogramma, registrandosi, quindi, un tasso di adempimento delle *milestone* pari al 98,63%.

8.1. In sede di audizione sono stati esaminati, a campione, n. 5 progetti maggiormente significativi per l’importo dei lavori finanziato da risorse PNRR, aggiornando in tal modo il controllo con i più recenti dati a disposizione della C.M. che riflettono la situazione al 5.12.2023. All’esito dell’audizione, inoltre, la C.M. ha trasmesso un file aggiornato alla menzionata data comprensivo di tutti i progetti.

Per ciascuno dei cinque interventi esaminati in sede di audizione è stato riscontrato il rispetto del termine massimo previsto per ciascuna delle fasi del relativo cronoprogramma. In particolare, sono stati esaminati i progetti indicati nel seguente prospetto:

CUP	Intervento	Interventi attivati/da attivare	Titolarietà	Termine finale previsto	Importo complessivo	Importo PNRR/PNC	Importo impegnato	importo pagato	Fase di Attuazione	Anticipo incassato	Tipologia Finanziamento (Ente)
F33F20000110001	TIVOLI - IPIAS “Olivieri” - Viale Mazzini, 65 - Lavori strutturali per miglioramento sismico.	Interventi finanziati con risorse di cui l’Ente è già destinatario	Ministero dell’Istruzione	30-giu-26	8.800.000,00	8.800.000,00	8.800.000,00	53.528,28	CONSEGNA LAVORI	1.600.000,00	55MLN
F91B20000870001	GUIDONIA - Nuovo corpo aule dell’I.T.C.G. “Pisano” con metodi e tecniche a basso impatto ambientale D.M. 11/10/17	Interventi finanziati con risorse di cui l’Ente è già destinatario	Ministero dell’Istruzione	30-giu-26	12.980.000,00	12.980.000,00	12.980.000,00	376.615,12	ESECUZIONE	2.360.000,00	73MLN
H39J21000510007	ATER Civitavecchia - Progetto riqualificazione urbana quartiere San Liborio.	Interventi finanziati con risorse di cui l’Ente è già destinatario	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	31-mar-26	16.992.022,80	16.992.022,80	1.476.516,30	1.476.516,30	CONSEGNA LAVORI	1.476.516,30	Pinqua
P91B21000380001	Monterotondo - Riqualificazione aree da destinare a parchi pubblici quartiere Scalo - Insieme di aree adiacenti ferrovia da destinare a parchi pubblici.	Interventi finanziati con risorse di cui l’Ente è già destinatario	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	31-mar-26	5.912.620,63	5.912.620,63	537.510,97	537.510,97	PROGETTAZIONE	537.510,97	Pinqua
F33I22000020001	Realizzazione di 63 poli di sport, benessere e integrazione delle fragilità e disabilità, in altrettanti comuni dell’area metropolitana.	Interventi finanziati con risorse di cui l’Ente è già destinatario	Ministero dell’Interno	30-giu-26	69.433.420,50	69.433.420,50	69.312.953,55	0,00	PROGETTAZIONE	5.933.651,10	PUI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati CMRC

Per l’intervento inerente “lavori strutturali per miglioramento sismico” su immobile sito a Tivoli, viale Mazzini n. 65, l’importo finanziato da risorse PNRR è pari a 8,8 mln di euro; risultano rispettati i termini previsti per le fasi di progettazione e aggiudicazione mentre il successivo termine massimo da rispettare è indicato al 31.3.2026. Al 5.12.2023 risultano impegni per 8,8 mln di euro e pagamenti per 53.528,00 euro.

Analogamente, per i lavori in Guidonia Montecelio “nuovo corpo aule dell’I.T.C.G. “Pisano” l’importo finanziato dal PNRR è pari a 12,980 mln di euro; risultano rispettati i termini massimi previsti per le fasi di progettazione e aggiudicazione; il successivo termine scadrà il 31.3.2026. Da quanto riferito in audizione, i lavori sono stati aggiudicati. Al 5.12.2023 risultano impegni per 12,980 mln e pagamenti per 376.615,12 euro.

Per i lavori di riqualificazione urbanistica del quartiere S. Liborio a Civitavecchia, l’importo finanziato dal PNRR è pari a 16,992 mln di euro e risultano rispettati i termini massimi previsti per le fasi di progettazione e aggiudicazione. La scadenza del prossimo termine è prevista al 31.12.2025. Al 5.12.2023 risultano impegni per 16,992 mln di euro e pagamenti per 1,476 mln.

