



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

GESTIONE DELLE
PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DI ROMA CAPITALE

Ref. Giuseppe Lucarini

Adunanza pubblica del 10 maggio 2021

Deliberazione n. 47/2021/GEST



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

GESTIONE DELLE
PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DI ROMA CAPITALE

Ref. Giuseppe Lucarini

Adunanza del 10 maggio 2021

Magistrato relatore: Giuseppe Lucarini

Funzionario di settore: Annalisa Corbucci

Con la collaborazione di: Aurelio Cristallo
Marta Cristiani

Per l'editing grafico Annalisa Corbucci



Deliberazione n. 47/2021/GEST
Partecipazioni societarie - Roma
Capitale

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

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Laura D'AMBROSIO	Consigliere;
Mauro NORI	Consigliere;
Alessandro FORLANI	Consigliere;
Francesco SUCAMELI	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario;
Giuseppe LUCARINI	Referendario – Relatore.

*Nell'Adunanza pubblica del 10 maggio 2021, svolta in modalità "da remoto"
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. e, in particolare, l'art. 3, commi 4 e seguenti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, e s.m.i., con cui è stato approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

VISTO il decreto - legge n. 174/2012;

VISTO l'art. 148-bis, del d.lgs. n. 267/2000;

VISTO l'art. 30, comma 4, della legge n. 161/2014;

VISTO il decreto legislativo n. 175/2016 e s.m.i., recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (TUSP);

VISTO il decreto legislativo n. 174/2014 e s.m.i., recante il "Codice della giustizia contabile";

VISTO l'art. 4, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012, per come sostituito dall'articolo 16, comma 1, lettera a), del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11.8.2014, n. 114 e, da ultimo, modificato dall'art. 1, comma 235, della legge 28.12.2015, n. 208 e dall'art. 28, comma 1, lettera o), del d.lgs. n. 175/2016;

VISTE le deliberazioni dell'Assemblea Capitolina n. 146/2018, n. 1/2020 e n. 214/2020, recanti la ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute da Roma Capitale, rispettivamente, al 31.12.2017, al 31.12.2018 ed al 31.12.2019, effettuate ai sensi dell'art. 20, del d.lgs. n. 175/2016;

VISTA la deliberazione n. 1/2020/INPR di questa Sezione, con cui è stato approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione n. 7 del 17.2.2020, istitutivo dell'Ufficio speciale per Roma Capitale nell'ambito di questa Sezione regionale di controllo;

VISTO il successivo decreto presidenziale n. 10 del 20.8.2020, recante modifiche al richiamato decreto n. 7/2020;

VISTO il decreto presidenziale n. 11 del 14.9.2020 con il quale, in attuazione del programma annuale dei controlli e dell'operatività dell'Ufficio speciale, sono stati designati i Magistrati per lo svolgimento delle rispettive attività istruttorie;

VISTE le richieste istruttorie del 16.11.2020 (prot. C.d.c. n. 6116) e del 15.2.2021 (prot. 1949);

VISTE le note di riscontro dell'11.1.2021 (prot. n. 80), del 15.1.2021 (prot. n. 169), del 21.1.2021 (prot. n. 289), del 17.2.2021 (prot. n. 2170), del 25.2.2021 (prot. n. 2400), del 4.3.2021 (prot. n. 2515) e i relativi allegati;

TENUTO CONTO delle audizioni istruttorie del 29.12.2020 e del 18.2.2021, come da relativi verbali;

VISTA la relazione di deferimento (prot. interno n. 3035 del 31.3.2021) approvata nella Camera di consiglio del 24.3.2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13/2021, trasmessa all'Amministrazione capitolina, unitamente alla relazione di deferimento, con nota prot. n. 3082 del 31.3.2021, con cui è stata convocata l'Adunanza pubblica per il giorno 22 aprile 2021, da svolgersi in modalità "da remoto" in base alla vigente normativa in tema di emergenza epidemiologica da COVID-19 e secondo le regole tecniche ed operative emanate dal Presidente della Corte dei conti con decreti n. 139/2020, n. 153/2020 e n. 287/2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 17/2021, trasmessa al Comune di Roma Capitale con nota prot. n. 3504 del 16.4.2021 con cui, a seguito di richiesta dell'on.le Sindaca (acquisita al prot. n. 3466 del 15.4.2021) è stato disposto il differimento dell'Adunanza al 10 maggio 2021, con contestuale proroga al 21.4.2021 del termine per controdedurre; VISTE ed esaminate le controdeduzioni trasmesse il 27.4.2021 ed acquisite, in pari data, al prot. n. 3725, unitamente alle ulteriori controdeduzioni trasmesse il 6.5.2021 (prot. n. 3953);

TENUTO CONTO della deliberazione n. 22/2021/PRSP di questa Sezione regionale di controllo, relativa ai cicli di bilancio 2017 - 2019 del Comune di Roma Capitale;

UDITO nell'adunanza pubblica del 10 maggio 2021 il relatore, Ref. Giuseppe Lucarini, ed i rappresentanti di Roma Capitale, Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione ed ATAC S.p.A., come da verbale

DELIBERA

l'approvazione dell'allegata relazione, che costituisce parte integrante e motivazione del presente atto deliberativo

ACCERTA

- diffuse criticità nell'organizzazione e nel conseguente esercizio dei poteri di "controllo analogo" del socio pubblico nei confronti delle società *in house* ed enti equiparati;
- gravi e reiterati ritardi nella predisposizione e approvazione dei bilanci di alcuni degli Enti a controllo comunale diretto, per come evidenziato in motivazione;

- la mancata approvazione del bilancio di esercizio, per oltre tre anni consecutivi, delle società a controllo pubblico indiretto “Fiera Roma S.r.l.” ed “Ecomed S.r.l.”, con conseguente integrazione della fattispecie di cui all’art. 20, comma 9, del TUSP;
- l’incompletezza delle ricognizioni delle partecipazioni possedute, e del conseguente piano di razionalizzazione adottato, approvate dall’Assemblea Capitolina con deliberazioni n. 146/2018, n. 1/2020 e n. 214/2020;
- l’integrazione dei parametri di razionalizzazione previsti dall’art. 20, comma 2, lettere c) ed e) in riferimento a “Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione”;
- l’integrazione di ulteriori obblighi di razionalizzazione ai sensi dell’art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP per Enti direttamente partecipati da Roma Capitale che svolgono attività “analoghe o simili” nella gestione del patrimonio immobiliare comunale, secondo quanto indicato in motivazione;
- lo sfioramento del limite di spesa previsto dall’art. 11, commi 6 e 7 del TUSP, per l’organo amministrativo delle Società “Zetema S.r.l.” e “Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.”, per gli importi e con le conseguenze indicate in motivazione

ACCERTA INOLTRE

Quanto a Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione

- diffuse e reiterate criticità nella gestione del rapporto finanziario e contabile con il socio pubblico, con conseguente inattendibilità dei bilanci di esercizio 2016 – 2018, secondo quanto indicato in motivazione;
- ritardi nell’approvazione dei bilanci di esercizio 2015 – 2018 e mancata approvazione bilanci 2019 e 2020;

Quanto ad ATAC S.p.a.

- diffuse criticità nel conferimento di incarichi professionali di consulenza e assistenza e nell’esecuzione degli stessi, secondo quanto evidenziato in motivazione;
- diffuse criticità nell’esercizio dei poteri di “controllo analogo” e nei controlli interni;
- la vetustà e il superamento del “ciclo vita” di gran parte delle reti metropolitane, tramviarie, filoviarie e ferroviarie “ex concesse”, oltre che del parco mezzi a disposizione di ATAC S.p.a., con conseguenti maggiori oneri di manutenzione ed

esigenze di rinnovo delle reti e del parco mezzi, secondo quanto evidenziato in motivazione;

- diffuse criticità nel recupero degli equilibri di bilancio di ATAC S.p.a., per le ragioni evidenziate in parte motiva

RICHIEDE

All'Amministrazione Capitolina:

- di comunicare a questa Sezione e all'Assemblea Capitolina, entro sei mesi dalla data di ricevimento dell'allegata relazione, le misure conseguenziali adottate per il superamento delle criticità accertate;

All'Organo di revisione:

- di vigilare sull'adozione e attuazione delle misure conseguenziali, predisponendo apposita relazione sulla congruità delle medesime, da trasmettere a questa Sezione nel termine innanzi indicato

RISERVA

all'esito ogni ulteriore valutazione

DISPONE

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

- all'on.le Sindaca di Roma Capitale, al Presidente dell'Assemblea Capitolina, affinché informi la stessa, nonché all'Organo di revisione economico - finanziario di Roma Capitale;
- all'Amministratore unico di ATAC S.p.a.;
- al liquidatore di Roma Metropolitane S.r.l.;
- al Ministero dell'Economia e Finanze, per le valutazioni di competenza sull'attuazione dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016;
- alla Regione Lazio, Direzione Mobilità e Trasporti e Direzione Bilancio;
- al Conservatore del Registro delle imprese territorialmente competente per i provvedimenti previsti dall'art. 20, comma 9, del TUSP;

La pubblicazione della presente deliberazione, unitamente all'allegata relazione, sul sito istituzionale del Comune di Roma Capitale ai sensi dell'art. 31, del d.lgs. 33/2013.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio “da remoto” del giorno 10 maggio 2021.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

firmato digitalmente

Giuseppe LUCARINI

IL PRESIDENTE

firmato digitalmente

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 3 giugno 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

firmato digitalmente

Aurelio Cristallo

INDICE

GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DI ROMA CAPITALE

Capitolo I - Aspetti generali sul sistema delle partecipazioni societarie di Roma Capitale

1.	Premessa: il quadro normativo di riferimento.....	1
2.	Sintesi dell'istruttoria svolta.....	4
3.	Inefficienza del "controllo analogo" sugli enti <i>in house</i> e ulteriori rilievi contenuti nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021.....	6
4.	Ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie comunali.....	10
4.1.	Incompletezza delle ricognizioni: le partecipazioni indirette non di controllo.....	11
4.1.1.	... gli enti pubblici strumentali partecipati da Roma Capitale.....	13
4.2.	Attuazione del piano di razionalizzazione.....	17
5.	Riscontro di legittimità - regolarità della ricognizione delle partecipazioni detenute al 31.12.2019 e dei relativi esiti (D.A.C. n. 214 del 30.12.2020, allegato A).....	19
5.1.	Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.....	19
5.1.2.	Controdeduzioni dell'Amministrazione capitolina.....	23
5.1.3.	Adunanza pubblica del 10.5.2021 e valutazioni della Sezione.....	25
5.2.	Roma Servizi per la mobilità S.r.l.	26
5.3.	Investimenti S.p.a.....	26
5.4.	Centro Agroalimentare Roma (CAR) S.c.p.a.....	28
5.5.	EUR S.p.a., Zetema S.r.l. e Palaexpo Azienda speciale.....	28
5.5.1.	Valutazioni della Sezione.....	30
6.	Composizione e costo dell'organo amministrativo; limite retributivo per il personale dipendente (art. 11 TUSP).....	33
6.1.	AEQUA ROMA S.p.a.....	35
6.2.	ROMA METROPOLITANE S.R.L. in liquidazione.....	37
6.3.	ZETEMA PROGETTO CULTURA S.R.L.....	37
6.3.1.	Valutazioni della Sezione.....	38
6.4.	INVESTIMENTI S.p.A.....	41
6.5.	ROMA SERVIZI PER LA MOBILITA' S.R.L.....	42
6.6.	EUR S.p.A.....	44
6.7.	ATAC S.P.A.....	45

Capitolo II - Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione

1.	Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.....	49
2.	Bilanci di esercizio 2016 - 2018.....	50
3.	Le controdeduzioni.....	54

3.1	Controdeduzioni del Dipartimento Partecipate.....	54
3.2.	Controdeduzioni della Ragioneria Generale di Roma Capitale.	59
3.3.	Controdeduzioni di Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.....	60
4.	L'Adunanza pubblica.....	64
5.	Valutazioni della Sezione.....	66

Capitolo III – ATAC S.p.A.

1.	ATAC S.p.a.....	75
2.	<i>“Consulenze e prestazioni professionali”</i> relative alla procedura di concordato preventivo con continuità aziendale.....	76
2.1	Considerazioni complessive sulla spesa per incarichi professionali e consulenze.....	112
3.	Spesa per “utenze”: energia elettrica.....	113
4.	Usufrutto “oneroso” di n. 227 nuovi autobus da Roma Capitale.....	115
5.	Usufrutto oneroso di n. 38 autobus nuovi da operatore economico privato.	117
6.	Spesa per “manutenzioni” e vetustà delle reti e del parco mezzi.....	121
7.	Ricognizione del contenzioso pendente.	132
8.	Spese legali per la rappresentanza e difesa di ATAC.	135
9.	Equilibri di bilancio di ATAC.....	138

GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DI ROMA CAPITALE

Capitolo I – Aspetti generali sul sistema delle partecipazioni societarie di Roma Capitale

1. Premessa: il quadro normativo di riferimento.

La diffusione dello strumento societario nel settore pubblico ha assunto, nel tempo, dimensioni considerevoli presentando, tuttavia, ricorrenti criticità. Si pensi ai riflessi negativi sugli equilibri del bilancio pubblico derivanti da gestioni societarie in perdita o alla possibile elusione di regole pubblicistiche realizzata attraverso lo strumento societario. Si pensi, inoltre, all'incertezza che spesso caratterizza i rapporti reciproci di credito/debito tra Ente pubblico e società partecipata, con conseguente "tensione" con i principi di veridicità e attendibilità del bilancio.

I rapporti tra socio pubblico e soggetto partecipato sono inoltre suscettibili di produrre contenzioso giurisdizionale, con formazione di ulteriori elementi di incertezza nei rapporti reciproci e nelle conseguenti rappresentazioni di bilancio.

Per ovviare alle ricorrenti criticità del fenomeno partecipativo, innanzi solo esemplificate, si sono susseguiti nel tempo numerosi interventi da parte del legislatore che, a partire dalla legge finanziaria n. 244/2007, ha inteso limitare il numero delle partecipazioni pubbliche, avviando contestualmente una graduale estensione del campo di applicazione del diritto pubblico al settore delle società partecipate, in modo da promuovere una sana gestione delle risorse pubbliche e la controllabilità di tali gestioni.

L'eccessiva stratificazione normativa che si è rapidamente venuta a formare ha trovato un assetto omogeneo nel "*testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (TUSP) approvato con **d.lgs. n. 175/2016**, in vigore dal 23 settembre 2016, successivamente modificato e integrato con il "correttivo" di cui al d.lgs. n. 100/2017 e successivi ulteriori interventi marginali.

Il richiamato TUSP racchiude in sé gran parte della normativa sostanziale di riferimento per la gestione delle partecipazioni societarie indicando, tra l'altro, quali sono le partecipazioni societarie "consentite" e quelle, invece, da dismettere; prevedendo regole per prevenire e gestire la crisi dell'impresa societaria e sul ruolo che il socio pubblico è

tenuto ad assumere per il contenimento delle spese di funzionamento delle società dallo stesso partecipate.

Il TUSP rappresenta, pertanto, il principale paradigma normativo di riferimento per la gestione delle partecipazioni societarie e, conseguentemente, per il loro controllo, sia interno che esterno.

In proposito, ed in riferimento al controllo esterno demandato alla Corte dei conti, gli artt. 20 e 24 del TUSP prevedono un riscontro periodico sulle attività di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni detenute, ascrivibile al modello del controllo di legittimità - regolarità sulle gestioni pubbliche.

Più in generale, il controllo della Corte dei conti attiene al rispetto della normativa recata dal TUSP, espressamente finalizzata al contenimento della spesa pubblica e, in ultima analisi, alla tutela degli equilibri di bilancio del socio pubblico e al buon andamento dell'attività amministrativa, secondo quanto previsto dagli artt. 81 e 97 della Costituzione.

I controlli della Corte dei conti sulle partecipazioni societarie trovano, inoltre, un generale fondamento nell'**art. 148-bis del TUEL**, inserito dal decreto - legge n. 174/2012 che ha esteso alle società partecipate il controllo delle Sezioni regionali della Corte per la tutela degli equilibri di bilancio e la verifica della sana gestione finanziaria, prevenendo un intervento di natura anche interdittiva in caso di accertamento di gravi irregolarità non spontaneamente rimosse dall'ente locale a seguito di delibera di accertamento.

Il medesimo D.L. n. 174/2012 ha inoltre realizzato un generale rafforzamento, tra l'altro, del sistema dei controlli interni, introducendo una specifica disciplina (art. 147-*quater*, TUEL) per le partecipazioni societarie pubbliche, prevedendo, al successivo art. 148 TUEL, un controllo esterno della Corte dei conti sul sistema dei controlli interni.

Coerentemente con il rinnovato assetto del controllo esterno del giudice contabile, realizzato nel 2012 a seguito della legge costituzionale n. 1, la successiva legge n. 161/2014 ha previsto che *"(...) per valutare i riflessi sui conti delle pubbliche amministrazioni, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, può chiedere dati economici e patrimoniali agli enti e agli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo"* (art. 30, comma 4, legge n. 161/2014 cit.). In termini ancora più generali, il controllo della Corte dei conti sulle gestioni societarie trova un primo e originario fondamento dell'art. 3, della legge n. 20/1994 e nell'art. 7, comma 7, della legge n. 131/2003.

Non è superfluo evidenziare che la presenza stessa di partecipazioni societarie determina una maggiore complessità della contabilità pubblica e possibili tensioni con i principi di attendibilità e veridicità del bilancio in ragione dei rapporti finanziari reciproci che si instaurano tra socio pubblico e società partecipata, spesso connotati da elementi di incertezza - di cui occorre fornire corretta rappresentazione nei rispettivi bilanci - oltre che da litigiosità.

Proprio al fine di apportare elementi di chiarezza ai richiamati rapporti finanziari reciproci, oltre che per evitare l'elusione di vincoli di finanza pubblica per il mezzo dello strumento societario, il D.L. n. 95/2012 ha introdotto la previsione di un allegato obbligatorio al rendiconto dell'ente pubblico, rappresentato da un prospetto di riconciliazione contabile asseverato sia dall'organo di revisione del socio pubblico che da quello del soggetto privato partecipato. La disposizione è oggi confluita nell'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011.

Nella medesima logica di regolazione dei rapporti tra socio pubblico e società partecipata e, in particolare, per la tutela degli equilibri di bilancio del primo, la legge di stabilità n. 147/2013 ha introdotto l'obbligo, per l'ente pubblico, di accantonare nel risultato di amministrazione un importo pari alla perdita di esercizio registrata dalla società partecipata, proporzionata alla quota di partecipazione, disposizione successivamente confluita nell'art. 21 del TUSP, emblematica dello stretto collegamento esistente tra gli andamenti gestionali, rappresentati dal bilancio di esercizio, e il bilancio del socio pubblico.

Così sinteticamente richiamato il quadro normativo di riferimento in materia di controlli della Corte dei conti sulle partecipazioni societarie, nel prosieguo si procederà ad un esame complessivo delle partecipazioni detenute dal Comune di Roma Capitale, mediante controllo, ai sensi degli artt. 20 e 24 del TUSP, sui provvedimenti annuali di ricognizione e razionalizzazione.

Saranno poi analizzate alcune spese di funzionamento delle (sole) società "a controllo pubblico", con riferimento ai limiti di spesa previsti per l'organo amministrativo e per il personale dipendente (art. 11, commi 6 e 7, TUSP).