Interventi per la realizzazione di un parco urbano e di un parco archeologico, importo finanziato dal PNRR di € 5,912 mln. Risultano rispettati i termini di fase sin qui previsti. Al 5.12.2023 risultano impegni e pagamenti per € 537.510,97.

Realizzazione di “63 poli di sport, benessere e integrazione delle fragilità e disabilità in altrettanti Comuni dell’area metropolitana”.

Si tratta di uno dei 14 progetti dei complessivi 219 per i quali, oltre a risorse del PNRR (pari a 64,826 mln di euro) sussistono ulteriori risorse del PNC (pari a 4,607 mln di euro). L’importo complessivo dell’intervento è quindi pari a 69,433 mln di euro e coinvolge 63 Comuni dell’area metropolitana, ciascuno dei quali assume la qualifica di “soggetto attuatore” delle opere pubbliche che insistono sul suo territorio.

Ulteriore peculiarità di questo intervento è che si tratta di uno dei 24 progetti (dei 219 complessivi) che coinvolge altri soggetti (pubblici) per la sua realizzazione. La tempestiva conclusione dei lavori, quindi, per questi progetti non dipende interamente dalla Città metropolitana, le cui competenze e responsabilità sono integrate, coordinate e ripartite con quelle di tutti gli ulteriori soggetti coinvolti, rendendo il quadro amministrativo più complesso rispetto a quello sussistente nei progetti di opere pubbliche che non coinvolgono soggetti ulteriori rispetto alla Città metropolitana.

Per il progetto ora in esame, risulta rispettato il primo termine relativo all'aggiudicazione, realizzata mediante un accordo quadro con Invitalia. Il successivo termine scadrà il 31.3.2024 e attiene a "progettazione esecutiva e conferenza di servizi". Al 5.12.2023 risultano impegnate tutte le risorse, pari a 69,433 mln di euro; i pagamenti risultano pari a zero.

In sede di audizione il Ragioniere generale della C.M. ha evidenziato che, per questo intervento, la Città metropolitana è il soggetto pagatore mentre i Comuni sono i soggetti attuatori del singolo progetto che insiste sul loro territorio. Invitalia svolge le gare si appalto per la selezione delle imprese cui affidare i lavori. In alcuni casi, i Comuni fanno la progettazione e appaltano, tramite Invitalia, la sola esecuzione. In altri casi appaltano sia progettazione che esecuzione, per assenza di professionalità interne adeguate ad effettuare la progettazione.

Per il rispetto della milestone del 31.3.2024, il Ragioniere audito riferisce che, nel dicembre 2023, la Città metropolitana sta ricevendo i progetti, in particolare le determinate comunali di approvazione dei progetti. Spetta poi ai singoli Comuni controllare l'esecuzione dei lavori.

8.2. Dall'esame della documentazione acquisita unitamente agli esiti dell'audizione svolta, risulta che dei 219 progetti, 14 sono finanziati (anche o soltanto) da risorse del PNC per complessivi 15.550.340,00 euro.

Il complesso delle risorse PNRR/PNC è pari a 474,531 mln di euro, importo di rilevante entità per finanziare la spesa per investimenti, analogo, nel suo ammontare, a quello del debito finanziario residuo al 31.12.2022 della Città metropolitana che, quindi, grazie alle risorse del PNRR ha l'occasione di evitare, almeno per un congruo periodo, di contrarre nuovo debito per finanziare investimenti.

Per il complesso dei progetti inclusi nel PNRR si osserva che al 5.12.2023 risultano impegni per 392,391 mln di euro e pagamenti per 23,981 mln.

Lo stato degli atti evidenzia un soddisfacente tasso di raggiungimento degli obiettivi intermedi e l'avvio, nel 2023, dell'effettivo utilizzo delle risorse del PNRR. Elementi che appaiono incoraggianti per la prosecuzione dei lavori nei prossimi esercizi, sino al termine conclusivo del 30.6.2026.

Occorre tuttavia evidenziare che l'obiettivo più importante da raggiungere è rappresentato dal tempestivo completamento dei lavori e la fase esecutiva di questi può incontrare difficoltà e rallentamenti rispetto ai cronoprogrammi delle opere, specie per i lavori più complessi o per quelli, innanzi menzionati, per i quali sono coinvolti più soggetti esecutori.

Si rinvia, pertanto, ai successivi controlli la verifica del raggiungimento dei prossimi obiettivi intermedi.

9. Debito finanziario

Come evidenziato nelle premesse, nel quinquennio 2018 – 2022 il debito residuo della CMRC ha assunto un andamento discendente, come da seguente prospetto:

	2018	2019	2020	2021	2022
Debiti da finanziamento	552.838.799,39	541.780.156,42	537.989.148,70	508.463.854,11	468.253.358,27

Fonte: BDAP

Con nota istruttoria del 10.2.2023 sono state chieste informazioni per la verifica della regolare elaborazione del prospetto relativo al limite di indebitamento chiedendo, in particolare, chiarimenti sulle garanzie fideiussorie rilasciate dall'ente per mutui conclusi da terzi e se l'importo del debito garantito, pari a complessivi € 597.873,43, fosse stato accantonato, in tutto in parte, nel fondo passività potenziali.

In sede di risposta istruttoria, la C.M. ha evidenziato, in proposito, che *“nell'ambito della deliberazione del consiglio provinciale di Roma, n. 7 del 29.1.2010 e del protocollo d'intesa tra l'amministrazione provinciale di Roma, l'istituto per il credito sportivo e il Comitato Olimpico Nazionale approvato con deliberazione di Giunta provinciale n. 248/15 del 21/04/2010 è stata autorizzata, rispettivamente, la concessione di una fideiussione per un importo pari ad € 297.000,00 a favore della SSD FB5 Team Rome a garanzia di un mutuo di € 330.000,00, deliberato dall'Istituto per il credito sportivo, per la realizzazione di un impianto sportivo coperto presso l'istituto “Benedetto Croce” in via Bardanzellu 7, Roma, e la concessione di analoga fideiussione per un importo pari ad € 297.000,00 a favore della ASD PASS ROMA a garanzia di un mutuo di € 330.000,00 per la realizzazione di un impianto sportivo polivalente coperto con i relativi servizi presso l'istituto scolastico “Avogadro” in Roma, via Cirenaica.*

Ai sensi dell'art. 6 del protocollo d'intesa tra l'Amministrazione provinciale di Roma e l'istituto per il credito sportivo ed il Comitato olimpico nazionale, il mutuatario deve garantire l'ente mediante polizza fideiussoria rilasciata da un primario istituto bancario e/o assicurativo pari al 10% dell'importo erogato dall'Istituto per il credito sportivo.

Ad oggi, come da comunicazioni dell'istituto per il credito sportivo, le due operazioni garantite dalla città metropolitana sono in regola con i pagamenti.

Per quanto sopra riportato, si rappresenta, quindi, che con l'istituto per il credito sportivo sono stati sottoscritti n. 5 contratti di mutuo ordinari con pagamento di una quota capitale e quota interessi diminuiti di un contributo in conto interessi e garantiti da delegazione di pagamento pro solvendo a valere sulle entrate afferenti i primi tre titoli del bilancio, come da allegato "Punto 11_debito finanziario allegati fideiussioni".

Con riferimento al richiesto accantonamento alle passività potenziali, per effetto del regolare e puntuale adempimento da parte dei soggetti garantiti nel rispetto delle obbligazioni di pagamento, l'ente non ha proceduto all'accantonamento in quanto ha riscontrato annualmente, mediante verifica effettuata con gli istituti bancari, affidabilità e solvibilità dei soggetti garantiti." (cfr. pag. 26 e 27, risposta istruttoria 13.3.2023, cit.)

Il tema del limite di indebitamento è stato inoltre esaminato in sede di audizione istruttoria, unitamente all'argomento, di portata più generale, inerente alla gestione e tendenziale riduzione del debito finanziario residuo.

9.1. Quanto al calcolo del limite di indebitamento, l'art. 204 Tuel prevede che *"oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui (...). Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi. Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito".*

Il tenore letterale della richiamata norma unitamente all'accertata assenza di accantonamenti in passività potenziali per la sterilizzazione del rischio di attivazione della garanzia fideiussoria, consentono di accertare l'irregolarità del calcolo contenuto nel prospetto relativo al limite di indebitamento, in ragione della non consentita esclusione degli interessi annuali previsti dai piani di ammortamento dei due mutui che la Città metropolitana garantisce mediante fideiussione.

Si richiede, pertanto, che la Città metropolitana conformi la gestione contabile e finanziaria delle garanzie in esame alle previsioni del richiamato art. 204 TUEL.