Sarà inoltre effettuata una più approfondita analisi, anche ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 12, della legge n. 20/1994, delle società a controllo pubblico destinate al trasporto pubblico locale ("ATAC S.p.a.", "Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione" e "Roma Servizi per la

Mobilità S.r.l.”) attesa la rilevanza del servizio dalle stesse esercitato, le criticità che presentano ATAC S.p.a. e Roma Metropolitane S.r.l. e, ancor prima, la peculiarità organizzativa della compresenza di un rilevante numero di “attori” operanti, con talune sovrapposizioni, nel medesimo settore del trasporto pubblico locale.

La presente istruttoria, volta, in ultima analisi, alla verifica degli equilibri di bilancio del socio pubblico, è collegata alle coeve istruttorie svolte da questa Sezione sulla parte finanziaria del bilancio di Roma Capitale, es. 2017 - 2019, recentemente esitata con deliberazione n. 22/2021/PRSP, oltre che sulle società dei gruppi “AMA S.p.a.” e “Risorse per Roma S.p.a.” che, pertanto, non saranno oggetto di specifica disamina in questa sede, se non per gli aspetti generali relativi al procedimento di razionalizzazione in atto.

2. Sintesi dell’istruttoria svolta.

A seguito dell’esame della documentazione acquisita d’ufficio dalla Sezione, l’attività istruttoria è stata avviata con nota del 16.11.2020 cui Roma Capitale e, per essa, il Dipartimento Partecipate, ha fornito tempestivo riscontro con nota dell’11.1.2021 (e relativi allegati) successivamente integrata con la produzione di ulteriore documentazione.

Si sono tenute audizioni con alcuni rappresentanti dell’Amministrazione capitolina nei giorni 29.12.2020 (dirigente *pro tempore* del Dipartimento mobilità e trasporti), 1.2.2021 e 18.2.2021 (rappresentanti del Dipartimento partecipate) per chiarire specifici aspetti della gestione societaria e del “controllo analogo” esercitato dal socio pubblico sui soggetti *in house*, con particolare riferimento alle società “Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione” ed ATAC S.p.a., quest’ultima dal 25.6.2019 in fase esecutiva del concordato preventivo con continuità aziendale proposto ai sensi dell’art. 186-*bis* della legge fallimentare.

Il 13.4.2021 si è tenuta un’ulteriore audizione con i rappresentanti della Regione Lazio (Direzione Mobilità e Trasporti e Direzione Bilancio) per approfondire gli aspetti connessi all’entità dei trasferimenti regionali in favore di ATAC S.p.a. alla luce del prossimo subentro della Regione, previsto dall’1.7.2021, nella gestione di due delle tre reti ferroviarie “ex concesse”, sin qui gestite da ATAC S.p.a.

A conclusione dell’attività istruttoria, le criticità emerse sono state esaminate dal Collegio nella Camera di consiglio del 24.3.2021, in esito alla quale il Presidente della Sezione, con propria ordinanza n. 13 del 31.3.2021, ha convocato l’adunanza pubblica, nelle forme “da remoto”, per il giorno 22.4.2021, trasmettendo al Comune, unitamente alla

richiamata ordinanza, la relazione di deferimento del 30.3.2021 per le opportune controdeduzioni da far pervenire entro il termine del 16.4.2021.

Con nota prot. n. 20542 del 15.4.2021, la Sindaca di Roma ha chiesto *“il rinvio dell’adunanza fissata per il 22 aprile p.v., ore 10:00, attesi i concomitanti impegni istituzionali presso la Camera dei deputati ed in ragione della rilevanza delle questioni da trattare, nonché dell’opportunità di intervenire personalmente alla pubblica udienza”*. Dopo avere individuato una data compatibile con gli impegni della Sindaca, con ordinanza n. 17 del 16.4.2021 è stato disposto il rinvio dell’adunanza al 10 maggio 2021, con contestuale differimento al 21.4.2021 del termine per controdedurre.

Con successiva nota del 5.5.2021, la Sindaca ha comunicato l’impossibilità di presenziare all’adunanza del 10 maggio *“dovuta a sopravvenuti ed improrogabili impegni istituzionali (...)”*.

Le controdeduzioni sono pervenute il 27 aprile 2021, successivamente integrate con produzione documentale trasmessa il 6 maggio 2021.

Più in particolare, sono pervenute controdeduzioni da parte del Dipartimento partecipate (nota prot. 2510 del 26.4.2021), del Dipartimento mobilità e trasporti (nota prot. 15448 del 20.4.2021) e della Ragioneria generale di Roma Capitale (nota prot. 38143 del 16.4.2021). Ulteriori controdeduzioni sono state trasmesse da Zetema S.r.l. (nota prot. 1846 del 12.4.2021); Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione (nota prot. 2730 del 9.4.2021) e da ATAC S.p.a. (nota prot. n. 54155 del 13.4.2021 e relativi allegati).

Il 10 maggio 2021 si è svolta l’adunanza pubblica con audizione collegiale dei rappresentanti dell’Amministrazione capitolina (Dipartimento mobilità; Dipartimento partecipate e Ufficio della Ragioneria generale) e delle Società ATAC S.p.a. e Roma Metropolitane S.r.l., per la disamina e l’approfondimento delle criticità contenute nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021 alla luce delle controdeduzioni scritte fatte pervenire dal Comune e, suo tramite, da alcune Società a controllo comunale.

All’esito dell’adunanza pubblica, la Corte si è ritirata in Camera di consiglio per deliberare.

3. Inefficienza del “controllo analogo” sugli enti *in house* e ulteriori rilievi contenuti nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021.

Prima di esaminare le criticità evidenziate nella relazione di deferimento, le controdeduzioni fornite in vista dell’adunanza pubblica, gli esiti di questa e le conseguenti valutazioni del Collegio, è opportuno fornire una preliminare descrizione dei rilievi contenuti nel richiamato deferimento trasmesso al Comune in data 31.3.2021.

In proposito, è stato in primo luogo osservato che il **processo di razionalizzazione societaria in corso risulta ancora incompleto**, detenendo il Comune di Roma partecipazioni in un numero elevato di enti, non solo societari, che in alcuni casi svolgono attività tra loro analoghe o simili e che, pertanto, dovrebbero essere razionalizzati secondo quanto previsto dall’art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP.

Ulteriori esigenze di razionalizzazione derivano, inoltre, dai risultati di esercizio continuamente negativi di taluni soggetti partecipati.

Le società a controllo pubblico comunale, inoltre, non sempre sono risultate rispettose del **limite di spesa previsto dall’art. 11, comma 6 e 7, del TUSP** per il trattamento economico onnicomprensivo del loro organo amministrativo, con conseguenti importi da recuperare al bilancio dell’ente *in house*.

Sono stati inoltre riscontrati reiterati casi di **ritardi pluriennali nell’approvazione dei bilanci** di esercizio di alcune società *in house* e di ulteriori enti “non societari” controllati da Roma Capitale su cui la stessa esercita il “controllo analogo” alla stregua di una società *in house providing*.

Infine, sono stati riscontrati rilevanti ritardi nell’intervento, da parte del socio pubblico, per affrontare situazioni di crisi societaria, con particolare riferimento a Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.

La gestione societaria di ATAC S.p.a., inoltre, è apparsa del tutto autonoma dal potere di controllo del socio pubblico che non sembra incidere sulla gestione della propria controllata secondo le modalità proprie del cd. controllo analogo sui soggetti *in house*.

La regolamentazione del **controllo analogo**, per come disciplinata dai regolamenti comunali approvati con D.A.C. n. 27/2018 e successiva D.G.C. n. 51/2019, è apparsa inefficace oltre che irrazionale, nella misura in cui intesta ad un numero eccessivo di soggetti l’esercizio “integrato” dei poteri di controllo analogo.

In proposito, nella relazione di deferimento è stato rilevato che la compresenza di un numero eccessivo di soggetti (e di centri di responsabilità) ha reso, di fatto, non funzionante l'esercizio del controllo analogo "integrato", per il cui funzionamento appare necessario rivedere e razionalizzare la normativa comunale di riferimento, appena richiamata, valutando l'istituzione di un unico ufficio deputato al controllo analogo, in modo da superare l'attuale frammentato assetto organizzativo che intesta *"in forma coordinata e congiunta"* l'esercizio del controllo analogo a un numero eccessivo di soggetti e strutture, per alcune delle quali l'affidamento di poteri di gestione amministrativa appare discutibile.

La relazione di deferimento rilevava, complessivamente, un quadro di sostanziale "assenza" del socio pubblico nei confronti delle società *in house* esaminate (Roma Metropolitane, ATAC S.p.a.) solo di recente interrotta da opportune iniziative assunte, in particolare, dal Dipartimento partecipate che, a partire dal 2020, si è fattivamente attivato per implementare l'esercizio del controllo analogo sugli enti *in house* avviando, in tal modo, il recupero di attività da questi non effettuate da diversi esercizi.

Veniva in proposito riferito il caso emblematico di Roma Metropolitane S.r.l. - soggetto *in house* che funge da stazione appaltante per la realizzazione e "ammodernamento" della rete metropolitana e filoviaria - che solo nel luglio 2020, a seguito dell'impulso impresso dal Dipartimento partecipate, ha approvato il bilancio di esercizio 2015 e solo il 29 gennaio 2021, nel corso della presente istruttoria, ha approvato i bilanci di esercizio 2016 - 2018 che, oltre ad evidenziare risultati negativi, risultano connotati da criticità che rendono di dubbia attendibilità la situazione economico - patrimoniale esposta.

Il riferito recente impulso impresso da Roma Capitale nell'attività di indirizzo e controllo dei propri enti partecipati e, tra questi, di quelli *in house*, è ben rappresentato, da ultimo, da una "memoria" approvata dalla Giunta capitolina, nel corso della presente istruttoria, avente natura di atto di indirizzo proprio delle Giunte comunali (cfr. D.G.C. del 12.1.2021, recante *"programmazione delle attività inerenti alla direzione, al coordinamento, all'indirizzo ed al controllo degli organismi partecipati da Roma Capitale"*).

Nella menzionata "memoria", dopo avere richiamato il *"regolamento sull'esercizio del controllo analogo"* approvato con D.A.C. n. 27 del 22.3.2018 e il successivo *"regolamento di organizzazione per l'esercizio del controllo analogo"*, approvato con D.G.C. n. 51 del 19.3.2019, ed avere elencato otto soggetti cui è attribuito, in modo "integrato", l'esercizio di tale

peculiare e penetrante controllo, viene evidenziato “che, dalla relazione ai sensi dell’art. 35, co. 3, del Regolamento del controllo analogo di cui alla citata DAC n. 27/2018 resa dal Dipartimento partecipate – Gruppo Roma Capitale – con riferimento all’anno 2019 (prot. n. RL/1645 del 30.3.2020), è emerso che le attività poste in essere nell’ambito del Gruppo Roma Capitale per l’esercizio del controllo analogo sono state del tutto insufficienti ed inadeguate alle finalità cui sono tese determinandosi, perciò, una situazione gestionale gravemente carente sotto tutti i principali profili e che, in particolare, non sono stati assegnati obiettivi gestionali, non sono stati approvati i Piani Strategici Operativi, non sono state presentate relazioni di controllo concomitante e i bilanci non risultano approvati per molti organismi (...);”.

Con la richiamata “memoria” e il quadro “gravemente carente” dalla stessa descritto in tema di controllo analogo, la Giunta Capitolina ha fornito indirizzo ai diversi organi competenti, tra l’altro:

- per l’approvazione dei bilanci di esercizio pregressi di tutti gli enti partecipati, assegnando un serrato cronoprogramma specifico per ciascun Ente;
- per la conciliazione delle partite creditorie/debitorie, da concludersi non oltre il 15.2.2021;
- per l’approvazione dei progetti di bilancio di esercizio 2020 entro il 1.3.2021, prevedendo un calendario specifico per ciascun ente partecipato;
- per la redazione di una relazione, da parte del Direttore generale di Roma Capitale, sullo stato complessivo della gestione degli organismi partecipati, da adottare entro il 31.5.2021.

Le richiamate diffuse criticità nell’esercizio dei poteri di controllo analogo, inoltre, sono state recentemente evidenziate da questa Sezione con deliberazione n. 22/2021/PRSP che ha accertato “*carenze strutturali sul piano della governance delle partecipazioni detenute dall’Ente e sull’effettivo esercizio, nel corso del tempo, delle prerogative del socio pubblico, con particolare riguardo al cd. controllo analogo nei confronti delle società in house (...)*”.

Nella relazione di deferimento, oltre alle descritte criticità inerenti all’esercizio del controllo analogo ed alle attività di ricognizione e razionalizzazione dei soggetti partecipati, sono stati formulati rilievi sulla gestione di Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione ed ATAC S.p.a., per il cui esame, unitamente alle controdeduzioni, gli esiti dell’adunanza

pubblica e le valutazioni conclusive della Sezione si rinvia al prosieguo della presente relazione.

Quanto alle criticità riscontrate nell'organizzazione e nel conseguente esercizio di poteri di controllo analogo, riconosciute dalla stessa Amministrazione capitolina, per come innanzi evidenziato, in sede di controdeduzioni trasmesse in vista della pubblica adunanza, il Dipartimento Partecipate ha evidenziato, in proposito, che *"su tale aspetto si concorda sulla necessità di una generale riorganizzazione delle attività di controllo ponendo quale obiettivo l'effettività dello stesso anche a scapito della minuziosità dei procedimenti che ne disciplinano la modalità di esercizio ed individuandone più precisamente la responsabilità da ricondursi ad un'unica struttura"* (cfr. pag. 8, relazione Dip. Partecipate 26.4.2021).

Per l'introduzione delle richiamate misure di riorganizzazione del controllo analogo, viene riferito l'impegno del Dipartimento Partecipate *"a sottoporre ai competenti organi di Roma Capitale i provvedimenti necessari a rendere effettive le proposte di revisione ipotizzate entro il prossimo 30 giugno 2021"* (cfr. relazione 26.4.2021, pag. 8).

Tanto evidenziato, osserva il Collegio che la riorganizzazione del controllo analogo e del concreto utilizzo dei poteri in cui lo stesso si estrinseca, rappresenta una condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per riportare a fisiologia i rapporti tra il socio pubblico e i propri organismi *in house*. Si tratta, infatti, di un prerequisito indispensabile per il superamento delle criticità riscontrate che si sono manifestate, tra l'altro, con pluriennali ritardi nell'adozione dei bilanci di diversi enti *in house*, con ritardi con cui il socio pubblico è intervenuto nelle situazioni di crisi dell'impresa societaria, come nel caso, emblematico, di Roma Metropolitane S.r.l., la cui crisi emerge già dal bilancio di esercizio 2014 e nei cui confronti non si riscontra una strategia chiara, da parte del socio pubblico, per la gestione della partecipazione in esame.

La Sezione, pertanto, nel prendere atto degli intenti dichiarati dall'Amministrazione capitolina in sede di controdeduzioni, ulteriormente ribaditi in sede di adunanza pubblica, richiede l'adozione di misure organizzative adeguate a superare la criticità in esame e la loro successiva trasmissione per le conseguenti valutazioni di competenza di questa Sezione.

4. Ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie comunali.

Con D.A.C. n. 13 del 23.3.2015, in attuazione dell'art. 1, commi 611 – 614 della legge n. 190/2014, Roma Capitale ha adottato un piano di riassetto delle partecipazioni detenute, successivamente aggiornato a seguito dell'entrata in vigore del TUSP che ha introdotto una ricognizione periodica, con cadenza annuale, di tutte le partecipazioni societarie, da compiersi entro il 31/12 di ciascun esercizio per l'eventuale razionalizzazione di quelle che presentano i requisiti previsti dall'art. 20, comma 2, del TUSP “(...) avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica” per come enunciato, in termini generali, dall'art. 1 del TUSP in conformità ai principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento dell'attività amministrativa.

Ai sensi del richiamato **art. 20, comma 2, TUSP** “i piani di razionalizzazione, corredati da apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'articolo quattro;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo quattro.

Così richiamato il quadro normativo inerente alle attività di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni, nella relazione di deferimento sono stati formulati rilievi sia sulle ricognizioni effettuate, ritenute incomplete, sia sul piano di razionalizzazione

approvato che presenta ritardi nella sua attuazione e, soprattutto, risulta incompleto per la mancata inclusione di taluni enti partecipati per i quali, invece, sussistono obblighi di razionalizzazione.

Nel deferimento veniva evidenziato che dall'esame delle deliberazioni con cui l'Assemblea capitolina ha, nel tempo, approvato le ricognizioni delle partecipazioni possedute ai sensi degli artt. 20 e 24 del TUSP, emerge la persistenza di un numero ancora elevato di partecipazioni, la mancata ricognizione di una parte delle partecipazioni indirette e l'esigenza di procedere ad un più ampio e profondo processo di razionalizzazione idoneo a ricomprendere anche gli enti pubblici strumentali, per come previsto dall'art. 20, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 175/2016.

Con controdeduzioni del 26.4.2021, il Dipartimento Partecipate, nel confermare la sussistenza di un elevato numero di soggetti cui partecipa Roma Capitale, con conseguente complessità dell'intero fenomeno partecipativo, ha evidenziato che *“tale complessità è stata caratterizzata da un rapporto di non normale fisiologicità nei rapporti tra socio pubblico ed enti partecipati che ha avuto come corollario il protrarsi, nel tempo, di una cd. gestione arretrata afferente alla mancata approvazione di numerosi bilanci. Tuttavia, tale situazione (...) è stata ricondotta ad una diversa dimensione a partire dall'anno 2020, propria di un corretto ruolo di socio, che sta trovando attuazione con il recupero progressivo della gestione arretrata. (...)”*.

4.1. Incompletezza delle ricognizioni: le partecipazioni indirette non di controllo.

Nella relazione di deferimento è stato osservato che l'ultima ricognizione effettuata, approvata con D.A.C. n. 214 del 30.12.2020, comprende, per la prima volta, le partecipazioni dirette in EUR S.p.a. e Centrale del Latte S.p.a., sino ad allora escluse dalle precedenti ricognizioni annuali sulla base di una non condivisibile interpretazione della normativa recata dal TUSP che, per talune Società, esclude l'applicazione del solo art. 4 (relativo alle cd. attività “consentite”) ferma restando l'applicazione di tutte le restanti norme, con la conseguente necessità di censire tali Società per verificare, anno per anno, l'eventuale sussistenza dei requisiti di razionalizzazione previsti dall'art. 20, comma 2, del TUSP.

La relazione di deferimento, nel prendere positivamente atto dell'avvenuta ricognizione di Eur S.p.a. e Centrale del Latte S.p.a., ha tuttavia rilevato la persistente incompletezza delle ricognizioni effettuate che, oltre alle partecipazioni dirette, hanno

ricompreso solo le partecipazioni indirette “di controllo” (detenute dal Comune per il tramite di AMA S.p.a., ATAC S.p.a. e Risorse per Roma S.p.a.) e non anche quelle indirette “non di controllo”.

Si osservava, in proposito, che ai sensi dell’**art. 20, comma 1**, del TUSP “(...) *le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.*”.

Tra le partecipazioni indirette non censite dal Comune, a titolo esemplificativo veniva menzionata “Fiera Roma S.r.l.” partecipata al 100% da “Investimenti S.p.a.” in cui il Comune di Roma detiene il 19,091% del capitale sociale, interamente in mano pubblica. Veniva inoltre menzionata la Società consortile “CORIPET”, partecipata da Centrale del Latte S.p.a.

Per il tramite di Eur S.p.a., inoltre, venivano indicate partecipazioni indirette nelle seguenti cinque società di capitali:

- Marco Polo S.r.l. joint Venture tra AMA, ACEA, EUR in liquidazione, partecipata al 32,89% da Eur S.p.a.;
- Consorzio Romawireless in liquidazione;
- Acquadrome S.r.l., partecipata al 100% da Eur S.p.a.;
- Eur Tel S.r.l., partecipata al 65,63 da Eur S.p.a.;
- Roma Convention Group S.p.A., partecipata al 100% da Eur S.p.a.