9.2. Per quanto attiene al valore nominale del debito finanziario dell'ente e al percorso di sua riduzione, si osserva, che l'attuale contesto economico finanziario è caratterizzato, tra l'altro ed in special modo, dall'assegnazione alla Città metropolitana ingenti risorse europee, nell'ambito del PNRR/PNC, per finanziare progetti di opere pubbliche. La presenza di tali risorse rappresenta l'occasione per ridurre in modo significativo il proprio debito residuo attraverso la mancata contrazione di nuovo debito.

In proposito, in sede di audizione il Ragioniere generale della C.M.R.C. ha riferito che nel 2024 sarà pagata l'ultima rata di 22 mln di euro di un prestito obbligazionario, con conseguente sollievo per il bilancio dell'ente.

Nel percorso di riduzione del debito attualmente in atto, destano tuttavia perplessità le autorizzazioni a contrarre nuovi mutui, fino alla concorrenza di ca 22 mln di euro, previste dal bilancio di previsione 2023 - 2025 per la realizzazione di due scuole (a Roma, località Selva candida, e nel Comune di Fiumicino).

Si osserva, infatti, oltre al non trascurabile valore nominale del debito residuo che ancora grava sul bilancio metropolitano in termini di oneri restitutori, che una parte significativa dei fondi PNRR è destinata proprio all'edilizia scolastica e che la mancata inclusione dei progetti delle due menzionate scuole nei finanziamenti PNRR, quale che ne sia il motivo, non dovrebbe indurre l'ente, in modo automatico, a contrarre nuovo debito per finanziare tali spese che, di regola, dovrebbero essere finanziate da fonti diverse dal debito, per come previsto dal pertinente principio contabile secondo cui *"nel corso della gestione particolare attenzione deve essere dedicata alle scelte di*

indebitamento che vanno attentamente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso e degli anni successivi, in riferimento al costante mantenimento degli equilibri economico – finanziari nel tempo. Nella gestione delle spese di investimento, il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli interventi programmati si realizza se non sono presenti risorse finanziarie alternative che non determinino oneri indotti per il bilancio dell'ente. A questo fine, occorre operare un'attenta e costante valutazione preventiva prima di ricorrere all'indebitamento.” (cfr. principio 3.17, all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, cit.).

Si osserva, inoltre, che gli oneri derivanti dalla contrazione di nuovo debito, rappresentati dalle rate periodiche dei piani di ammortamento, dovrebbero trovare copertura finanziaria in risorse di parte corrente che, per l'ente metropolitano, mostrano però una variabilità e aleatorietà di non poco momento, sia per la correlazione di alcune importanti entrate tributarie ai mutevoli andamenti del mercato dell'auto (IPT e, in misura meno diretta, imposta su RC auto) sia per la cessazione, a partire dal 2025, dei trasferimenti statali previsti dal d.l. 50/2022, pari, come innanzi evidenziato, a 60 mln di euro per ciascuno degli esercizi del triennio 2022 – 2024 per finanziare spesa corrente.

Pertanto, l'elevato livello dell'attuale indebitamento unitamente alle marcate oscillazioni dei flussi di entrate correnti e alla contingente presenza di risorse straordinarie da PNRR, dovrebbero indurre l'amministrazione metropolitana a valutare con estrema prudenza e, in ogni caso, come *ultima ratio*, ogni eventuale scelta di ricorso a nuovo indebitamento, valutando se sia preferibile, in termini di convenienza, l'utilizzo di fonti diverse dal debito per finanziare gli investimenti ritenuti necessari per la tutela degli interessi pubblici intestati all'Amministrazione metropolitana.

La Corte, in proposito, riserva opportune verifiche sulla regolare quantificazione del limite di indebitamento e sull'andamento del percorso di riduzione dello stesso.

10. Società partecipate

Con nota istruttoria del 10.12.2022 è stata rilevata la partecipazione della C.M. in due imprese bancarie (Banca etica e BCC Roma) chiedendo:

- *“di motivare le ragioni di stretta inerenza ai fini istituzionali della Provincia di una partecipazione in impresa bancaria;*
- *di motivare in ordine al divieto, previsto dall’art. 20 TUSP di detenere partecipazioni in soggetti che svolgono “attività analoghe o similari”.*

In sede di riscontro, la direttrice dell’ufficio partecipazioni ha premesso che entrambe le partecipazioni hanno una consistenza inferiore all’unità percentuale e che, quanto a Banca etica, l’art. 4, comma 9-ter del TUSP consente alle Amministrazioni pubbliche di partecipare *“in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall’art. 111-bis del TUB (...)*”

Quanto al merito dei rilievi innanzi riportati, nella risposta istruttoria viene riferito che *“tali partecipazioni sono state valutate, al momento dell’acquisizione, in linea con il principio di inerenza stabilito dall’art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, per i rispettivi ambiti di operatività; si è inoltre configurato anche il rispetto del principio stabilito dall’art. 20 del TUSP (...) (cfr. pag. 3, nota CMRC 29784 del 22.2.2023).*

In sede di audizione è stato ulteriormente approfondito il tema della similarità delle attività svolte delle due menzionate banche. I rappresentanti auditi hanno confermato, in proposito, che entrambe erogano mutui, precisando che banca etica eroga mutui per finalità etiche. Hanno riferito che si tratta di partecipazioni di minima importanza e che riesamineranno la questione del divieto di detenere partecipazioni in soggetti che svolgono attività analoghe o similari.

Sulla base delle risultanze istruttorie, per come innanzi illustrate, è opportuno richiamare la previsione dell’art. 20, comma 2, del TUSP secondo cui *“i piani di razionalizzazione (...) sono adottati ove (...) le amministrazioni pubbliche rilevino (...) partecipazioni in società svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (...)”.*

La richiamata previsione vieta il fenomeno delle cd. società doppione, inducendo il socio pubblico e dismettere una o entrambe le partecipazioni, in coerenza con la finalità sottesa al d.lgs. n. 175/2016 di riduzione del numero delle partecipazioni detenute.

Nel caso di specie, dall’esame delle risultanze istruttorie appare difficile sostenere che le due banche in questione non svolgano attività analoghe o similari e, sul punto, la

risposta istruttoria della C.M. appare eccessivamente generica. Si osserva, per completezza di analisi, che le medesime due partecipazioni sono detenute anche dal Comune di Roma capitale che, nell'ultimo piano di razionalizzazione, ha deciso di dismettere entrambe le partecipazioni.

Si richiede, pertanto, un approfondito riesame della questione i cui esiti saranno valutati da questa Corte.

10.1. Capitale Lavoro s.p.a.

Società in house che eroga servizi strumentali in favore del socio unico CMRC.

L'andamento delle unità di personale e della relativa spesa sono rappresentate dal seguente prospetto, riferito al quinquennio 2018 - 2022:

SPESA COMPLESSIVA DEL PERSONALE 2018_2022										
	anno 2022	Numero dipendenti al 31/12/2022	anno 2021	Numero dipendenti al 31/12/2021	anno 2020	Numero dipendenti al 31/12/2020	anno 2019	dipendenti al 31/12/2019	anno 2018	Numero dipendenti al 31/12/2018
Spesa complessiva di pendenti tempo indeterminato	6.906.696,00	151	7.323.669	150	7.088.601,00	155	7.295.679,00	159	7.225.260,28	161
Spesa complessiva Affitto_Ramo d'azienda							460.110,00		5.685.757,72	167
Spesa complessiva di pendenti tempo determinato	421.174,00	16					77.839,00	2	13.373,00	1
Contratto Commercio	7.327.870,00	167	7.323.669,00	150	7.088.601,00	155	7.833.628,00	161	12.911.018,00	329
Spesa complessiva di pendenti tempo determinato _ contratto formazione	1.857.198,00	110	1.704.557	94	1.534.323,00	87	1.789.324,00	96	1.854.036,00	105
totali	9.185.068,00	277	9.028.226,00	244	8.622.924,00	242	9.622.952,00	257	14.765.054,00	434

Fonte: CMRC

Come evidenziato in sede istruttoria, il prospetto che precede mostra la riduzione di 167 unità di personale dall'1.1.2019 per effetto della cessione del ramo di azienda alla società regionale Lazio Crea s.p.a., con conseguente risparmio di spesa del personale per il bilancio di Capitale Lavoro s.p.a., stimato da detta società in ca 5,685 mln di euro/annui.

L'istruttoria ha evidenziato il rispetto dei tetti di spesa per il personale dirigenziale e per l'organo amministrativo.