Le partecipazioni indirette appena indicate, non risultando inserite nella ricognizione approvata, da ultimo, con D.A.C. n. 214/2020, così come nelle precedenti ricognizioni, non sono state valutate per la necessaria verifica della sussistenza, in capo a ciascuna di esse, dei parametri di razionalizzazione previsti dall’art. 20, comma 2, del TUSP.

In sede di controdeduzioni, con nota del 26 aprile 2021 il Dipartimento partecipate ha evidenziato, in sintesi, di non avere censito le partecipazioni indirette “non di controllo” sulla base di uno specifico indirizzo fornito, in proposito, dal MEF, prendendo “*comunque atto dell’invito della Corte a predisporre i successivi provvedimenti ex art. 20 TUSP con maggiore completezza, auspicando che vi possa essere anche un aggiornamento delle linee guida annualmente fornite dal MEF in tal senso*”.

La Sezione, nel prendere atto delle controdeduzioni dal Comune, richiede che le future ricognizioni siano comprensive di tutte le partecipazioni societarie indirette, ancorché non di controllo, ritenendo che la completezza della ricognizione sia conforme alla lettera oltre che alla funzione delle norme previste dal d.lgs. n. 175/2016 in materia di ricognizione e razionalizzazione.

Si osserva, infatti, che gravi criticità nella gestione di una partecipazione indiretta, ancorché non di controllo, si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio della società direttamente partecipata e, di riflesso, su quelli del socio pubblico, come peraltro avvenuto nel caso, emblematico sotto tale profilo, di FIERA ROMA S.r.l. che versa da anni in una situazione di crisi non solo finanziaria (essendo assoggettata ad una procedura di concordato preventivo) ma anche gestionale, stante la mancata approvazione dei bilanci di esercizio dal 2014 ad oggi.

E' di tutta evidenza come le criticità che attengono a Fiera Roma S.r.l. si riflettano negativamente non solo sul bilancio di Investimenti S.p.a. e, indirettamente, su quello dei tre soci pubblici, ma anche sulla "efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche", criterio generale previsto dal TUSP per la gestione delle partecipazioni pubbliche.

Appare pertanto necessario censire tutte le partecipazioni indirette per avere un quadro informativo completo del sistema delle partecipazioni comunali, presupposto per la legittima adozione delle più opportune scelte di razionalizzazione *"avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche ed alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"*, come espressamente prescritto dall'art. 1, comma 2 del TUSP.

Dando quindi seguito alla giurisprudenza di questa Sezione di cui alla deliberazione n. 15/2021/VSG, si richiede di effettuare le ricognizioni periodiche ai sensi dell'art. 20 TUSP comprendendo tutte le partecipazioni indirette.

Per opportuna completezza dell'esteso perimetro delle partecipazioni societarie detenute da Roma Capitale, si evidenzia la partecipazione totalitaria al capitale sociale di "ACEA S.p.a.", società quotata in borsa che, a sua volta, partecipa al capitale sociale di n. 38 Società di capitali, di cui n. 25 controllate.

4.1.1. ... gli enti pubblici strumentali partecipati da Roma Capitale.

Nella relazione di deferimento, è stata inoltre rilevata l'incompletezza delle ricognizioni effettuate sotto il profilo della mancata inclusione degli organismi partecipati privi di forma societaria.

Veniva in proposito osservato che, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del TUSP, i piani di razionalizzazione sono adottati ove, in sede di ricognizione delle partecipazioni, l'Amministrazione socia rilevi "*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*" (cfr. art. 20, comma 2, lett. c), del TUSP).

Alla luce della richiamata norma appare necessario che in sede di ricognizione periodica delle partecipazioni vengano inclusi anche gli "enti pubblici strumentali" (aziende speciali e istituzioni) per le conseguenti valutazioni di profili di analogia o similarità con le attività svolte da altri soggetti partecipati, per la loro conseguente razionalizzazione.

La necessità di censire anche partecipazioni non societarie risulta peraltro confermata dal "manuale operativo" adottato periodicamente dal MEF, da ultimo in data 3.3.2021, secondo cui nel censire le proprie partecipazioni non societarie, gli enti territoriali devono indicare almeno gli organismi partecipati inseriti nell'elenco 1 (Gruppo Amministrazione Pubblica) di cui al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (all. 4/4, al d.lgs. n. 118/2011, par. 3.1.). Occorre, pertanto, includere nelle ricognizioni annuali i consorzi, le fondazioni, aziende speciali, associazioni, istituzioni, enti pubblici economici e non economici.

Sulla base di queste premesse, la relazione di deferimento rilevava la mancata ricognizione dei pur esistenti enti pubblici strumentali partecipati da Roma Capitale che, dal sito istituzionale dello stesso, oltre che dall'istruttoria svolta, risultano comprendere, tra gli altri le seguenti Aziende speciali:

- **FARMACAP** (azienda speciale Farmasociosanitaria Capitolina)

L'attività istituzionale della richiamata azienda pubblica, commissariata al tempo della trasmissione al Comune della relazione di deferimento, consiste nella gestione di n. 45 farmacie comunali, per lo più ubicate in zone periferiche del territorio comunale. Viene inoltre svolta un'attività "sociale" mediante assistenti sociali e psicologi.

La gestione di tale Azienda presenta **gravi criticità** stante la mancata approvazione dei bilanci degli esercizi 2013 - 2019, presupposto indefettibile per ogni valutazione di specifiche criticità gestionali e per la conseguente adozione di appropriate misure correttive.

In sede istruttoria i rappresentanti dell'Amministrazione capitolina hanno riferito che dai progetti di bilancio risulterebbero significative perdite di esercizio, pari a **circa 17,47 mln di euro** per il periodo 2013 - 2019, con conseguente riflesso negativo sugli equilibri di bilancio del socio pubblico (cfr., in proposito, del. 22/2021/PRSP di questa Corte), ipotizzando un sostegno finanziario da parte del Comune, che detiene il 100% della richiamata Azienda.

In sede di deferimento si evidenziava che, in assenza di bilanci approvati, questa Sezione può unicamente prendere atto delle recenti iniziative assunte dal socio pubblico per l'approvazione degli stessi, richiamando l'Amministrazione socia ad un sollecito recupero dei ritardi accumulati, sotto tale profilo, e alla puntuale individuazione delle cause delle perdite di esercizio.

Veniva infatti rilevato che la preventiva approvazione dei bilanci rappresenta il presupposto logico e giuridico per l'adozione di scelte amministrative che, altrimenti, potrebbero risultare non adeguatamente ponderate e non conformi al superiore interesse ad una sana e oculata gestione delle risorse pubbliche.

- **PALAEXPO**

Gestisce immobili di proprietà comunale (Palazzo delle esposizioni, Macro e il Mattatoio) per realizzare eventi culturali.

Anche per questa Azienda speciale in sede istruttoria i rappresentanti del Comune hanno evidenziato ritardi nell'approvazione dei bilanci di esercizio. Allo stato, non risultano approvati i bilanci 2015 - 2019. Dalle istruttorie in corso, viene riferita l'assenza di perdite di esercizio.

Anche in tal caso nella relazione di deferimento si richiamava il Socio pubblico ad attivarsi per l'approvazione dei bilanci e le successive valutazioni che tengano conto, tra l'altro, dei profili di similarità e analogia delle attività di questo ente pubblico strumentale con quelle svolte da altri soggetti partecipati (ad es., Zetema s.r.l., Eur S.p.a., Investimenti S.p.a., ecc.) secondo quanto richiesto dall'art. 20, comma 2, del TUSP ai fini della

razionalizzazione, rilevando la non consentita sussistenza di una pluralità di soggetti a partecipazione comunale che si occupano della gestione di beni pubblici.

In sede di **controdeduzioni**, il Comune (Dipartimento partecipate) ha evidenziato che *“(...) la Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 241/2020, ha ad oggetto la “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale di primo e secondo livello ex art. 20, D.lgs. n. 175/2016, per cui con la stessa non è stato effettuato alcun censimento degli organismi non societari. Si evidenzia come tali organismi siano stati da sempre censiti attraverso l’applicativo MEF.*

In relazione all’osservazione per cui i piani di razionalizzazione devono essere adottati anche qualora l’amministrazione socia rilevi partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (cfr. art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP), si provvederà nei successivi provvedimenti di razionalizzazione a rendere l’analisi più conforme a quanto rilevato.

In relazione agli enti strumentali Farmacap e Palaexpo per i quali sono state poste in evidenza le problematiche afferenti alla mancata approvazione dei bilanci, si rileva che per Farmacap è in corso l’attività istruttoria al fine di predisporre una proposta di deliberazione affinché l’Assemblea capitolina possa assumere le determinazioni di competenza. Per Palaexpo la proposta di deliberazione per l’approvazione dei bilanci consuntivi delle annualità dal 2015 a 2019 è stata inviata all’iter di approvazione.” (cfr. relazione del Dipartimento partecipate, prot. n. 2510 del 26.4.2021, pag. 5 e 6).

In **sede di adunanza pubblica**, il Direttore del Dipartimento Partecipate, richiesto sul punto, ha riferito che, alla data del 10 maggio 2021 non risultano ancora approvati i bilanci delle Aziende speciali Farmacap (esercizi 2013 – 2019) e Palaexpo (esercizi 2015 – 2019), evidenziando che l’iter per l’approvazione dei bilanci di Palaexpo sarebbe di imminente conclusione.

Tanto evidenziato, il Collegio accerta che al 10.5.2021 non risultano ancora approvati i bilanci di esercizio 2013 – 2019 di Farmacap e 2015 – 2019 di Palaexpo (né, conseguentemente, il bilancio dell’esercizio 2020) con integrazione di una grave irregolarità contabile suscettibile di alterare gli equilibri di bilancio del Comune di Roma, anche in ragione delle continue perdite di esercizio di Farmacap, per come riferito dal Comune nel corso della presente istruttoria.

La Sezione, pertanto, richiede l'adozione di ogni misura necessaria al superamento della criticità qui accertata, individuando, per Farmacap, quali siano le cause delle continue perdite di esercizio, ed i possibili profili di responsabilità, per le necessarie scelte che il Comune è tenuto a prendere sulla gestione di tale partecipazione.

Si richiede, in proposito, la trasmissione a questa Sezione di una relazione sulle misure adottate, per le successive valutazioni di competenza, nel termine indicato nella delibera di approvazione della presente relazione.

4.2. Attuazione del piano di razionalizzazione.

Premessa l'incompletezza delle ricognizioni sin qui effettuate, evidenziata nei precedenti paragrafi, è opportuno esaminare l'andamento del processo di razionalizzazione in corso.

Assumendo come punto di partenza la ricognizione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 TUSP, relativa alle partecipazioni detenute al 23.9.2016, e comparando la situazione iniziale con quella esposta nell'ultima ricognizione del 30.12.2020, relativa alle partecipazioni detenute al 31.12.2019, si osserva che:

- le partecipazioni complessive (dirette e indirette) si riducono di cinque unità, passando da n. 28 a n. 23; in particolare:
- le partecipazioni dirette si riducono di tre unità, passando da n. 16 (al 23.9.2016) a n. 13 (al 31.12.2019);
- le partecipazioni indirette (dato incompleto, come evidenziato) passano da 12 a 10 unità.

Nel lasso di tempo considerato si assiste ad una riduzione delle partecipazioni societarie di cinque unità, che passano a sei se si considera anche l'esercizio 2020, i cui esiti sono stati rappresentati nella menzionata deliberazione n. 241 del 30.12.2020 per opportuna completezza informativa (recesso di AMA S.p.a. dalla società Cisterna Ambiente S.p.a., avvenuto in data 13.5.2020).

Dall'esame della relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione (allegato B alla deliberazione n. 214 del 30.12.2020, redatto ai sensi dell'art. 20, comma 4, del TUSP) è possibile apprezzare alcuni **ritardi** nell'attuazione dello stesso.

Per le partecipazioni indirette, infatti, il piano prevede la dismissione della partecipazione (mediante alienazione della stessa o liquidazione della società).

Delle 10 società indirettamente partecipate dal Comune (di cui 8 per il tramite di AMA S.p.a.; una per il tramite di ATAC S.p.a.; una per il tramite di Risorse per Roma S.p.a.) si osserva che l'ultima relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione ha differito il termine precedentemente previsto per la razionalizzazione (dal 31.5.2021 al 31.12.2021) evidenziando al 31.12.2019 il medesimo numero di partecipazioni indirette esposto al 31.12.2018.

Si osserva che la futura attuazione del piano di razionalizzazione approvato, determinerebbe un significativo sfortimento del numero di partecipazioni indirette, in conformità alla *ratio* del TUSP.

Si evidenzia, inoltre, che tra le partecipazioni indirette la ECOMED S.r.l. non risulta ad oggi avere approvato i bilanci di esercizio 2016, 2017, 2018 e 2019, con conseguente integrazione del presupposto per l'avvio della procedura di cancellazione della società dal registro delle imprese, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 9, del TUSP.

In sede di controdeduzioni in vista dell'adunanza pubblica, il Dipartimento Partecipate ha riferito di avere informato AMA S.p.a. di tale aspetto con nota prot. n. RL 2048/2021, richiedendo alla stessa *"di porre in essere l'attività di competenza tenendo informato il Dipartimento"*.

La Sezione riserva ai successivi controlli le verifiche sull'attuazione del piano di razionalizzazione e sulla sua integrazione, richiamando il Comune a imprimere un rinnovato impulso nelle attività di razionalizzazione in modo da ridurre significativamente il numero di partecipazioni detenute in un arco temporale ragionevole, da indicare negli aggiornamenti annuali sullo stato di attuazione del piano stesso, per le successive verifiche sul suo andamento.

Quanto alla società a controllo indiretto ECOMED S.r.l., nel prendere atto della persistente mancata approvazione dei bilanci di esercizio 2016 - 2019, viene disposta la trasmissione della presente relazione al Conservatore del registro delle imprese per le determinazioni conseguenziali ai sensi dell'art. 20, comma 9, del TUSP.

5. Riscontro di legittimità - regolarità della ricognizione delle partecipazioni detenute al 31.12.2019 e dei relativi esiti (D.A.C. n. 214 del 30.12.2020, allegato A).

Dall'esame dell'ultima ricognizione effettuata ai sensi dell'art. 20 TUSP, i cui esiti sono contenuti nell'allegato A della D.A.C. n. 214/2020, recante "*analisi dell'assetto complessivo delle società - relazione tecnica*", si osserva quanto appresso in riferimento a talune partecipazioni dirette detenute da Roma Capitale al 31.12.2019.

5.1. Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.

Si tratta di una Società strumentale *in house* acquisita dal Comune di Roma con atto notarile del 21.6.2004. Ad essa sono stati affidati tutti gli adempimenti e le funzioni finalizzati alla realizzazione, ampliamento, prolungamento ed ammodernamento delle linee metropolitane C e B1 e delle ulteriori linee metropolitane della città. Più in particolare, svolge attività di progettazione e di stazione appaltante per la realizzazione di infrastrutture a rete di tipo metropolitano e filoviario, con esclusione di quelle tramviarie, la cui competenza risulta affidata ad altra società comunale *in house*, Roma Servizi per la mobilità S.r.l.

Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 127/2004, ha confermato il trasferimento a Roma Metropolitane di tutte le attività tecnico - ingegneristiche connesse alle linee metropolitane in precedenza affidate alla S.T.A. S.p.a.

Con D.A.C. del 21.10.2019, n. 79 è stata avviata la procedura di **liquidazione** della menzionata società, per il verificarsi di perdite superiori a 1/3 del capitale sociale, secondo quanto previsto dall'art. 2482-ter cod. civ.

L'istruttoria svolta ha evidenziato che la decisione di liquidare la Società in esame rappresenta una scelta amministrativa diversa da quella indicata nei piani di razionalizzazione sino allora approvati oltre che adottata, sostanzialmente, "al buio", ossia senza avere adeguata conoscenza della situazione economico - patrimoniale della Società stante la mancata approvazione, al tempo della messa in liquidazione, dei bilanci di esercizio 2015 - 2019.

Si osserva, infatti, che con precedenti deliberazioni n. 53/2017 e n. 146/2018, l'Assemblea capitolina, in sede di ricognizione delle partecipazioni ai sensi degli artt. 24 e 20 del TUSP, aveva deciso di razionalizzare la partecipazione societaria in esame "*attraverso*

un'operazione di scorporo del ramo di azienda dedicato alla progettazione e realizzazione delle opere e delle infrastrutture per la mobilità urbana differenti dalla linea C, e del relativo conferimento alla Società Roma Servizi per la Mobilità S.r.l."

Tale decisione risulta confermata in occasione della successiva ricognizione annuale delle partecipazioni detenute al 31.12.2018, effettuata con D.A.C. n. 1 del 3.1.2020, adottata, tuttavia, dopo appena due mesi dalla (diversa) decisione di mettere in liquidazione la stessa Società.

Nel corso del 2020 si assiste, inoltre, ad un repentino ripensamento da parte del socio pubblico che, nell'Assemblea capitolina del 28.9.2020, si impegna a riportare *in bonis* la società in esame, predisporre un "serio piano industriale", approvare i bilanci pregressi e predisporre un piano di risanamento ai sensi dell'art. 14 TUSP.

Quest'ultima iniziativa, volta al risanamento e, quindi, alla conservazione della Società, rappresenta un'ulteriore scelta di diverso segno rispetto a quelle, appena menzionate, della liquidazione o della cessione del ramo di azienda.

Da ultimo, con D.A.C. n. 214 del 30 dicembre 2020, recante la ricognizione delle partecipazioni possedute al 31.12.2019 ai sensi dell'art. 20 TUSP, viene deciso il "*mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società*".

La menzionata delibera n. 214/20 evidenzia, inoltre, i seguenti aspetti:

- mancata approvazione dei bilanci di esercizio 2016 – 2019;
- "*la società nel corso del 2019 è andata in corso ad una crisi aziendale. In particolare, la situazione contabile al 30.6.2019 ha evidenziato una perdita al 30 giugno 2019 pari a € 3,6 milioni e un patrimonio netto al 30.6.2019 negativo pari a - € 2,8 milioni.*" (cfr. pag. 45 allegato A, del. n. 214/2020);
- *con delibera di Giunta capitolina n. 115 del 19.6.2020 è stato approvato il bilancio di esercizio 2015 e la proposta del liquidatore di ripiantare la perdita di esercizio, pari a euro 1.031.018,00 mediante utilizzo della riserva straordinaria* (cfr. pag. 46, allegato A, cit.);
- "*Il liquidatore sta predisponendo i bilanci degli esercizi 2016 – 2019 nonché una situazione economico – patrimoniale aggiornata e un piano di risanamento ex art. 14 del TUSP*" (cfr. pag. 47, allegato A, cit.);
- "*All'esito dell'approvazione dei bilanci ed effettuate le opportune valutazioni sul piano di risanamento proposto (...) si assumeranno le conseguenti determinazioni. Tra di esse si potrà*

valutare anche la revoca dello stato di liquidazione della Società” (cfr. pag. 47, allegato A, cit.).

Dagli elementi innanzi richiamati emerge un atteggiamento contraddittorio del socio pubblico nelle scelte di razionalizzazione di tale Società, con oscillazioni tra decisioni di segno contrapposto nell’arco di pochi mesi: nel 2019, infatti, viene disposta la messa in liquidazione della Società; nel 2020 se ne ipotizza il risanamento con conseguente revoca dello stato di liquidazione, senza peraltro avere chiarezza della situazione finanziaria di detta Società per la riferita mancata approvazione dei bilanci di esercizio, presupposto invero necessario per la legittimità di ogni scelta da parte del socio pubblico.

Anche la decisione relativa alla cessione del ramo di azienda, prevista in occasione delle ricognizioni effettuate dal 2017 al 2019 ai sensi degli artt. 24 e 20 del TUSP, sembra incontrare un ripensamento nel 2020.

Nelle more delle richiamate decisioni e, soprattutto, nell’inerzia per l’approvazione dei bilanci di esercizio, la Società ha continuato a produrre ingenti debiti derivanti da sentenze onerose a suo carico, oltre a continuare a produrre ulteriore contenzioso passivo, di rilevante consistenza finanziaria, cui la Società non è in grado di far fronte, necessitando del continuo “soccorso finanziario” del socio pubblico che, per la sua legittimità, è tuttavia subordinato e strettamente circoscritto alla ricorrenza dei presupposti previsti dall’art. 14 del TUSP, incompatibili (tra l’altro) con lo stato di liquidazione dell’organismo societario.

Si rileva, in proposito e a titolo esemplificativo degli interventi di “soccorso finanziario” del Comune, contrari alle regole previste, in proposito, dall’art. 14 TUSP, che, con D.G.C. n. 35/2017 (ratificata con D.A.C. n. 16/2017) Roma Capitale ha disposto l’apertura di una concessione di credito finalizzata al pagamento delle somme pignorate a seguito della sentenza n. 16022/2016, con cui il Giudice civile aveva condannato R.M. S.r.l. a risarcire un danno pari a circa 10,6 milioni di euro.

Quanto alla possibilità di mantenere la partecipazione in R.M. S.r.l., l’art. 20, comma 2, lettera c) del TUSP stabilisce che *“i piani di razionalizzazione sono adottati ove (...) le amministrazioni pubbliche rilevino (...) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”*.

In proposito, la D.A.C. n. 214 del 30.12.2020, nel descrivere le modalità di razionalizzazione di R.M. S.r.l., afferma che *“poiché la società svolge attività che sono analoghe*

o simili a quelle svolte da altre partecipate di Roma Capitale (Roma Servizi per la mobilità S.r.l.) a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio e del piano di risanamento ex art. 14 TUSP si procederà a valutare la fattibilità delle opportune ulteriori azioni di razionalizzazione" (cfr. pag. 47, allegato A, del. n. 214/2020).

La similarità tra le attività svolte da R.M. S.r.l. e R.S.M. S.r.l. risultano quindi provate documentalmente, essendo state evidenziate nei diversi progetti di razionalizzazione, sin qui non attuati.

In sede di adunanza pubblica, inoltre ed in proposito, i rappresentanti dell'Amministrazione capitolina hanno chiarito quale sia il riparto di competenze tra le due società, evidenziando che entrambe svolgono attività di progettazione di infrastrutture a rete, precisando che a R.M. S.r.l. è affidata la progettazione delle reti metropolitane e filoviarie, mentre a R.S.M. S.r.l. è affidata la progettazione delle reti tramviarie, secondo un riparto di competenze e attribuzioni che, oltre a risultare di dubbia razionalità, è comunque contrario alle previsioni del TUSP per l'efficiente gestione delle partecipazioni.

La Sezione, pertanto, accerta la sussistenza del presupposto di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP rappresentato dallo svolgimento di "attività analoghe o simili", con conseguente obbligo di razionalizzazione delle menzionate società *in house*.

Si evidenzia, inoltre, che l'obbligo di razionalizzazione di Roma Metropolitane S.r.l. deriva anche dalle continue perdite di esercizio dalla stessa registrate e, quindi, dall'integrazione dell'ipotesi prevista dall'art. 20, comma 2, lett. e) del TUSP che, come visto, configura l'obbligo di razionalizzazione quando *"le amministrazioni pubbliche rilevino (...) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti."*

Nel caso di specie, Roma Metropolitane S.r.l. ha registrato perdite negli esercizi dal 2015 al 2018, annualità cui si riferisce l'ultimo bilancio di esercizio approvato, per come confermato dal liquidatore *pro tempore* della Società in sede di adunanza pubblica.

Osserva la Sezione che, in vista delle attività di razionalizzazione delle partecipazioni imposte dal TUSP, è necessario avere una visione complessiva e sistematica del fenomeno partecipativo, per come attualmente organizzato, e degli obiettivi che si intendono perseguire, in modo da effettuare scelte che, pur se connotate da aspetti tecnico - discrezionali, siano comunque conformi ai principi generali dell'attività amministrativa,

oltre che alle specifiche regole previste dal TUSP, dovendo farsi riferimento ai canoni della ragionevolezza e adeguatezza delle decisioni a realizzare i fini previsti dal TUSP di efficiente gestione delle partecipazioni e di riduzione della spesa pubblica.

Sotto tale profilo, nella relazione di deferimento è stato evidenziato che il servizio di trasporto pubblico, per come attualmente organizzato presso il Comune di Roma Capitale, risulta erogato con il concorso di una pluralità di soggetti: Roma Capitale, in quanto proprietaria delle reti (binari e connesse infrastrutture essenziali per l'erogazione del servizio di trasporto); ATAC S.p.a., gestore delle reti in quanto affidataria *in house* del servizio di trasporto metropolitano, filoviario, tramviario, oltre che su gomma e sulle ferrovie cd. ex concesse; Roma Metropolitane S.r.l., cui è affidata la progettazione e realizzazione (come stazione appaltante) di nuove linee metropolitane e filoviarie; Roma Servizi per la mobilità S.r.l., affidataria *in house* di attività di progettazione delle reti tramviarie e di ulteriori attività sino al 2010 svolte da ATAC S.p.a.

Veniva quindi osservato che la compresenza e la parziale sovrapposizione di competenze tra tutti i richiamati "attori" societari, rende il modello organizzativo attuale poco conforme ai canoni di razionalità, economicità ed efficienza che invece dovrebbero connotare le gestioni pubbliche.

Tale criticità risulta inoltre "aggravata" dalla analoga compresenza di un numero eccessivo di soggetti (e di centri di responsabilità) che, come innanzi evidenziato, ha reso di fatto inefficiente l'esercizio del controllo analogo "integrato" ed il superamento di questa criticità organizzativa rappresenta, ad avviso della Sezione, una priorità logico – giuridica nell'insieme delle ulteriori criticità riscontrate per le quali si richiede all'Amministrazione capitolina l'adozione di adeguate misure correttive.

Alla luce dei rilievi di cui innanzi, nel deferimento si inviava l'Amministrazione capitolina a fornire chiarimenti in proposito, finalizzati a meglio chiarire i confini delle attività svolte da RM s.r.l. e RSM s.r.l., evidenziando eventuali ipotesi di riorganizzazione del TPL anche in ragione delle esigenze di razionalizzazione imposte dal TUSP.

5.1.2. Controdeduzioni dell'Amministrazione capitolina.

Con relazione del 26.4.2021, il Dipartimento Partecipate ha evidenziato che *"con riferimento al polo della mobilità e trasporti, al netto della società ATAC Spa in quanto soggetta*

attualmente alle procedure di concordato, si sta valutando l'opportunità di procedere ad una operazione, da realizzarsi con le modalità che si riterranno le più utili, che faccia convergere le attività di Roma Metropolitane Srl in liquidazione in Roma Servizi per la Mobilità Srl.

Tale operazione, sulla base delle future valutazioni circa i punti di forza e le criticità, potrà venire anche in più fasi. L'obiettivo primario del processo consisterà nell'integrazione delle competenze tecniche - ingegneristiche, proprie di Roma Servizi per la Mobilità (progettazione infrastrutture leggere e pianificazione trasportistica) e di Roma Metropolitane (progettazione infrastrutture pesanti), offrendo così all'Amministrazione Capitolina un unico centro di responsabilità delle strutture operative inerenti la materia, facilitando in tal modo i flussi informativi ed organizzativi tra le strutture aziendali e tra esse e Roma capitale."

Per l'introduzione delle richiamate misure di razionalizzazione degli enti partecipati, nelle controdeduzioni viene inoltre riferito l'impegno del Dipartimento partecipate "a sottoporre ai competenti organi di Roma Capitale i provvedimenti necessari a rendere effettive le proposte di revisione ipotizzate entro il prossimo 30 giugno 2021" (cfr. relazione 26.4.2021, pag. 8).

Controdeduzioni sono state trasmesse anche dal Dipartimento Mobilità e Trasporti, con relazione trasmessa con nota del 20.4.2021 che, per quanto attiene a ipotesi di riorganizzazione del TPL, ha evidenziato che la materia rientra nelle competenze del Dipartimento Partecipate e che "in accordo con il suddetto Dipartimento, si è avviata una prima verifica finalizzata alla possibilità di una fusione per incorporazione delle società Roma Metropolitane S.r.l. in Roma Servizi per la Mobilità S.r.l."

Viene inoltre evidenziato che "la gestione delle commesse affidate a RM, in ragione della loro straordinaria complessità richiede una combinazione di competenze, specializzazioni ed esperienze pregresse uniche, che nell'ambito di Roma Capitale sono disponibili solamente all'interno della predetta società. Inoltre (...) un eventuale default della società RM determinerebbe, in particolare per quanto attiene ai lavori di realizzazione della Metro C, la contestuale interruzione delle attività e il conseguente fermo lavori. Ne deriverebbero, tra l'altro, rilevanti ripercussioni nei riguardi degli altri Enti finanziatori (MIT in misura del 70% e Regione Lazio in misura del 12%). Parimenti, si determinerebbe il rischio della perdita dei finanziamenti già impegnati dallo Stato per gli interventi sulle linee A e B, indispensabili per garantire la prosecuzione dell'esercizio del servizio di TPL."

5.1.3. Adunanza pubblica del 10.5.2021 e valutazioni della Sezione

In sede di Adunanza pubblica, i rappresentanti dell'Amministrazione capitolina hanno ribadito l'esigenza di riformare l'organizzazione del controllo analogo e di procedere ad una razionalizzazione delle partecipazioni societarie, anche nel settore del trasporto pubblico locale, fornendo ulteriori chiarimenti sull'attuale riparto di competenze tra R.M. s.r.l. e R.S.M. s.r.l.

Tanto evidenziato, la Sezione accerta la sussistenza dell'obbligo di procedere alla razionalizzazione di Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione, risultando integrati i presupposti previsti dall'art. 20, comma 2, lettere c) ed e) del TUSP, per come innanzi evidenziato.

L'accertamento di obblighi di razionalizzazione lascia impregiudicata la competenza dell'Amministrazione nel decidere, nel merito, quale sia la misura di razionalizzazione da adottare in concreto.

In termini generali si osserva, tuttavia, che le scelte discrezionali che gli organi di amministrazione attiva compiono devono in ogni caso essere conformi ai requisiti di legittimità propri dell'azione amministrativa e, pertanto, le scelte di razionalizzazione, la cui legittimità/regolarità è sindacabile da questa Sezione, dovranno essere conformi ai canoni di proporzionalità, ragionevolezza, logicità e adeguatezza al perseguimento dei fini previsti dal legislatore (TUSP).

La Sezione, in proposito, ferme restando le predette scelte discrezionali, non rileva nella pendenza di una procedura di concordato preventivo con continuità aziendale un impedimento giuridico all'inclusione di ATAC S.p.a. nel progetto di razionalizzazione che l'Amministrazione è tenuta a compiere.

Si osserva, inoltre, che Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. è stata costituita nel 2010 da una scissione di un ramo di azienda di ATAC S.p.a., in un contesto ordinamentale diverso da quello attuale, siccome precedente al d.lgs. n. 175/2016 che, invece, indica una diversa strategia nella gestione delle partecipazioni societarie, finalizzata alla riduzione della spesa pubblica e alla efficiente gestione delle partecipazioni e, quindi ed in ultima analisi, alla riduzione del numero di partecipazioni possedute, in un contesto ordinamentale che, quindi, promuove gli accorpamenti societari e non le scissioni, frazionamenti e

parcellizzazioni varie del fenomeno societario, spesso fonte di confusione contabile e squilibri di bilancio.

Conclusivamente, nell'accertare la sussistenza di obblighi di razionalizzazione, nei termini innanzi indicati, la Sezione richiede che l'Amministrazione capitolina adotti le più opportune misure finalizzate a superare le criticità accertate in questa sede, trasmettendo le misure adottate a questa Sezione per le successive valutazioni di competenza.

Si rinvia al capitolo secondo della presente relazione per l'analisi di ulteriori aspetti della gestione di Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione, rilevanti anche ai fini delle scelte di razionalizzazione che il Comune è chiamato ad effettuare.

5.2. Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.

Come innanzi evidenziato in sede di esame di Roma Metropolitane S.r.l., si tratta di una Società strumentale *in house* dedicata al servizio di trasporto pubblico locale, costituita nel 2010 dalla scissione di un ramo di azienda di ATAC S.p.a. e, quindi, svolge una serie di attività sino allora svolte da ATAC S.p.a., tra cui attività di progettazione di infrastrutture a rete (tramviarie), configurandosi una analogia con le attività svolte da Roma Metropolitane s.r.l., con conseguente integrazione della fattispecie prevista dall'art. 20, comma 2, lettera c) del TUSP ai fini della razionalizzazione.

Come pure innanzi evidenziato, la scissione di R.S.M., avvenuta nel 2010, non risulta conforme al sopravvenuto quadro ordinamentale, rappresentato dal TUSP che, nell'indicare regole di gestione delle partecipazioni societarie improntate ai canoni di efficienza e riduzione della spesa pubblica, promuove accorpamenti tra soggetti in un'ottica di complessiva riduzione del numero delle partecipazioni pubbliche e semplificazione del "portafoglio" degli enti partecipati.

Come innanzi rilevato in riferimento a Roma Metropolitane S.r.l. la Sezione, nell'accertare l'obbligo di razionalizzazione anche di R.S.M. S.r.l., richiede al Comune socio di adottare, in proposito, le misure più opportune da comunicare a questa Sezione per le successive valutazioni di competenza.

5.3. Investimenti S.p.a.

La Società in esame svolge attività di gestione del sistema fieristico della Capitale (“area ex Fiera di Roma”, presso via Colombo, e “nuova Fiera di Roma”, verso Aeroporto di Fiumicino) per mezzo della controllata **“Fiera Roma S.r.l.”**, partecipata al 100% dalla prima e, come innanzi evidenziato, non inserita nelle ricognizioni periodiche sin qui approvate dall’Assemblea capitolina ai sensi degli artt. 24 e 20 del TUSP.

Il Comune di Roma detiene il 19,091% del capitale sociale di Investimenti S.p.a., unitamente a Camera di commercio di Roma (60,758%), Regione Lazio (20,086%) e ulteriori soci con partecipazioni minime. Si tratta, pertanto, di una società a controllo pubblico ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. b) ed m) del TUSP, ancorchè lo stesso non sia esercitato dal Comune di Roma Capitale.

Nel periodo 2015 – 2019, il risultato di esercizio di Investimenti S.p.a. è stato di segno negativo, con rilevanti perdite, con l’eccezione del 2017.

Risulta, inoltre, l’avvenuto utilizzo di riserve per la copertura di perdite di esercizio, circostanza rilevante, ai sensi dell’art. 14, comma 5, TUSP, per valutare la possibilità di un “soccorso finanziario” da parte del socio pubblico.

In proposito, la nota integrativa al bilancio di esercizio 2019 riferisce che *“ai sensi dell’art. 2446 c.c. in data 3.11.2016 si è proceduto al ripianamento delle perdite risultanti dalla situazione patrimoniale della società alla data del 31.8.2016 per complessivi € 251.671.084 utilizzando parte del capitale sociale per euro 187.500.200,00 e la riserva di rivalutazione per € 64.170.864”* (cfr. pag. 26 nota integrativa 2019, cit.).

La controllata “Fiera Roma s.r.l.”, inoltre, non ha approvato i bilanci di esercizio 2014 – 2019 configurandosi, pertanto, le condizioni per l’avvio del procedimento di cancellazione della stessa dal registro delle imprese, secondo quanto previsto dall’art. 20, comma 9, del TUSP.

Quest’ultima società, inoltre, è assoggettata ad una procedura di concordato preventivo con continuità aziendale. Dai bilanci della controllante Investimenti S.p.a., risulta il frequente soccorso finanziario in favore di Roma Fiera S.r.l. per consentire a quest’ultima di onorare il piano concordatario omologato nel 2017 dalla Sezione fallimentare del Tribunale di Roma.

Il Comune di Roma, nel corso dell’istruttoria, ha riferito e documentato di non avere sottoscritto gli aumenti di capitale deliberati da Investimenti S.p.a. e, nell’ultima

ricognizione effettuata ai sensi dell'art. 20 del TUSP, ha (opportunamente) modificato la modalità di razionalizzazione prevista, passando dal "recesso" dalla Società alla "alienazione della partecipazione", circostanza confermata in sede di audizione del 18.2.2021.

La Sezione prende atto della rinnovata decisione di razionalizzazione mediante alienazione, ritenendola conforme al principio di razionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa, riservando ai successivi controlli la verifica dello stato di attuazione della misura di razionalizzazione.

Ai sensi dell'art. 20, comma 9, del TUSP, la presente relazione, unitamente alla delibera di approvazione della stessa, viene trasmessa al Conservatore del registro delle imprese, per le valutazioni di competenza inerenti all'avvio della procedura di cancellazione dal registro delle imprese della società Fiera Roma S.r.l.

5.4. Centro Agroalimentare Roma (CAR) S.c.p.a.

Si tratta di una Società mista il cui capitale sociale è detenuto per circa il 91% da Amministrazioni pubbliche. Il Comune di Roma detiene una partecipazione diretta del 28,37% e, in sede di ricognizione ex art. 20 TUSP, ne prevede il "mantenimento senza interventi", a fronte di un'attività sociale descritta in termini di *"promozione, costruzione e gestione dei mercati ortofrutticolo ed ittico all'ingrosso di Roma"*.

La Sezione allo stato non riscontra, per tale partecipazione, la sussistenza dei parametri di razionalizzazione previsti dall'art. 20, comma 2, del TUSP.

Si osserva l'opportuna recente iniziativa di Roma Capitale di concordare con gli altri soci pubblici idonee modalità per l'esercizio del controllo pubblico, ai fini dell'applicazione delle previsioni del TUSP relative alle "società a controllo pubblico", secondo quanto previsto dalla giurisprudenza contabile (cfr., da ultimo, SS.RR. del. n. 11/2019/QMIG).

5.5. EUR S.p.a., Zetema S.r.l. e Palaexpo Azienda speciale.

Eur S.p.a. è una società a partecipazione pubblica totalitaria il cui capitale sociale è detenuto per il 90% dal Ministero dell'economia e delle finanze e, per il restante 10%, da Roma Capitale.

L'attività svolta viene descritta in termini di *“valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare storico – artistico del quartiere EUR e sviluppo delle attività e del turismo congressuali”* (cfr. scheda descrittiva allegata alla D.A.C. n. 214/2020).

In sede di ricognizione di tale partecipazione, il Comune ha deciso il “mantenimento senza interventi”, evidenziando l'insussistenza dei parametri di razionalizzazione elencati all'art. 20, comma 2, TUSP.

Si riscontra, tuttavia, la mancata motivazione della D.A.C. n. 214/2020 in riferimento al parametro previsto dalla lettera c) del richiamato articolo 20, comma 2, relativo alle *“partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”*.

Nel vasto portafoglio di partecipazioni (societarie e non) detenute da Roma Capitale, infatti, si riscontra la presenza di ulteriori soggetti che, sulla base delle rispettive “schede descrittive” allegate alle delibere di ricognizione annuale delle partecipazioni, svolgono attività *“analoghe o similari”* a quella svolta da Eur S.p.a., anche solo in parte.