L'andamento della spesa per consulenze è rappresentata dal seguente prospetto, riferito al periodo 2019 - 2022:

INCARICHI CONSULENZA				
	2022	2021	2020	2019
Consulenza contabile/lavoro	71.127,00	50.358,00	49.912,66	43.940,66
Consulenza 231_privacy_revisione bilancio	37.515,00	41.584,00	39.400,00	39.526,00
Formazione Dlgs 81/08 sicurezza/lavoro	18.100,00	17.500,00	16.093,00	16.037,00
Incarichi per gestione attività amministrative società	126.742,00	109.442,00	105.405,66	99.503,66
Consulenze (attività progettuali)	127.310,00	168.403,00	224.935,34	267.502,34
Supporto Tecnico Specialistico	31.754,00	89.269,00	22.520,00	85.025,00
Incarichi per gestione attività relative alle commesse	159.064,00	257.672,00	247.455,34	352.527,34
	285.806,00	367.114,00	352.861,00	452.031,00

Fonte: CMRC

Nel periodo in esame si registra una riduzione di tale spesa che, nel 2022, si attesta a 285.806,00 euro.

In sede di audizione è stato approfondito questo argomento e, in proposito, il vice Ragioniere generale ha riferito della prossima adozione di un nuovo regolamento di controllo analogo con il quale sarà possibile, tra l'altro, migliorare il controllo interno da parte del socio pubblico in modo che la spesa per consulenze sia contenuta nei limiti della stretta necessità, tenuto conto che la società in esame ha comunque una consistente presenza di personale dipendente (come visto, n. 277 unità al 31.12.2022) oltre ad essere amministrata da un organo collegiale, in deroga alla regola dell'Amministratore unico prevista dal d.lgs. n. 175/2026.

La Corte riserva opportune verifiche sugli effetti del nuovo regolamento di controllo analogo sui saldi finanziari della società.

11. Spesa del personale

In sede istruttoria è stato effettuato un controllo sulle retribuzioni del personale dirigenziale per la verifica del rispetto del limite di spesa di 240.000,00 euro/annui. A tal fine, è stata richiesto l'importo dell'imponibile pensionistico attestato sulle Certificazioni Uniche (CU) di ciascun dirigente.

Per l'esercizio 2022 tutte le retribuzioni sono risultate conformi al menzionato limite. Per il 2021 è stato trasmesso il seguente prospetto da cui risultano due posizioni eccedenti il limite di spesa:

Profilo	Cognome	Nome	Matr.	Tipo rapp. lavoro	Data inizio rapp. lavoro	Fine rapp. lavoro	Imponibile pensionistico	Anno
Dirigente				Tempo Indet.	02/01/2002	31/12/1999	134.671,93	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	148.556,43	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/05/2009	31/12/1999	134.702,82	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	233.577,60	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/07/2021	31/12/1999	53.572,65	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/08/2016	791,65	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	189.738,69	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/08/2020	83.454,09	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/05/2009	31/12/1999	145.102,90	2021
Dirigente				Tempo Indet.	09/08/2001	31/12/1999	64.623,11	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	222.597,40	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	30/11/2020	29.995,83	2021
Dirigente				Personale comandato da altri enti	01/11/2020	31/05/2022	19.401,33	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/03/1982	31/12/2011	4.841,14	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	133.489,88	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	30/09/2021	107.885,61	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/07/2021	31/12/1999	55.134,03	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/07/2021	31/12/1999	53.572,65	2021
Dirigente				Tempo Indet.	10/04/2001	31/12/1999	223.876,12	2021
Dirigente				Tempo Indet.	16/09/2021	31/12/1999	31.243,21	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/09/2008	14/10/2022	150.282,84	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	233.577,60	2021
Dirigente				Tempo Indet.	02/04/1986	31/12/1999	161.620,37	2021
Dirigente				Tempo Indet.	02/01/2002	31/12/1999	145.771,31	2021
Dirigente				TD (Art. 90 267/2000)	17/11/2021	21/10/2026	14.821,49	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/05/2009	30/06/2022	189.745,18	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	134.671,93	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	179.303,98	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	134.671,93	2021
Dirigente				Tempo Indet.	06/10/1988	31/01/2020	133.315,01	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/07/2004	31/12/1999	134.671,93	2021
Dirigente				Tempo Indet.	02/02/2004	31/05/2021	128.107,00	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	145.051,15	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/12/1978	31/01/2014	3.396,70	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/11/2006	31/12/1999	243.247,42	2021
Dirigente				Tempo Indet.	15/11/2001	31/12/1999	234.580,80	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/12/1980	30/06/2020	6.417,05	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/09/2008	31/12/1999	193.198,72	2021
Dirigente				Tempo Indet.	24/05/1971	31/05/2010	3.923,81	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/12/1999	14/04/2014	1.540,59	2021
Dirigente				Tempo Indet.	01/08/2009	31/12/1999	250.683,27	2021