Il riferimento, in proposito, è alle attività svolte dalla società a controllo comunale ZETEMA S.r.l. che, da quanto emerso nell'istruttoria svolta, si occupa, tra l'altro, di valorizzare beni artistici e culturali, anche mediante la gestione di musei e biblioteche, sale teatrali e, in generale, l'esercizio di tutte le attività strumentali alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale quali mostre, manifestazioni culturali e di spettacolo, per come riferito nella scheda informativa allegata alla D.A.C. n. 214/2020.

La gestione di immobili pubblici, inoltre, è svolta anche dall'Azienda speciale “Palaexpo” cui è affidata la gestione di tre immobili di proprietà comunale (Palazzo delle esposizioni, Macro ed ex Mattatoio) per eventi culturali, realizzandosi in tal modo una analogia o similarità con le attività svolte da Zetema s.r.l. ed EUR S.p.a.

Tanto premesso, nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021 veniva rilevato il mancato censimento dell'azienda speciale Palaexpo nella D.A.C. n. 214/2020 e, conseguentemente, di ogni valutazione sull'eventuale analogia o similarità dell'attività da questa svolta con quella di altri enti partecipati da Roma Capitale che pure gestiscono immobili di proprietà comunale, con conseguente rilievo di incompletezza delle attività di ricognizione e razionalizzazione effettuate dal Comune ai sensi dell'art. 20 del TUSP.

In vista dell'adunanza pubblica, il Comune ha fornito opportune **controdeduzioni** in proposito, trasmettendo tra l'altro una nota della società Zetema S.r.l. del 12.4.2021 che *"con riferimento all'Azienda speciale Palaexpo, si conferma la "similarità e analogia delle attività di questo ente pubblico strumentale con quelle svolte da altri soggetti partecipati", tanto che parte significativa delle attività svolte attualmente da Palaexpo era stata assegnata a Zetema dai contratti di affidamento di servizi in essere fino all'esercizio 2017 (...)"*. Nella medesima nota si pongono poi in evidenza alcune differenze tra l'attività svolta da Palaexpo e quella svolta da EUR S.p.a.

Anche il Dipartimento Partecipate ha fornito controdeduzioni al rilievo inerente alla mancata razionalizzazione della pluralità di enti partecipati che gestiscono immobili di proprietà comunale. Con nota del 26.2.2021, è stato evidenziato, in proposito, quanto si seguito riportato:

"Si anticipa che si sta valutando la costituzione di un unico soggetto, risultante dalla aggregazione da realizzarsi attraverso diverse modalità di concentrazione aziendale, che funga da multiutility quale polo del benessere del cittadino, erogando a suo favore specifici servizi. In tale polo si valuterà la possibilità di far confluire enti quali Zetema, Farmacap ed altri operanti nel settore del turismo e della gestione immobiliare - qualora risultanti dalla necessaria ricognizione - poichè sebbene siano soggetti giuridici diversi, gli stessi sono ugualmente tesi a un comune obiettivo: curare il benessere, l'intrattenimento e la socialità della popolazione. La riconduzione in capo ad un unico soggetto economico porterebbe molteplici vantaggi non solo in un'ottica di razionalizzazione, come ad esempio il contenimento dell'esposizione al debito, le economie di scala, l'incremento delle opportunità di ricavo sul mercato grazie alla maggiore articolazione delle windows commerciali disponibili, ma anche nella quantità e qualità dei servizi alla collettività.

Si rimanda, pertanto, la definizione del progetto all'esito della ricognizione delle partecipate, con particolare riferimento a quelle in ambito culturale, tenuto conto delle valutazioni sulla concreta fattibilità ed opportunità del progetto medesimo, da svolgersi in contraddittorio anche con gli altri partner istituzionali."

5.5.1. Valutazioni della Sezione.

Il Collegio prende atto dei riconosciuti profili di "analogia e similarità" intercorrenti tra la società *in house* Zetema S.r.l. e l'Azienda speciale Palaexpo, con conseguente integrazione dell'obbligo di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, comma 2, lettera c) del TUSP.

In vista delle successive attività di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni, si evidenzia che la valutazione dei profili di “similarità e analogia” dovrebbe essere effettuata tenendo conto di tutti gli enti, anche EUR S.p.a., per le conseguenti valutazioni in ordine all’opportunità di conservare la partecipazione in tale compagine a controllo pubblico ministeriale.

Osserva il Collegio che la futura attuazione del piano di razionalizzazione, che, come evidenziato, prevede l’alienazione della partecipazione comunale in “Investimenti S.p.a.” e, suo tramite, in “Fiera Roma S.r.l.”, dovrebbe consentire di ulteriormente ridurre il numero di partecipazioni volte alla gestione di beni pubblici.

Si evidenzia, inoltre, che l’obbligo di razionalizzazione si configura quando si verifica uno o più dei presupposti previsti dall’art. 20, comma 2, lettere a) – g) del TUSP.

La successiva scelta, relativa alle modalità di razionalizzazione (liquidazione dell’ente partecipato; alienazione della partecipazione; fusione tra due o più soggetti, recesso dalla società, ecc.) rientra nella competenza decisionale e nella responsabilità, dell’Amministrazione pubblica socio, tenendo tuttavia conto dei criteri generali che governano l’azione amministrativa, in termini di ragionevolezza, razionalità e proporzione, oltre che conformità ai fini previsti dal TUSP.

L’obbligo di razionalizzazione, infatti, non può considerarsi adempiuto con l’adozione di una qualsiasi misura di razionalizzazione, ma solo da una misura legittima che, quindi, abbia riguardo alle specificità del caso concreto ed allo specifico parametro di razionalizzazione integrato, per come recentemente indicato, anche con taluni esempi, dalle SS.RR. in sede di controllo della Corte dei conti, nella deliberazione n. 19/2020 in riferimento alle partecipazioni dello Stato.

Per la legittimità di scelte di razionalizzazione nei casi di “analogia o similarità” delle attività svolte da più enti, ai sensi dell’art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP, occorre individuare oggettivi elementi di analogia, come nel caso paradigmatico di Zetema S.r.l. e Palaexpo, trattandosi di due enti sostanzialmente doppiati, per i quali la misura di razionalizzazione adottata dovrà, per essere legittima, essere idonea a superare la non consentita situazione di compresenza di soggetti che svolgono attività simili, muovendosi in ogni caso all’interno della più generale cornice normativa secondo cui le partecipazioni sono consentite solo se “strettamente necessarie” al perseguimento dei fini istituzionali dell’ente pubblico socio.

Tanto premesso in termini generali, il Collegio rileva alcune criticità nell'ipotesi di ritenere, *sic et simpliciter*, Farmacap un soggetto che svolge attività "analoga o simile" a quelle svolte da soggetti che gestiscono beni di proprietà comunale (Zetema S.r.l., Palaexpo, e, per certi aspetti, EUR S.p.a.), per come sostenuto dal Comune in sede di controdeduzioni, e per come ulteriormente ribadito in sede di adunanza pubblica.

Invero, la mancata approvazione dei bilanci di Farmacap dal 2013 ad oggi, impedisce a questa Sezione di sapere se anche tale Azienda speciale si occupi della gestione di beni di proprietà comunale, essendo unicamente a conoscenza che la stessa gestisce "il servizio" di farmacia comunale, erogato da n. 45 farmacie, oltre ad una attività sociale.

In sede di adunanza pubblica, il rappresentante del Dipartimento Partecipate, richiesto sul punto, ha riferito che anche Farmacap gestisce beni di proprietà comunale.

Sul punto il Collegio, non avendo elementi oggettivi di valutazione, stante la riferita assenza dei bilanci di questa Azienda speciale, può solo limitarsi a richiamare il Comune sulla necessità che ogni decisione di razionalizzazione sia adeguatamente ancorata alle regole previste dal TUSP oltre che ai principi generali dell'azione amministrativa e alle norme di settore relative alle Aziende speciali.

Alla luce di quanto innanzi, la Sezione riserva ogni valutazione sulla legittimità delle future scelte di razionalizzazione da effettuare in occasione della prossima attività di ricognizione ai sensi dell'art. 20 del TUSP entro il 31.12.2021.

Conclusivamente, si osserva che il riscontro effettuato in questa sede sull'attività di ricognizione e razionalizzazione effettuata ai sensi dell'art. 20 del TUSP, da ultimo contenuta nella D.A.C. n. 214 del 30.12.2020, evidenzia la necessità di integrare in maniera significativa il piano di razionalizzazione vigente per inserire le più opportune scelte di razionalizzazione degli enti partecipati che operano nel settore del TPL e di quelli che operano nel settore della gestione dei beni di proprietà comunale.

Tanto evidenziato in materia di razionalizzazione, può passarsi alla verifica dei tetti di spesa previsti per l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico, per poi soffermarsi, nei successivi capitoli, su alcuni aspetti della gestione di Roma Metropolitane S.r.l. ed ATAC S.p.a.

6. Composizione e costo dell'organo amministrativo; limite retributivo per il personale dipendente (art. 11 TUSP).

Le finalità di “razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”, enunciate dall'art. 1, comma 2, del TUSP, trovano un corollario applicativo nelle spese di funzionamento delle società a partecipazione pubblica e, tra le altre, in quelle relative alla composizione e al costo dell'organo amministrativo.

In proposito, l'art. 11 del TUSP, in riferimento alle sole “società a controllo pubblico”, innovando rispetto alla previgente normativa, ha introdotto la regola della composizione monocratica dell'organo amministrativo, obbligando la società controllata e, per essa, il socio pubblico, a motivare l'eventuale scelta di un organo collegiale, trasmettendo la relativa delibera alla Corte dei conti per le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 11, comma 3 TUSP.

Il menzionato articolo 11 ha inoltre introdotto un limite di spesa per l'organo amministrativo di tutte le società a controllo pubblico, in analogia a quanto già effettuato da precedenti norme per le società controllate da enti locali (cfr., art. 1, commi 725 -727, legge n. 266/2006) e dalle altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. art. 23-bis, del D.L. n. 201/2011).

Ai sensi dell'**art. 11, comma 6** del TUSP “*Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previo parere delle commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a 5 fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni e dagli enti locali il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 281/1997. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni*

caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta".

Il successivo **comma 7** prevede, per il solo organo amministrativo, che *"fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto - legge 6 luglio 2012, n. 95 (...), e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013 n. 166".*

Il richiamato **art. 4, comma 4**, nel testo introdotto dal D.L. n. 90/2014 e successivamente modificato, prevede che *"a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".*

Inoltre, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del TUSP, con nota del 10.6.2019 il MEF ha adottato un **orientamento** interpretativo volto a precisare gli elementi costitutivi del trattamento economico onnicomprensivo in esame stabilendo che *"fermo restando che il compenso massimo non può, in ogni caso, superare il limite di "euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico" (art. 11, comma 6, del TUSP), ai fini della definizione dei compensi dell'organo amministrativo ai sensi del menzionato articolo 11, comma 7, del TUSP, rilevano, in via generale, le seguenti componenti:*

- *i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;*
- *eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla performance aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;*
- *eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfetaria, che assumono - anche in ragione della continuità dell'erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali degli oneri fiscali a carico del beneficiario.*

Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, anche quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi (...)".

E' opportuno precisare che, ad oggi, non è ancora entrato in vigore il decreto MEF attuativo del richiamato articolo 11, comma 6, del TUSP, nonostante siano decorsi quasi anni dall'entrata in vigore del TUSP.

Continua, pertanto, ad applicarsi il limite di spesa "transitorio" previsto dal successivo comma 7 la cui applicazione, in ogni caso, non può determinare un limite di spesa eccedente il tetto generale di 240.000,00 euro lordi annui (cfr., in proposito, del. n. 15/2021/VSG di questa Sezione regionale di controllo).

Analogo limite generale trova applicazione alle retribuzioni del personale dipendente di società a controllo pubblico a partire dall'esercizio 2014, in virtù della previsione di cui all'art. 1, comma 471, della legge 27.12.2013, n. 147 (stabilità 2014). Dall'1.5.2015, inoltre, il richiamato tetto retributivo è stato ridotto ad € 240.000 lordi, per effetto dell'art. 13, del D.L. n. 66/2014.

Così riepilogato il quadro normativo di riferimento, per la verifica dei tetti di spesa delle società a controllo pubblico, in sede istruttoria è stato chiesto all'Amministrazione capitolina di fornire un prospetto, per ciascuna controllata, della spesa dell'organo amministrativo sostenuta nell'esercizio 2013 (anno base per la determinazione del tetto di spesa dal 2015 in poi), corredato da opportuna documentazione. Le informazioni trasmesse sono state riscontrate con le risultanze dei bilanci di esercizio acquisiti da questa Sezione con l'applicativo Telemaco, oltre che dal sito istituzionale delle singole società a controllo comunale, sez. "amministrazione trasparente".

Tanto premesso, è possibile passare all'esame delle risultanze dell'istruttoria svolta, confluite nella relazione di deferimento del 30.3.2021 cui il Comune ha fornito controdeduzioni.

6.1. AEQUA ROMA S.p.a.

Si tratta di una Società partecipata al 100% da Roma Capitale cui è stata affidata la gestione dei servizi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e altre entrate.

In sede istruttoria è stato prodotto il prospetto dimostrativo del trattamento economico onnicomprensivo sostenuto per l'organo amministrativo nell'anno 2013, pari a 217.488,00 euro, unitamente ai prospetti dimostrativi dei costi sostenuti negli esercizi 2015 - 2019.

Il tetto di spesa risulta pari ad euro 173.958,40 (80% trattamento lordo 2013).

Dal raffronto di questo limite di spesa con la spesa sostenuta negli esercizi 2015 - 2019, si osserva un sostanziale rispetto del limite di spesa in esame, nel senso che solo nell'esercizio 2018 si è registrata una spesa eccedente, pari a € 184.288,00, con conseguente sforamento di 10.329,60 che, però, risulta recuperato nel 2019, esercizio in cui si è registrata una spesa di euro 126.584,00.

Nel quinquennio in esame l'organo amministrativo ha assunto composizione collegiale e risulta rispettato l'equilibrio di genere. Negli esercizi 2017 - 2019 è presente un DG non appartenente al CDA. Il trattamento economico onnicomprensivo riconosciuto gli risulta conforme al limite generale del settore pubblico.

Incertezze emergono per la contabilizzazione (per cassa o competenza) della retribuzione di risultato, dovendosi in ogni caso fare riferimento al criterio della competenza.

La Sezione, nel ribadire la regola dell'amministratore unico, introdotta dall'art. 11, comma 2, del TUSP, richiama l'attenzione sull'obbligo, previsto dall'art. 11, comma 3, TUSP, di trasmettere a questa Sezione regionale la delibera assembleare che, con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, dovesse nuovamente optare per la nomina di un consiglio di amministrazione.

In vista dell'adunanza pubblica, il Dipartimento Partecipate di Roma Capitale ha fornito controdeduzioni con relazione del 26 aprile 2021, evidenziando in proposito che *"i dati precedentemente trasmessi a codesta Ecc.ma Corte con nota prot. n. RL/109 dell'11.1.2021 (così come inviati dalla società con prot. n. RL/6816 dell'11.12.2020), differiscono da quelli acquisiti dal Dipartimento con nota RL/5035 del 9.12.2019 nell'ambito del rituale monitoraggio dei limiti di spesa.*

Siamo in attesa di ricevere chiarimenti da parte dei Aequa Roma S.r.l. che invieremo a integrazione della presente relazione quanto prima possibile".

La Sezione non ha tuttavia ricevuto alcun chiarimento, né in sede di controdeduzioni vengono fornite indicazioni su quali sarebbero le riferite differenze di dati, in modo da potere far comprendere al Collegio quale sia, in concreto, il ritenuto problema.

In ragione del tenore delle controdeduzioni fornite, il Collegio ritiene opportuno rinviare a successiva sede l'accertamento sulla conformità del limite di spesa in esame, con l'occasione estendendolo all'esercizio 2020.

Si richiede, pertanto, che l'Amministrazione capitolina fornisca le integrazioni informative e/o documentali ritenute più opportune per le successive valutazioni di competenza di questa Sezione.

6.2. ROMA METROPOLITANE S.R.L. in liquidazione.

La documentazione trasmessa evidenzia il rispetto del limite di spesa per l'organo amministrativo negli esercizi 2015 - 2019 in cui, peraltro, non risulta la presenza di un direttore generale.

6.3. ZETEMA PROGETTO CULTURA S.R.L.

Roma Capitale detiene il 100% del capitale sociale. Nella relazione di deferimento è stato evidenziato che la documentazione trasmessa in sede istruttoria con nota dell'11.1.2021, fa emergere il mancato rispetto del limite di spesa per l'organo amministrativo nell'esercizio 2017, solo parzialmente recuperato negli esercizi successivi (2018 e 2019).

Veniva inoltre evidenziato che lo sforamento era stato determinato dall'erogazione di una consistente retribuzione di risultato, invero sempre corrisposta negli esercizi 2013 (anno base per il calcolo del limite di spesa in esame) e 2015 - 2019.

Più nel dettaglio, il Comune socio ha documentato, in sede istruttoria, una spesa lorda nel 2013 pari a euro 253.630,18, con conseguente limite di spesa pari a euro 202.904,14 (80% di 253.630,18).

Come anticipato, il tetto in esame risulta rispettato negli esercizi 2015 (spesa pari a 194.404,00) e 2016 (euro 199.766,60) ma non nel 2017, esercizio in cui il costo sostenuto è stato pari a euro 307.373,90, con conseguente sforamento di euro 104.419,97.

Nel deferimento si osservava, tuttavia, che negli esercizi successivi la spesa in esame si è attestata al di sotto del limite di spesa: nel 2018 è stata pari a 179.790,00, con conseguente recupero di 23.114,14 euro; nel 2019 è stata pari a 167.040,21, con conseguente (ulteriore) recupero di 35.863,93 euro.

Nel menzionato deferimento veniva quindi evidenziato che lo sfioramento di 104.419,97 euro registrato nel 2017, al 31.12.2019 risulta recuperato per euro 58.978,07 (23.114,14 + 35.863,93), con conseguente necessità di procedere al recupero del residuo importo di **euro 45.441,90** (104.419,97 - 58.978,07).

Le **controdeduzioni** dell'Amministrazione capitolina sono pervenute con relazione del 26.4.2021.

In questa viene nuovamente evidenziato – come già avvenuto con Aequa Roma S.p.a. - che i dati trasmessi alla Corte in sede istruttoria con nota dell'11.1.2021 *“differiscono da quelli acquisiti dal Dipartimento con nota RL/3796/2018 nell'ambito del rituale monitoraggio dei limiti di spesa (...)”*, fornendo tuttavia alcuni dettagli sulle riferite discordanze di importi.

In particolare, nelle controdeduzioni viene in primo luogo rammentato che, in sede istruttoria, il Dipartimento Partecipate ha riferito che il costo dell'organo amministrativo nell'esercizio 2017 è stato pari a € 307.373,90.

Viene poi evidenziato un prospetto da cui risulta che i compensi 2017 sono pari al diverso importo di € 207.348,61 *“con conseguente sfioramento del limite normativamente stabilito di € 27.558,40, puntualmente contestato con nota RL/4557/2019”* (cfr. pag. 18, relazione 26.4.2021, Dip. Partecipate).

Viene infine evidenziato che *“dal confronto effettuato emerge chiaramente come la differenza coinvolga solo la quantificazione dell'indennità di risultato da noi, come precisato in premessa, imputata sempre per cassa (anno di effettiva erogazione dell'indennità) ai fini della determinazione del rispetto del tetto massimo di spesa per C.d.A. (...). Siamo in attesa di ricevere chiarimenti da parte di Zetema Progetto Cultura S.r.l. che invieremo ad integrazione della presente relazione quanto prima possibile”*.

6.3.1. Valutazioni della Sezione.

Si premette che i chiarimenti innanzi menzionati nelle controdeduzioni del Comune non risultano pervenuti a questa Sezione. Le indicazioni fornite, tuttavia, consentono di

chiarire la differenza tra gli importi evidenziata in sede di controdeduzioni, attraverso il raffronto di tutta la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria.

L'interrogativo che il Dipartimento Partecipate pone nelle controdeduzioni del 26 aprile 2021, attiene al costo dell'organo amministrativo nell'esercizio 2017. In particolare, nel gennaio 2021, il Dipartimento Partecipate ha trasmesso a questa Sezione un prospetto proveniente da Zetema S.r.l., in cui si evidenzia l'importo di circa 307 mila euro.

Successivamente, in sede di controdeduzioni, il Dipartimento Partecipate riferisce che dai dati in suo possesso, l'importo sarebbe di circa 207 mila euro, con una differenza, quindi, pari a circa 100.000 euro.

Così chiariti i termini della questione, osserva il Collegio, preliminarmente, che diversamente da quanto affermato in sede di controdeduzioni, l'indennità di risultato non è stata contabilizzata nei bilanci di esercizio di Zetema S.r.l. "sempre per cassa".

Dall'esame dei bilanci di esercizio 2013 - 2019 e, in particolare, dalla nota integrativa ad essi allegata, risulta, infatti, che il criterio di cassa è stato utilizzato nel 2013 e sino al 2016.

Negli esercizi 2017 e 2018, invece, è stato utilizzato un criterio di contabilizzazione misto (cassa + competenza); solo dall'esercizio 2019, infine, è stato utilizzato il criterio della (sola) competenza.

La modifica delle modalità di contabilizzazione dell'indennità di risultato è chiaramente descritta nella nota integrativa allegata al bilancio di esercizio 2017, in cui viene riportato che *"Nel corso del 2017 sono stati liquidati i compensi relativi alle indennità di risultato per l'Amministratore delegato per il Bilancio 2016, avendo l'apposita Commissione verificato il raggiungimento degli obiettivi prefissati per l'anno 2016.*

Inoltre, per la prima volta, sono stati considerati di competenza anche i compensi relativi alle indennità di risultato per gli Amministratori delegati pro tempore relativi al Bilancio ed alle attività 2017 avendo riscontrato il raggiungimento degli obiettivi prefissati (...)." (Cfr. pag. 56, nota integrativa bilancio d'esercizio 2017).

Nella medesima nota integrativa viene fornito, inoltre, il dettaglio degli importi dell'indennità contabilizzati per cassa (134.071,20) e di quelli contabilizzati per competenza (100.026,28 €). Analoghe informazioni sono contenute nella nota integrativa allegata ai successivi bilanci di esercizio 2018 e 2019.

Dai dati innanzi richiamati è in primo luogo possibile fornire soluzione al problema posto in sede di controdeduzioni sulla differenza di importi relativi all'indennità di risultato contabilizzata nell'esercizio 2017. Ed infatti, i dati forniti da Zetema S.r.l., pari a circa 307 mila euro, corrispondono alle risultanze del bilancio di esercizio 2017 in cui, come evidenziato, l'indennità di risultato è stata "per la prima volta" contabilizzata secondo un criterio misto di competenza + cassa.

Se dall'importo che risulta dal bilancio di esercizio 2017 si sottrae quello dell'indennità di risultato contabilizzato per competenza (pari, come visto, a circa 100.000 euro) si ottiene l'importo che risulta al Dipartimento Partecipate di circa 207 mila euro.

In altre parole, dall'esame della documentazione in atti, unitamente alle spiegazioni fornite in sede di controdeduzioni, l'importo di 207 mila euro riferito dal Dipartimento partecipate rappresenta, semplicemente, una elaborazione contabile fatta da tale Dipartimento che riteneva di contabilizzare per cassa l'indennità di risultato. Tale elaborazione contabile, tuttavia, non rappresenta il bilancio di esercizio 2017 della Società Zetema che, invece, riporta una indennità di circa 307 mila euro.

Così chiarita la differenza di importi emersa in sede di controdeduzioni, si osserva che, se si seguisse la prospettazione del Dipartimento partecipate (contabilizzazione per cassa) occorrerebbe traslare al 2018 l'importo di 100 mila euro relativo all'indennità di risultato 2017. In tal modo, lo sforamento del tetto di spesa di traslerebbe sull'esercizio 2018.

Tanto evidenziato, ritiene il Collegio che si debba prescindere dalle variabili modalità con cui, nel tempo, Zetema S.r.l. ha contabilizzato l'indennità di risultato, anche perché in ogni caso, come detto, si avrebbe sforamento del limite di spesa in esame. Si ritiene, infatti, che il tetto di spesa previsto dall'art. 11, comma 7, del TUSP, in vigore dal 2015, rappresenti una grandezza insuperabile, anno per anno, e di tale insuperabilità si sarebbe dovuto tenere conto nelle modalità di contabilizzazione ed erogazione dell'indennità di risultato, in modo da non superare detto limite.

Alla luce delle considerazioni che precedono e tenendo conto delle convergenti risultanze acquisite in sede istruttoria, la Sezione accerta la violazione del limite di spesa in esame nell'esercizio 2017, nella misura di € 104.419,97, parzialmente recuperata nei successivi esercizi 2018 e 2019 per complessivi € 58.978,07 (23.114,14 + 35.863,93), con

conseguente necessità di procedere al recupero del residuo importo di euro 45.441,90 (104.419,97 – 58.978,07) riferito al 31.12.2019.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Sezione richiede pertanto all'Amministrazione capitolina di adottare misure idonee per il recupero, al bilancio di Zetema S.r.l., dell'extra compenso innanzi indicato, comunicando a questa Sezione le determinazioni assunte per le successive valutazioni di competenza.

Si richiede, inoltre, di continuare a contabilizzare eventuali indennità di risultato secondo il criterio della competenza, ritenuto da questa Sezione maggiormente coerente con il principio del bilancio consolidato.

Inoltre, e a tal proposito, si richiama il socio pubblico a determinare esso stesso, e non la Società, nell'esercizio dei poteri del controllo analogo sui soggetti *in house*, quali sono gli obiettivi da perseguire, anno per anno, per l'erogazione della indennità di risultato, in modo da evitare che la stessa venga riconosciuta e liquidata in modo automatico e sostanzialmente continuativo e, quindi, in difformità dalla *ratio* premiale e incentivante sottesa a tale istituto che, non di rado, determina tensioni con il limite di spesa previsto per il trattamento economico dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.

6.4. INVESTIMENTI S.p.A.

Come innanzi evidenziato, si tratta di società a controllo pubblico in cui Roma Capitale detiene il 19,091% del capitale sociale per la gestione del mercato fieristico della Capitale.

I prospetti dimostrativi trasmessi in sede istruttoria, evidenziano per l'esercizio 2013 un trattamento economico onnicomprensivo di euro 211.500,00 con conseguente tetto di spesa pari a euro 169.200,00, che risulta rispettato negli esercizi 2015 – 2019, al netto di un marginale sforamento di 599 euro registrato nel 2015 ma recuperato nei successivi esercizi.

L'organo amministrativo assume composizione collegiale e rispetta l'equilibrio di genere. Nel quinquennio in esame il Comune viene riferita l'assenza di un direttore generale.

Si osserva, infine, che in sede istruttoria, con nota dell'11.1.2021, il Comune ha riferito che *“la Società investimenti S.p.a. non ha fornito le informazioni relative alla sua società partecipata in via totalitaria Fiera di Roma S.r.l.”*.

Dalla banca dati Telemaco risulta che l'ultimo bilancio di esercizio approvato è quello del 2013, da cui risulta un compenso dell'organo amministrativo di euro 92.766,00, con conseguente limite di spesa, dal 2015 ad oggi, pari a 74.212,80.

Si sollecita, in proposito, Roma Capitale ad accertare il rispetto del limite di spesa per gli esercizi 2015 - 2020, comunicando a questa Sezione gli esiti del riscontro effettuato o eventuale persistente inerzia.

6.5. ROMA SERVIZI PER LA MOBILITA' S.R.L.

Come innanzi riferito in sede di esame di Roma Metropolitane s.r.l., la società ora in esame svolge un'attività simile alla prima e parzialmente sovrapponibile ad essa, rappresentata tra l'altro dal supporto all'Amministrazione capitolina *"nella progettazione e pianificazione - fino a livello attuativo - di reti, infrastrutture e servizi"*, per come indicato nella scheda descrittiva allegate alla D.A.C. del 30.12.2020 n. 214, recante ricognizione, ai sensi dell'art. 20 TUSP, delle partecipazioni detenute da Roma Capitale.

In sede istruttoria il Comune ha trasmesso i prospetti dimostrativi del trattamento economico onnicomprensivo sostenuto nel 2013 e negli esercizi 2015 - 2019.

Il tetto di spesa risulta pari a euro 51.538,64, pari all'80% di euro 64.423,30 = costo lordo sostenuto nell'esercizio 2013.

Nella relazione di deferimento sono stati evidenziati sforamenti del menzionato tetto di spesa negli esercizi 2015 - 2017, solo parzialmente recuperati negli esercizi 2018 - 2019. Veniva inoltre evidenziato che i menzionati sforamenti erano stati puntualmente riscontrati dagli organi comunali deputati al controllo interno sulle società partecipate.

In particolare, il trattamento economico onnicomprensivo erogato dalla società risulta il seguente:

- 2015: € 115.864,35, con conseguente sforamento di € 64.325,71;
- 2016: € 104.649,00, con conseguente sforamento di € 53.110,36
- 2017: € 180.908,00, con conseguente sforamento di € 129.369,36. Nel deferimento si precisava, per quest'ultimo sforamento, che il Comune di Roma, in sede di riscontro istruttorio dell'11.1.2021, aveva riferito che *"(...) in data 15.12.2020 con nota prot. n. 62049 la società ha comunicato ulteriori informazioni relative ai compensi erogati nell'annualità 2017, che sono stati acquisiti dal Dipartimento partecipate con prot. n. 6931 del*

15.12.2020, a fronte dell'integrazione dei dati, questo Dipartimento con nota prot. n. RL del 4.1.2021 ha comunicato alla società l'aggiornamento del superamento del limite dei compensi dell'organo amministrativo per l'annualità 2017 pari a euro 134.523,44, con richiesta alla stessa di porre in essere le azioni di salvaguardia dell'integrità patrimoniale della società" (cfr. documentazione allegata al riscontro istruttorio dell'11.1.2021).

Nel deferimento, nel prendere atto di quanto comunicato a questa Sezione dal Dipartimento partecipate, veniva riscontrata una discordanza nell'entità dello sfioramento riscontrato nel 2017: € 134.523,44, secondo la prospettazione del Comune; € 129.369,36, da quanto risulta alla Sezione dalla documentazione acquisita in sede istruttoria. Si invitava quindi il Comune a fornire chiarimenti sulla rilevata discordanza.

- 2018: € 25.650, con conseguente recupero di euro 25.888,64 rispetto al tetto di spesa di euro 51.538,64;
- 2019: € 32.400, con conseguente recupero di € 19.138,64.

Pertanto, attualizzando al 31.12.2019 l'entità complessiva dello sfioramento del tetto di spesa, si ottiene il seguente importo, indicato in sede di deferimento:

€ 246.805,43 (somma sfioramenti 2015 - 2017) - € 70.677,28 (somma recuperi 2018 + 2019) = € **176.128,15** = erogazioni extra soglia da recuperare al 31.12.2019, allo stato degli atti.

Infine, veniva evidenziato che la società in esame ha un organo amministrativo collegiale, rispettoso dell'equilibrio di genere. Viene riferita l'assenza del DG negli esercizi 2015 - 2019.

Nella relazione di deferimento del 30.2.2021 veniva evidenziato che il rilevante sfioramento del limite di spesa in esame richiama, una volta ancora, la già evidenziata esigenza di razionalizzare le società partecipate che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altri soggetti partecipati.

In vista dell'adunanza pubblica, il Dipartimento Partecipate ha fornito **controdeduzioni** in proposito, evidenziando che lo sfioramento del limite di spesa è superiore a quello indicato nella relazione di deferimento, in ragione dell'applicazione, a partire dal 2017, di un ulteriore limite di spesa introdotto con DAC n. 137 del 28.6.2017, pure trasmessa alla Sezione in sede di controdeduzioni, in viene evidenziato che "amministrazione

capitolina con deliberazione di Giunta n. 137 del 28.6.2017 ha disposto “tenuto fermo il rispetto delle disposizioni contenute nell’art. 4, comma 4, del D.L. 95/2012, una riduzione del 10% del compenso annuo lordo onnicomprensivo previsto nel bilancio dell’esercizio 2016 per l’organo amministrativo”.

Alla luce di quanto sopra esposto, per il 2017 il limite di spesa si riduce ad € 46.384,56, per cui lo sfioramento del compenso al C.d.A. risulta pari ad € 134.524,26, come meglio evidenziato nella tabella successiva:

Roma Servizi Mobilità	D.L. n. 95/2012 - Art. 4, c. 4		Delibera G.C. n. 137/2017	RL 6932 del 16/12/2020 (RSM 62049)	Delta
Anno 2017	Totale compensi C.d.A 2013	Limite 80% compensi 2013	Ulteriore limite 10%	Compensi erogati 2017	
	RSM nota n. 4182/222017				
Compensi C.d.A..	64.423,00	51.538,40	46.384,56	180.908,82	134.524,26

Fonte: Dipartimento Partecipate

Alla luce del nuovo limite di € 46.384,56 e tenuto conto dei recuperi effettuati negli esercizi 2018 e 2019, in sede di controdeduzioni viene quantificata una “differenza extra soglia al 31.12.2019 da recuperare di € 217.241,21”.

La Sezione prende atto del ricalcolo effettuato in sede di controdeduzioni e dei chiarimenti forniti, accertando conseguentemente lo sfioramento del limite di spesa in esame per un importo complessivo di **euro 217.241,21** al 31.12.2019, da recuperare nel corso dei successivi esercizi.

Si richiede, pertanto, l’adozione dei conseguenziali provvedimenti di recupero al bilancio della società *in house*, comunicando a questa Sezione le misure adottate per le successive valutazioni di competenza.

6.6. EUR S.p.A.

Come innanzi evidenziato, EUR S.p.a. è partecipata al 90% dal MEF e da Roma Capitale per il restante 10%.

Per le società partecipate dal MEF è prevista una normativa speciale sui tetti di spesa dell’organo amministrativo, richiamata dall’art. 11, comma 7, del TUSP, rappresentata dal D.M. 24.12.2013, n. 166 che stabilisce i limiti retributivi per il solo amministratore delegato.

Nel caso di specie, nel periodo 2015 – 2019 l'organo amministrativo di EUR S.p.a. ha assunto composizione collegiale, con cinque componenti. La delibera di nomina del CDA non risulta pervenuta a questa Sezione regionale di controllo.

Inoltre, con risposta istruttoria dell'11.1.2021, il Dipartimento partecipate di Roma Capitale ha riferito che EUR S.p.a. non ha loro comunicato i dati sul costo dell'organo amministrativo negli esercizi 2015 – 2019, richiesti con nota istruttoria del 16.11.2020.

Dalla documentazione acquisita d'ufficio, risultano i compensi rappresentati nel seguente prospetto:

EUR S.p.A. - compensi CDA

Anno 2019	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2016	Anno 2015
346.640	346.679	387.000	325.000	325.000

Fonte: Deliberazioni dell'Assemblea capitolina sulla Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale (anni 2018/2020) e sulla Revisione straordinaria delle partecipazioni di Roma Capitale (anno 2017)

Tanto evidenziato, in sede di deferimento il Comune veniva inviato ad attivarsi per una rinnovata valutazione degli elementi che, nel caso di specie, possano legittimare la deroga alla composizione monocratica dell'organo amministrativo, tenendo conto della finalità di riduzione della spesa pubblica prevista dall'art. 1, comma 2, del TUSP tra i criteri per la gestione delle partecipazioni societarie.

In sede di controdeduzioni il Dipartimento Partecipate ha evidenziato di essersi attivato presso EUR S.p.a. per acquisire elementi di valutazione su quanto indicato nella relazione di deferimento, senza tuttavia ricevere riscontro.

La Sezione prende atto del comportamento non collaborativo evidenziato da EUR S.p.a. nel corso della presente istruttoria e riserva a successiva sede ogni opportuno approfondimento.

6.7. ATAC S.P.A.

Il costo dell'organo amministrativo di questa società, interamente partecipata da Roma Capitale, risulta complessivamente conforme al limite di spesa previsto dall'art. 11, commi 6 e 7 TUSP nel periodo 2015 – 2019.

Si osserva in proposito che il prospetto dimostrativo del costo sostenuto nel 2013, trasmesso in sede istruttoria, evidenzia una spesa lorda di € 196.863,42 il cui 80% fornisce il limite di spesa di € 157.490,74 applicabile dal 2015.

Solo per quest'ultimo esercizio (2015) si registra uno sfioramento del limite di spesa innanzi indicato, essendo stato sostenuto un costo complessivo di € 196.157,32, con conseguente sfioramento di € 38.666,58 (non risultando applicata, per tale esercizio, alcuna riduzione sul costo storico 2013).

Il richiamato sfioramento risulta tuttavia recuperato nei successivi esercizi in cui il costo dell'organo amministrativo si è mantenuto al di sotto del limite di spesa vigente, anche in ragione della facoltà, prevista dall'art. 11, comma 12, del TUSP, di utilizzare come amministratori soggetti legati ad ATAC da un rapporto di lavoro subordinato (il riferimento, in particolare, è al direttore generale, aspetto su cui ci si soffermerà nel prosieguo).

Nei successivi esercizi, il costo dell'organo amministrativo risulta il seguente:

- 2016: € 45.030,61, con conseguente recupero dello sfioramento verificatosi nel 2015;
- 2017: € 99.098,27;
- 2018: € 55.269,00;
- 2019: € 33.161,40.

Negli esercizi 2016 – 2019 il limite di spesa per l'organo amministrativo risulta pertanto rispettato, per come evidenziato nella relazione di deferimento del 30.3.2021.

In vista dell'adunanza pubblica del 10.5.2021, l'Amministrazione capitolina ha trasmesso una nota di ATAC S.p.a. del 13.4.2021, prot. n. 54155, in cui viene confutato il rilievo relativo all'avvenuto sfioramento del limite di spesa nell'esercizio 2015 peraltro, privo di conseguenze, come innanzi evidenziato.

Secondo la prospettazione di ATAC S.p.a. *“il suddetto limite, introdotto dalla riformulazione dell'art. 4, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, effettuata dall'art. 16, comma 1, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, non si applicava però agli Amministratori in carica fino al 22.12.2015. Essi, infatti, erano stati nominati il 23.7.2013 e il comma 2 dell'art. 16 D.L. n. 90/2014 prevedeva espressamente che “fatto salvo quanto previsto in materia di limiti ai compensi, le*

disposizioni del comma 1 si applicano a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli di Amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Le controdeduzioni di ATAC non sono condivisibili perché il rinvio dell'applicazione delle nuove norme al primo rinnovo dei C.d.A., riguarda unicamente le disposizioni sulla composizione dell'organo amministrativo, non anche quelle relative ai compensi che, infatti, sono espressamente “fatte salve”.

La Sezione, pertanto, accerta uno sforamento del limite di spesa dell'organo amministrativo, senza tuttavia che da tale accertamento consegue, oggi, un obbligo di restituzione di somme al bilancio di ATAC, atteso il recupero dello sforamento in esame nei successivi esercizi, per come innanzi evidenziato.