Fonte: CMRC

In sede di audizione è stato ulteriormente esaminato l'argomento, per il quale i rappresentanti dell'ente hanno riferito che non sono stati effettuati i recuperi dell'extra retribuzione e che la stessa si è verificata per il riconoscimento, nel 2021, di indennità di risultato.

Si osserva, in proposito, che la funzione del tetto di spesa è quella di contenere la dinamica retributiva entro un determinato limite oggettivo che deve ritenersi invalicabile, altrimenti non sarebbe tale. Le eventuali componenti accessorie della retribuzione, quindi, potranno essere riconosciute sino alla concorrenza di detto limite.

L'eventuale eccedenza, ove erogata, dovrà essere recuperata al bilancio del datore di lavoro pubblico, in conformità all'orientamento di questa Sezione su casi analoghi (cfr. SRC Lazio, relazione allegata alla del. n. 135/2022/PARI).

Con riserva di successive verifiche sull'effettivo recupero.

11.1. In sede di audizione i rappresentanti della C.M. hanno confermato che, nel settembre 2023, è stato conferito l'incarico di capo di gabinetto del Sindaco metropolitano al medesimo soggetto che rivestiva tale carica nei primi mesi del medesimo esercizio. E' stato altresì confermato che il collocamento in quiescenza è avvenuto in base al regime di pensione anticipata previsto dal d.l. n. 4/2019 e s.m.i. (cd. quota 100, poi divenuta 102 e 103) e che il nuovo incarico è stato conferito a titolo oneroso sulla base della deroga introdotta dal d.l. 10.8.2023, n. 105.

I presenti non hanno tuttavia saputo chiarire se il trattamento pensionistico sia stato o meno sospeso, in modo da evitare il cumulo tra pensione e stipendio.

La Corte, nel prendere atto della normativa di cui al menzionato art. 11, comma 3, del decreto - legge 10.8.2023, sopravvenuta rispetto alla deliberazione di questa Sezione n. 133/2023/PAR del 9.8.2023, osserva che la medesima non ha innovato il divieto di cumulare pensione e stipendio, previsto dall'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4/2019 per il caso di regime di pensione anticipata, prevedendo, anzi, l'espressa conferma di tale divieto.

Alla luce di quanto innanzi, si invita l'ente a verificare l'assenza del menzionato cumulo, adottando, in caso contrario, le conseguenti misure, da comunicare a questa Sezione per le opportune valutazioni.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio

ACCERTA

- le criticità indicate in motivazione

RICHIEDE

- a) alla Città Metropolitana di Roma Capitale, di adottare ogni misura idonea a rimuovere le criticità accertate conformando la gestione contabile e finanziaria ai principi indicati in motivazione;

b) all'Organo di revisione, di trasmettere a questa Corte, entro 60 gg dall'approvazione del rendiconto 2023, una relazione sulle misure adottate dall'ente su:

1. implementazione di un sistema di continua riconciliazione contabile con la Regione;
2. entrate accertate per cassa, regolare costruzione del FCDE e del fondo contenzioso;
3. fondi da vincolare nel RDA 2023;
4. efficacia nuovo sistema di riscossione;
5. contenimento debito finanziario;
6. partecipazione in due imprese bancarie;
7. efficacia nuovo regolamento controllo analogo Capitale Lavoro s.p.a.;
8. recupero retribuzioni 2021 extra tetto;
9. divieto cumulo pensione - stipendio

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco metropolitano, al Presidente del Consiglio metropolitano, affinché ne informi l'assemblea, oltre che all'organo di revisione dell'ente; ulteriore copia è trasmessa alla Regione Lazio, Direzione bilancio, per gli aspetti inerenti alla riconciliazione contabile;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'ente, sez. "amministrazione trasparente".

Così deliberato in Roma nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Il Magistrato estensore

Giuseppe LUCARINI

Il Presidente

Franco MASSI

Depositato in segreteria l'8 febbraio 2024

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Aurelio Cristallo