Quanto alla composizione dell'organo amministrativo, si osserva che questa ha conosciuto molteplici oscillazioni nel periodo 2015 - 2019, passandosi da una composizione collegiale all'amministratore unico, per poi ritornare ad un C.d.A. e, da ultimo, tornare all'amministratore unico.

Nei casi di composizione collegiale, risulta rispettata la previsione sull'equilibrio di genere di cui all'art. 11, comma 4, del TUSP.

Osserva il Collegio che la peculiare economicità dell'organo amministrativo negli esercizi 2018 - 2019 deriva, come innanzi anticipato, dall'utilizzo delle facoltà prevista dall'articolo 11, comma 12, del TUSP, secondo cui *“coloro che hanno un rapporto di lavoro con società a controllo pubblico e che sono al tempo stesso componenti degli organi di amministrazione della società con cui è instaurato il rapporto di lavoro, sono collocati in aspettativa non retribuita e con sospensione della loro iscrizione ai competenti istituti di previdenza e assistenza, salvo che rinuncino ai compensi dovuti a qualunque titolo agli amministratori”*.

Alla luce della richiamata disposizione normativa, il direttore generale di ATAC, così come ogni altro dipendente della medesima società, può far parte dell'organo amministrativo conservando unicamente il trattamento economico derivante dal rapporto di lavoro subordinato.

Quanto alla verifica del rispetto del tetto retributivo previsto per il personale dipendente, esaminando gli esercizi 2017 - 2019 è emerso uno sforamento indicato nella relazione di deferimento. In sede di controdeduzioni, il Dipartimento Partecipate ha riferito,

in proposito, che lo stesso “provvederà a inviare quanto prima integrazione alla presente”, tuttavia non pervenuta.

Anche ATAC S.p.a. ha controdedotto sul punto, confutando il rilievo dello sfioramento sulla base della riferita necessità di contabilizzare una parte della retribuzione in altro esercizio e sulla circostanza che con transazione del 3.8.2020 tra ATAC e l'ex DG quest'ultimo avrebbe restituito l'eccedenza di retribuzione ricevuta.

Tanto evidenziato, ritiene il Collegio che la questione non sia allo stato matura per essere decisa, essendo necessario, tra l'altro, acquisire la transazione riferita nelle controdeduzioni.

E' opportuno in ogni caso evidenziare, in disparte la puntuale verifica se il trattamento retributivo del Direttore generale sia stato superiore al tetto massimo dei 240 mila euro lordi/anno ovvero compreso all'interno di detto limite massimo, che la difficile situazione finanziaria in cui versa ATAC S.p.a. dovrebbe indurre il socio pubblico ad attuare una politica di moderazione dei costi del personale, a partire dai cd. vertici aziendali per i quali, anche prima della auspicata adozione del decreto MEF attuativo dell'art. 11, comma 6, del TUSP - con il quale saranno introdotti limiti ai trattamenti retributivi distinti per fasce aziendali - dovrebbero essere adeguati i trattamenti vigenti in modo da tener conto delle condizioni di bilancio dell'azienda.

Si evidenzia, in proposito e per completezza di analisi, che il CCNL 30.12.2014 per i dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi, per come rinnovato con accordo del 30.7.2019, prevede un *“trattamento minimo complessivo di garanzia”*, da assumere come parametro, pari a 69.000,00 euro, importo ben lontano da quelli erogati da ATAC dal 2017 ad oggi.

Si invita, pertanto, il socio pubblico, nell'esercizio delle prerogative di controllo analogo, ad assumere adeguate iniziative in proposito per la tutela degli equilibri di bilancio di ATAC S.p.a. e, di riflesso, del socio pubblico, in ogni caso provvedendo ad adeguare i tetti retributivi alle previsioni che dovessero in proposito sopravvenire con l'adozione, da parte del MEF, del richiamato decreto attuativo dell'art. 11, del TUSP.

Si resta quindi in attesa di conoscere le iniziative assunte in proposito per le valutazioni di competenza di questa Sezione e, sotto tale profilo, la presente deliberazione viene trasmessa anche al MEF ai fini dell'attuazione dell'art. 11, comma 6, del TUSP.

Capitolo II – Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione

1. Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.

Oltre agli aspetti generali, sin qui esaminati, relativi al sistema delle partecipazioni di Roma Capitale, l'istruttoria ha inoltre approfondito alcuni aspetti della gestione di due delle società comunali *in house* affidatarie di taluni segmenti del TPL: Roma Metropolitane S.r.l. - cui, come visto, è affidata la progettazione e la realizzazione, come stazione appaltante, di reti di trasporto metropolitane e filoviarie - e ATAC S.p.a., gestore del servizio di trasporto su tutte le reti di proprietà comunale (metro, tram, filobus) oltre che del servizio di trasporto su gomma e, sino a luglio 2021, del servizio di trasporto ferroviario sulle tre ferrovie "ex concesse" (Roma – Viterbo; Roma – Lido e Roma – Giardinetti).

Quanto a Roma Metropolitane S.r.l., sono stati esaminati i bilanci di esercizio 2016 – 2018 approvati il 29 gennaio 2021, per verificarne prioritariamente la possibile sussistenza di "insidie" e passività varie per il socio pubblico che, detenendo il 100% del capitale sociale, risulta direttamente esposto ai rischi dell'attività di questa Società che, nel tempo, è stata caratterizzata, tra l'altro, da un contenzioso passivo di ingente valore finanziario.

Su quest'ultimo aspetto, con specifico riferimento ai lavori per la realizzazione della linea C della metropolitana di Roma, è interessante richiamare le considerazioni della Corte dei conti, Sez. centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato - contenute nella **deliberazione n. 21/2011/G**, in cui sono state rilevate diverse criticità nella realizzazione dell'opera, in riferimento all'aumento dei tempi e dei costi previsti originariamente oltre che per la scelta effettuata di avvalersi dell'istituto del Contraente generale con il quale, sin dall'inizio del rapporto contrattuale con Roma Metropolitane "*si protrae un rilevantissimo contenzioso tra le parti, del tutto estraneo allo spirito di leale collaborazione che dovrebbe essere alla base di tale tipo di affidamento e sintomatico di una non chiara ed efficiente allocazione delle competenze e dei rischi tra i soggetti in causa*".

I rilievi contenuti nella richiamata deliberazione risultano di perdurante attualità, attesi i riflessi del contenzioso con il Contraente generale sul bilancio di Roma Metropolitane e, di riflesso, su quello del socio pubblico e, più in generale, sulla utilità ad avvalersi di una società specializzata, quale Roma Metropolitane, in presenza di un affidamento a Contraente generale.

2. Bilanci di esercizio 2016 – 2018.

Con nota del 17.2.2021, Roma Capitale ha trasmesso i bilanci di esercizio 2016 – 2018, con i relativi allegati, approvati dall'assemblea sociale di R.M. S.r.l. con deliberazione del 29 gennaio 2021. In disparte, per il momento, ogni valutazione sul ritardo nell'approvazione di tali bilanci, oltre che sulla persistente mancata approvazione dei bilanci 2019 e 2020, limitatamente ai bilanci d'esercizio 2016 – 2018 si osserva che il conto economico riporta le seguenti perdite di esercizio:

- 2016: € 924.000,00
- 2017: € 2.150.451,00
- 2018: € 2.346.778,00

Nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021, veniva evidenziato al Comune che i richiamati bilanci risultavano predisposti e approvati sulla base di un **erroneo presupposto** consistente nel ritenere che i debiti di R.M. S.r.l., derivanti da sentenze di condanna risarcitorie, debbano essere pagati dal socio pubblico, previa attivazione della procedura di riconoscimento di DFB da parte di quest'ultimo.

Sulla base di questo presupposto, nei bilanci di esercizio in esame, i debiti risarcitori non emergono perché contabilmente sterilizzati con l'iscrizione di una corrispondente posta attiva, rappresentata da un credito verso Roma Capitale. Viene utilizzata, in particolare, la formula di *“crediti esigibili oltre l'esercizio verso Roma capitale”*.

Veniva osservato che questa “tecnica” di contabilizzazione – sulla quale nulla osserva la Società di revisione incaricata da R.M. S.r.l. né l'organo di revisione di quest'ultima - è stata utilizzata per le numerose sentenze di condanna nei confronti della sola R.M. S.r.l. che, sulla base della Convenzione che regola i rapporti tra la stessa ed il Comune di Roma, rappresenta *“l'ufficio tecnico dello stesso Comune per lo svolgimento delle funzioni, dei compiti e delle responsabilità connessi ai processi realizzativi di tutte le linee metropolitane di Roma, inclusa la titolarità e la gestione del contenzioso”* (cfr. D.C.C. n. 1/2005).

Nel prospetto seguente, riportato nel menzionato deferimento, sono stati indicati gli importi delle sentenze di condanna iscritti nel bilancio societario come *“crediti esigibili oltre l'esercizio”*:

Esigibili oltre l'esercizio	31/12/2015 approvato	31/12/2016 progetto	31/12/2017 progetto	31/12/2018 progetto
Procedimenti - B1 Bologna Conca D'Oro - Sent. n. 16022/2016	9.658.289	9.679.562	-	-
Procedimenti - Adeguamento Nodo Termini - Sent. n. 1085/2017	2.807.302	2.807.302	-	-
Interessi di mora - Sent. n. 7707/2018	4.564.734	4.897.524	-	-
Procedimenti - Eur Tor de' Cenci Eur Laurentina Tor Pagnotta Trigoria - Sent. n. 12582/2020	9.567.716	11.345.960	11.345.960	11.345.960
Procedimenti - Linea B1 Conca d'Oro Ionio - Sent. Appello n. 3476/2020	1.317.509	209.676	227.308	243.773
Procedimenti - Linea B1 Bologna Conca d'Oro - Atto di precetto	-	369.347	-	-
Procedimenti - Linea B1 Conca d'Oro Ionio - Sent. n. 5861/2020	-	3.005.751	3.245.391	3.485.031
Procedimenti - Linea C - Lodo Sent. n. 1904/2020	-	19.090.547	19.247.448	19.471.062
Eur Tor de' Cenci Eur Laurentina Tor Pagnotta Trigoria - D.I. n. 21786/2018	-	360.263	614.199	778.245
Totale	27.915.550	51.765.932	34.680.306	35.324.071
Fondo svalutazione crediti vs. Controllante	1.317.509	-		
Totale al netto del Fondo di svalutazione	26.598.041	51.765.932	34.680.306	35.324.071

Fonte: D.A.C. n. 18 del 29.1.2021

Dai dati innanzi rappresentati, risulta l'iscrizione:

- nel bilancio di esercizio 2016, del credito di euro 51.765.932,00;
- nel bilancio di esercizio 2017, del credito di euro 34.680.306,00;
- nel bilancio di esercizio 2018, del credito di euro 35.324.071,00.

Nel richiamato deferimento veniva inoltre rilevato che, con delibere di A.C. del 29.12.2020, n. 186, 187 e 188, il Comune di Roma aveva proceduto al riconoscimento di una parte dei debiti di R.M. S.r.l. derivanti da tre sentenze di condanna al risarcimento danni, intervenute nel corso del 2020, attivando la procedura di cui all'art. 194, comma 1, lettera e) del TUEL.

Detta procedura risulta utilizzata, si sottolinea, solo per una parte del debito derivante da sentenza, avendo il Comune ritenuto di escludere gli oneri accessori indicati nelle sentenze risarcitorie (interessi, rivalutazione, ecc.) sulla base di argomentazioni giuridiche che hanno indotto lo stesso a potere riconoscere solo una parte del debito di R.M. S.r.l. ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera e) del TUEL.

Tanto evidenziato, nella relazione di deferimento veniva rilevato che secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, il rapporto tra socio pubblico e società partecipata, ancorché *in house*, non consente al primo di utilizzare la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per il pagamento di debiti della Società, attesa l'alterità tra i due soggetti e l'autonomia patrimoniale propria delle società di capitali,

potendosi eventualmente ricorrere all'istituto dell'accolto del debito altrui, alle condizioni e con le modalità esplicitate dalla giurisprudenza contabile, secondo cui è necessaria la sussistenza, nel caso concreto, di un interesse pubblico prevalente che legittimi la scelta del socio pubblico di rinunciare al beneficio della limitazione della responsabilità (cfr. *ex multis*, SRC Piemonte, del. 63/2020/PRSE e, da ultimo, SRC Lazio, n. 14/2021/PAR).

Veniva conseguentemente rilevata l'irregolarità dei bilanci di esercizio 2016 - 2018 perché, contenendo una non consentita iscrizione di crediti verso il socio pubblico, non rappresentano in modo veritiero e corretto la reale situazione di bilancio della Società in esame, producendo una non consentita sterilizzazione dei debiti maturati da sentenze di condanna emesse dal Giudice civile in epoche anche risalenti (cfr., ad es., lodo arbitrale "metro C" del 2012).

Veniva inoltre evidenziato, in termini generali, che la decisione dell'Amministrazione pubblica di avvalersi dello strumento societario, determina l'assoggettamento alle regole civilistiche, ove non derogate dalle previsioni del d.lgs. n. 175/2016. Tra tali regole venivano evidenziate quelle relative alla contabilizzazione del rischio contenzioso mediante opportuni accantonamenti ad apposito fondo rischi, in modo da garantire la sterilizzazione finanziaria del rischio soccombenza e, quindi, la necessaria copertura finanziaria per il caso di sopravvenienza di sentenze onerose.

Veniva rilevato, in proposito, che i rilevanti ritardi nell'approvazione dei bilanci di esercizio di R.M. S.r.l., hanno impedito di prestare la dovuta attenzione, anche sotto il profilo strettamente contabile, al rischio contenzioso, di portata finanziaria talmente rilevante, per la Società in esame, da produrre una crisi di liquidità per effetto delle azioni esecutive dei creditori che - si osservava nella relazione di deferimento - avrebbero potuto essere evitate con l'attivazione di una procedura di concordato preventivo o con un accordo di ristrutturazione dei debiti, sul presupposto, indispensabile, di conoscere la reale ed effettiva situazione di bilancio.

Veniva pertanto rilevato che i bilanci di esercizio 2016 - 2018 di recente approvazione, oltre a contabilizzare crediti inesistenti verso il socio pubblico, contengono accantonamenti al fondo rischi contenzioso del tutto inadeguati rispetto alla reale consistenza del rischio da sterilizzare, né tale insufficienza può trovare giustificazione nello stato di società in

liquidazione, atteso che R.M. s.r.l. è stata posta in liquidazione a ottobre 2019, esercizio il cui bilancio consuntivo non risulta ancora approvato.

A tale proposito si rilevava, da ultimo, che la ricognizione del contenzioso pendente al 31.12.2020, contenuta in allegato alla D.G.C. n. 18 del 29.1.2021, evidenzia una rilevante mole di giudizi passivi pendenti, alcuni di valore milionario. Nella maggior parte di questi, R.M. risulta convenuta in giudizio unitamente al socio pubblico; in altri, invece, è convenuta in via esclusiva per il risarcimento del danno.

Il contenzioso di maggiore rilievo finanziario scaturisce da riserve iscritte dagli appaltatori di opere pubbliche per la realizzazione della metro B1, metro C e di alcuni tratti della rete ferroviaria.

Dall'esame del contenzioso pendente e, soprattutto, da quello ormai concluso, si osserva che il rischio di perdite potenziali per la Società in esame era conosciuto o comunque conoscibile da anni: il lodo arbitrale "Metro C", ad esempio, è stato depositato nel 2012. La sentenza 15.4.2020 n. 6142, con cui il Tribunale di Roma ha condannato R.M. S.r.l. al risarcimento di un danno di 23,31 mln + accessori, attiene ad un giudizio iscritto a ruolo nel 2014.

Tanto evidenziato, nella richiamata relazione di deferimento si invitava il Comune di Roma, per il futuro, a tenere in adeguata considerazione questa componente "potenziale" di costo, nelle valutazioni economiche connesse alla programmazione ed esecuzione di eventuali lavori pubblici, come quelli relativi al completamento della linea C della metropolitana e/o i necessari interventi di ammodernamento delle vetuste infrastrutture a rete comunali.

Veniva infine rilevato che nei rapporti con il socio pubblico, la circostanza della messa in liquidazione di R.M. S.r.l., avvenuta nell'ottobre 2019, rileva solo a partire da tale esercizio, e fino alla conclusione del procedimento di liquidazione, per gli accantonamenti che il Comune è tenuto ad effettuare al "fondo perdite società partecipate" ai sensi dell'art. 21 del TUSP, non dovuti in pendenza della procedura liquidatoria.

In vista dell'adunanza pubblica, si invitava l'Amministrazione capitolina a fornire i chiarimenti e le osservazioni ritenute più opportune sui rilievi indicati, in sintesi riassumibili nella inattendibilità dei bilanci 2016 - 2018 per impropria contabilizzazione di

crediti verso il socio pubblico e inadeguatezza degli accantonamenti al fondo rischi contenzioso.

3. Le controdeduzioni.

I rilievi formulati in sede di deferimento sono stati oggetto di articolate controdeduzioni, fornite dal Dipartimento Partecipate, dalla Ragioneria Generale del Comune e da Roma Metropolitane S.r.l., tutte finalizzate, in sintesi, a sostenere la piena regolarità delle rappresentazioni contabili effettuate e, quindi, l'attendibilità dei bilanci di Roma Metropolitane S.r.l.

Per la rilevanza della questione, che trascende il singolo bilancio di Roma Metropolitane S.r.l. potendo investire, in termini più generali, la gestione dei rapporti tra il Comune di Roma e le sue Società *in house*, è opportuno riportare il contenuto delle controdeduzioni fornite.

3.1 Controdeduzioni del Dipartimento Partecipate.

Nel confutare i rilievi formulati in sede di deferimento, il Dipartimento Partecipate ha riferito quanto segue:

*“Sulle criticità segnalate l'Amministrazione capitolina ha interessato la società Roma Metropolitane S.r.l. con nota prot. RL 1984/2021, a cui ha fatto seguito la risposta societaria acquisita al **prot. n. RL 2156/2021**, alla quale si rimanda per gli aspetti tecnico-contabili seguiti al fine della redazione dei bilanci. In particolare, si rileva che ad opinione del Liquidatore l'iscrizione dei crediti verso Roma Capitale e dei correlati ricavi nei bilanci di cui trattasi, è avvenuta in ossequio a quanto previsto dal principio contabile OIC n. 15., rappresentando tra l'altro che il riconoscimento dei crediti da parte di Roma Capitale, presupposto alla base dell'iscrizione nei Bilanci dei relativi importi, risulta dai documenti e/o atti puntualmente citati. In particolare, sulla base del prospetto fornito dalla società con il riscontro emerge che “gli importi ad oggi liquidati e in corso di liquidazione da parte di Roma Capitale ammontano all'86% delle somme iscritte tra i Crediti vs controllante dei Bilanci di esercizio 2016 - 2017 e 2018 di Roma Metropolitane”. L'iscrizione dei fondi rischi ed oneri per i bilanci in esame è stata supportata, come riferisce la società, da una valutazione del grado di rischiosità dei contenziosi e, pertanto, l'identificazione di quelli che presentavano i requisiti per essere oggetto di accantonamento in bilancio è stata confermata dalla cosiddetta procedura di “conferma esterna” dei legali che hanno assistito la Società, i cui giudizi sono stati dettagliatamente analizzati al fine di*

valutare la congruità degli accantonamenti di bilancio. Dalla risposta societaria non si desume alcun tipo di contestazione da parte degli organi di controllo circa gli appostamenti contabili e i criteri seguiti, né da parte del Collegio Sindacale, né tanto meno dalla Società di Revisione, che – è quanto mai necessario e opportuno rammentare in questa sede – nella propria relazione ai bilanci d'esercizio 2016, 2017 e 2018 ha sempre asserito che il bilancio fornisce una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria della società ad ogni singola data di riferimento e del risultato economico e dei flussi di cassa per l'esercizio chiuso a tale data, in conformità alle norme italiane che ne disciplinano i criteri di redazione. In aggiunta a ciò, la società di revisione inserisce nella propria relazione, tra l'altro, un richiamo di informativa richiamando l'attenzione su quanto segue: “ - sull'informativa contenuta nel paragrafo “Valutazione contenziosi” della Nota Integrativa in cui il Liquidatore illustra lo stato dell'iter amministrativo e procedurale volto all'adozione delle delibere dell'Assemblea Capitolina volte al riconoscimento dei debiti fuori bilancio necessarie al definitivo accertamento del diritto vantato dalla Società e propedeutiche al pagamento delle relative somme in favore della stessa. Il Liquidatore, nell'aspettativa che l'iter si concluda nei tempi e nelle modalità concordate, ha ritenuto di iscrivere i crediti, ed i relativi ricavi, nei confronti del socio Roma Capitale.”

Su tale richiamo la società di revisione, per ogni relazione afferma che “il nostro giudizio non è espresso con rilievi in relazione a tali aspetti”.

Sulla questione sollevata dalla Corte circa la regolarità dei bilanci, a completamento di quanto argomentato dal Liquidatore, è inoltre utile rappresentare quanto segue.

Si osserva primariamente che la “pretesa risarcitoria” di Roma Metropolitane S.r.l. connessa alle sentenze di condanna non ha natura societaria, come sembra affermare la Corte riferendosi al “socio pubblico”.

Si tratta, piuttosto, di un debito di natura contrattuale, derivante dall'esecuzione delle prestazioni e delle attività previste dagli strumenti contrattuali che regolano i rapporti tra Roma Capitale e la Società, e rinvenibili:

- nella Convenzione stipulata con atto del Notaio dott. Enrico Parenti rep. 85261 racc. 20001 in data 28 gennaio 2005, il cui schema è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 1 del 10 gennaio 2005;*
- nel Contratto stipulato in data 31 dicembre 2018, il cui schema è stato approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 148 del 28 dicembre 2018.*

Tali strumenti contrattuali disciplinano tutte le funzioni connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento di tutte le linee metropolitane della città di Roma, dei corridoi della mobilità e dei sistemi innovativi di trasporto, ivi inclusi gli aspetti relativi al contenzioso derivante dallo svolgimento delle medesime.

Con particolare riferimento a tale ultimo aspetto, tanto la Convenzione (art. 8) quanto il Contratto (art. 12) prevedono che Roma Metropolitane S.r.l., nell'ambito delle attività affidate, è legittimata a gestire le controversie attive e passive - sia giudiziarie che arbitrali - che eventualmente dovessero insorgere.

Gli stessi istituti contrattuali prevedono che Roma Metropolitane S.r.l. gestisce l'eventuale attività stragiudiziale e contenziosa attenendosi comunque agli indirizzi formulati dall'Amministrazione, che a sua volta, si impegna a prevedere nel proprio bilancio uno specifico fondo a copertura delle spese di gestione del contenzioso e delle attività stragiudiziali, da determinarsi a consuntivo e comunque in linea con la misura minima prevista dal tariffario forense, da ricostituire annualmente in caso di suo utilizzo.

Peraltro, per le attività regolate dalla Convenzione, è statuita "in ogni caso" l'esclusione di Roma Metropolitane S.r.l. da qualsivoglia responsabilità in merito al tardivo versamento delle somme spettanti all'Appaltatore per cause imputabili alla mancata disponibilità dei relativi fondi di provenienza capitolina.

Se ne deduce che la gestione del contenzioso è attività contrattualmente regolata, collaterale alle attività affidate, e pertanto le obbligazioni che ne derivano afferiscono al rapporto Committente - Società e non a quello di Socio - Società; tra l'altro l'impianto contrattuale evidenzia una significativa responsabilizzazione di Roma Capitale quale committente di opere pubbliche, di cui diverrà peraltro proprietario, in quanto:

- formula gli indirizzi per la gestione del contenzioso;*
- è tenuta a rifondere la Società delle relative spese di gestione;*
- solleva la medesima dalla responsabilità di tardivi pagamenti in caso di mancanza di provvista dei fondi di propria competenza.*

Sulla base delle citate previsioni contrattuali, a fronte di debiti rinvenienti da sentenze di condanna connesse a contenziosi per le attività affidate, Roma Metropolitane S.r.l. ha provveduto ad iscrivere crediti verso la controllante di pari importo, comprensivi quindi delle spese accessorie, ritenendoli contrattualmente dovuti. (enfasi aggiunta).

La Società incaricata della revisione contabile e il Collegio Sindacale di Roma Metropolitane S.r.l. non hanno sollevato rilievi in merito a tali iscrizioni: non in ordine alla “tecnica di contabilizzazione” che contrariamente a quanto affermato, evidenzia l’esistenza di tali poste e ne dà conto nella nota integrativa, né in ordine alla consistenza degli importi iscritti, confortati anche dalla circostanza, non secondaria, che il Dipartimento Committente, firmatario di entrambi i contratti, ha interamente riconosciuto la debenza degli stessi.

L’iscrizione del credito è vicenda contabile connessa alla causa sottostante il credito stesso, che nel caso specifico si rinvia negli obblighi contrattuali reciprocamente assunti da Roma Metropolitane S.r.l. e Roma Capitale.

Sulla base di questo presupposto, l’iscrizione di crediti verso l’Amministrazione Capitolina, in qualità di committente contrattualmente obbligato e non di Socio pubblico, appare non solo consentita ma anche dovuta, poiché necessaria ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione economica, finanziaria e patrimoniale della Società.

Poiché la veridicità della rappresentazione delle poste iscritte in bilancio è attestata dall’organo amministrativo (rectius liquidatorio) e confermata dagli organi di controllo della Società nonché dal debitore (il Dipartimento Mobilità e Trasporti, in qualità di Committente) limitatamente ai crediti nei suoi confronti, non si ritiene condivisibile il rilievo in merito alla irregolarità dei bilanci di esercizio 2016 - 2018.

In sede di istruttoria sulla documentazione relativa ai suddetti bilanci, dunque, il Socio ha valutato anche tali circostanze e sulla base di queste, ha ritenuto correttamente rappresentata la situazione economica, finanziaria e patrimoniale della Società, determinandosi per la loro approvazione, che comunque non comporta alcuna deliberazione in ordine alle situazioni giuridiche sottostanti i dati in esso contenuti e alla valutazione e approvazione delle singole poste ivi rappresentate, né costituisce rinuncia all’esercizio dei diritti e delle facoltà del Socio.

La procedura utilizzata per adempiere alle obbligazioni assunte da Roma Capitale nei confronti della Società, sia essa riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio ex art. 194 TUEL o accollo del debito altrui, è scelta procedurale amministrativa avente presupposti, contenuti e finalità diversi sia dal riconoscimento della debenza di un debito da parte del Committente sia dall’approvazione del bilancio da parte del Socio.

Inoltre, il rilievo per cui “secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, il rapporto tra socio pubblico e società partecipata, ancorché in house, non consente al primo di

utilizzare la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per il pagamento di debiti societari, attesa l'alterità tra i due soggetti..." potrebbe non trovare applicazione al caso di specie.

Come la stessa Corte ha riportato nella relazione di deferimento, la deliberazione di Consiglio Comunale n. 97 del 24 maggio 2004 ha qualificato Roma Metropolitane S.r.l. quale emanazione organica del Comune di Roma e, dunque, quale ufficio tecnico dello stesso Comune per lo svolgimento delle funzioni, dei compiti e delle responsabilità connessi ai processi realizzativi di tutte le linee metropolitane di Roma, inclusa la titolarità e la gestione del contenzioso.

La citata alterità tra i due soggetti, Socio pubblico e Società in house, presupposto dell'impraticabilità della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per il pagamento di debiti societari, sembrerebbe venir meno al ricorrere dell'immedesimazione organica, giustificando di contro l'intervento ex art. 194 TUEL da parte di Roma Capitale.

Sull'alterità tra socio pubblico e società in house si rinvengono inoltre ricostruzioni giurisprudenziali contrastanti: ne è esempio l'ordinanza del 20 ottobre 2020, nella quale la Corte d'Appello di Roma - Seconda Sezione specializzata in materia d'impresa, intervenuta nel contenzioso di un'altra Società in house capitolina, ha chiarito che "ritenuto, quanto al rapporto intercorrente con Roma Capitale, che proprio detto rapporto dovrà indurre l'ente locale, qualora voglia perseverare di avvalersi strumentalmente di una società in house, a coprire tutti i costi da questa sostenuti, compresi quelli derivanti da un contenzioso, in cui detta società risulti soccombente".

Nessun dubbio sussiste in merito all'assoggettamento dell'Amministrazione pubblica che si avvale dello strumento societario alle norme civilistiche dettate in materia di Società, ed in particolare a quelle che disciplinano forma e contenuto dei bilanci, nonché ai principi che ne regolano la redazione. Nello specifico, con riferimento all'osservazione in ordine al mancato accantonamento "ad apposito fondo rischi, in modo da garantire la sterilizzazione finanziaria del rischio soccombenza e, quindi, la necessaria copertura finanziaria per il caso di sopravvenienza di sentenze onerose" si evidenzia che il redattore del bilancio si è attenuto alle comunicazioni in merito alla debenza del credito riconosciuta integralmente da parte del Committente, nonché alle rassicurazioni ricevute tempo per tempo dall'Amministrazione Capitolina in ordine alla copertura finanziaria dei debiti derivanti da sentenze di condanna, confermate anche dall'esistenza di congrui stanziamenti a ciò finalizzati.

Alla luce di quanto sopra non si ritiene condivisibile l'affermazione per cui "I bilanci di esercizio 2016 - 2018 di recente approvazione, oltre a contabilizzare crediti inesistenti verso il socio pubblico, contengono accantonamenti al fondo rischi contenzioso del tutto inadeguati rispetto alla reale consistenza del rischio da sterilizzare": i crediti, di natura contrattuale come sopra chiarito e

comunque riferibili al rapporto di immedesimazione organica tra Amministrazione Capitolina e Società, sono stati integralmente riconosciuti dal Committente (dunque tutt'altro che inesistenti) e, facendo affidamento sull'imminente intervento finanziario di Roma Capitale per la costituzione della provvista occorrente per la liquidazione dei debiti derivanti da sentenza, la Società non ha provveduto all'adeguamento del fondo rischi, stante l'inesistenza del rischio di dovervi far fronte con mezzi propri. (enfasi aggiunta).

Con nota acquisita al protocollo dipartimentale al n. **RL/2295/2021**, la Ragioneria Generale ha fornito evidenza in ordine ai chiarimenti e alle osservazioni sui rilievi indicati nell'ambito dell'approvazione dei bilanci di esercizio 2016 – 2018 anche in riferimento all' "erroneo presupposto consistente nel ritenere che i debiti di R.M. S.r.l., derivanti da sentenze di condanna risarcitorie, debbano essere pagati dal socio pubblico, previa attivazione della procedura di riconoscimento di DFB da parte di quest'ultimo".

3.2. Controdeduzioni della Ragioneria Generale di Roma Capitale.

Nelle controdeduzioni rese dalla Ragioneria Generale, il rilievo relativo all'erroneità del presupposto secondo cui i debiti risarcitori di Roma Metropolitane S.r.l. debbano essere pagati dal socio pubblico previa attivazione, da parte di quest'ultimo, della procedura di riconoscimento del DFB, viene confutato evidenziando quanto segue:

"Con le deliberazioni nn. 186, 187 e 188 l'Assemblea Capitolina ha provveduto al riconoscimento dei debiti fuori bilancio nei confronti di Roma Metropolitane s.r.l. in liquidazione per lavori pubblici rientranti nel patrimonio di Roma Capitale. Il riconoscimento in questione è avvenuto ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) TUEL che così recita: "1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:... (Omissis)... e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza."

La seguente tabella riepiloga i debiti fuori bilancio sopra citati:

Estremi DAC	Importo	Oggetto
DAC n. 186 del 29/12/2020	€ 10.164.777,78	Pagamento somme riconosciute con Sent. Tribunale di Roma n. 12582/2020 relative al contenzioso ATI De Sanctis Costruzioni S.p.A./Roma Metropolitane s.r.l. in liq. Pagamento riserve lavori corridoi Eur Tor de Cenci e Eur Laurentina-Tor Pagnotta.

DAC n. 187 del 29/12/2020	€ 17.008.290,74	Linea C della Metropolitana DFB verso Metro C S.p.A. (oggi Metro C S.c.a.r.l.) Sent. Corte D'appello di Roma n. 1904/2020 in merito all'impugnazione del Lodo Parziale del 6/09/2012.
DAC n. 188 del 29/12/2020	€ 4.182.189,40	Pagamento somme riconosciute con sent. Tribunale di Roma n. 5861/2020 relative al contenzioso ATI Salini Impregilo S.p.A. (oggi Webuild S.p.A.)/Roma Metropolitane s.r.l. in liquidazione per riconoscimento riserve lavori relativi alla realizzazione della Linea B1: prolungamento da Piazza Conca d'oro a P.le Jonio e delle relative opere integrative/complementari.
Totale	€ 31.355.257,92	

Tali debiti sono stati riconosciuti limitatamente agli importi riferiti alla sorte capitale e non anche agli interessi e spese accessorie, in quanto difficilmente riconducibili al concetto di "utilità e arricchimento" per l'Ente. Come si evince dalle deliberazioni dell'Assemblea Capitolina precitate, i debiti in questione sono riferibili essenzialmente a "maggiori prestazioni che il contraente generale è tenuto a svolgere rispetto a quelle contrattualmente pattuite... (Omissis)... e valgono a tutti gli effetti ad incrementare il valore dell'opera di cui Roma Capitale è l'unica proprietaria". (DAC n. 187 del 29/12/2020).

E', pertanto, evidente come il riconoscimento del debito da parte di Roma Capitale derivi dall'accertamento dell'utilità o arricchimento per l'Ente medesimo, indipendentemente dal titolo giuridico (sentenza o altro) con il quale il creditore ha chiesto soddisfazione del proprio credito alla Stazione Appaltante. "

3.3. Controdeduzioni di Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione.

Con nota del 9 aprile 2021, prot. n. 2732, Roma Metropolitane S.r.l. ha trasmesso le proprie controdeduzioni, di seguito riportate:

"Sul rilievo relativo alla impropria contabilizzazione, nei bilanci di esercizio 2016 – 2018, di crediti vs Roma Capitale "esigibili oltre l'esercizio" viene riferito che l'iscrizione nei Bilanci relativi agli esercizi 2016 - 2017 e 2018 dei Crediti verso Roma Capitale e dei correlati Ricavi è avvenuta in ossequio alle previsioni dei principi contabili e, nello specifico:

- *OIC n. 15 che, al paragrafo 30, così prescrive: "I crediti che si originano per ragioni differenti dallo scambio di beni e servizi (ad esempio per operazioni di finanziamento) sono iscrivibili in bilancio*

se sussiste “titolo” al credito, e cioè se essi rappresentano effettivamente un’obbligazione di terzi verso la società.”¹

- *OIC n. 15 che, ai paragrafi 59 e 60, così prescrive: I crediti sono rappresentati in bilancio al netto del fondo svalutazione crediti. Un credito deve essere svalutato nell’esercizio in cui si ritiene probabile che il credito abbia perso valore. Al fine di stimare il fondo svalutazione crediti una società deve valutare se sussistano degli indicatori che facciano ritenere probabile che un credito abbia perso valore. Di seguito si riportano alcuni esempi di tali indicatori:*
 - *significative difficoltà finanziarie del debitore;*
 - *una violazione del contratto, quale un inadempimento o un mancato pagamento degli interessi o del capitale;*
 - *il creditore, per ragioni economiche o legali relative alla difficoltà finanziaria del debitore, estende a quest’ultimo una concessione che il creditore non avrebbe altrimenti preso in considerazione;*
 - *sussiste la probabilità che il debitore dichiari fallimento o attivi altre procedure di ristrutturazione finanziaria;*
 - *dati osservabili che indichino l’esistenza di una diminuzione sensibile nei futuri flussi finanziari stimati per un credito, ivi incluso, condizioni economiche nazionali o locali sfavorevoli o cambiamenti sfavorevoli nelle condizioni economiche del settore economico di appartenenza del debitore.”*

In ragione dei citati presupposti contabili e dell’esistenza di elementi tra loro concordanti, che complessivamente costituiscono il diritto all’incasso delle somme nei confronti della controparte, rappresentando al contempo un’obbligazione di quest’ultima - palesata nelle diverse comunicazioni e atti di cui verrà data menzione nel seguito - con riferimento ai Crediti e ai correlati Ricavi iscritti nei Bilanci di esercizio 2016-2017 e 2018 per le sentenze di condanna:

- a) l’iscrizione degli importi è avvenuta sulla base del riconoscimento delle somme da parte di Roma Capitale;*
- b) in assenza di contestazioni sui crediti e non sussistendo indicatori atti a far ritenere probabile la perdita di valore degli stessi, non si è proceduto ad operare alcuna svalutazione/rettifica.*

¹ Inoltre, anche qualora il diritto non fosse considerato alla stregua di un credito, il principio contabile OIC 31, al paragrafo 48, prevede in riferimento alle “Attività ed utili potenziali” come “Le attività e gli utili potenziali, anche se probabili, non sono rilevati in bilancio per il rispetto del principio della prudenza, in quanto possono comportare il riconoscimento di utili che non verranno mai realizzati. Tuttavia, quando il realizzo dell’utile è certo e l’ammontare può essere determinato con un considerevole grado di accuratezza, tale utile non costituisce una potenzialità ed è pertanto rilevato in bilancio”. Pertanto, in tale ambito, l’attività ed il relativo provento avrebbero avuto ugualmente titolo per essere iscritti nei rispettivi Bilanci.

Infatti, il riconoscimento dei crediti da parte di Roma Capitale, presupposto alla base dell'iscrizione nei Bilanci dei relativi importi, risulta dai sottocitati documenti e/o atti:

- deliberazione n. 117 del 30 settembre 2020 con la quale l'Assemblea capitolina ha approvato la variazione al bilancio di previsione 2020-2022 con inserimento di tutte le somme spettanti alla Società in esito alle sentenze in esame;*
- nota prot. QG/36266 del 4 novembre 2020 con la quale il Dipartimento Mobilità Direzione Infrastrutture Trasporti, che sulla Società esercita il controllo analogo ai sensi del d.lgs. 175/2016, ha comunicato:*
 - di aver trasmesso alla Ragioneria Generale, con note prott. QG/26964/2020 e QG/33372/2020, le proposte di deliberazione di Assemblea capitolina per il riconoscimento del debito fuori bilancio delle somme oggetto di sentenza;*
 - di aver riconosciuto la debenza delle somme succitate in esito alla riapertura del sistema S.I.MO.P. - richiesta dalla Ragioneria Generale Direzione Consolidato e Controllo Partecipate - per l'aggiornamento dei dati afferenti le annualità 2016-2017-2018 e 2019;*
- nota prot. DG/20200013807 del 6 novembre 2020 con la quale il Direttore Generale di Roma Capitale, nel condividere i contenuti della citata nota del Dipartimento Mobilità e Trasporti, ha assicurato che "garantirà supervisione e supporto proattivo al rapido perfezionamento di tutti gli atti finalizzati al riconoscimento dei predetti debiti fuori bilancio da sottoporre ad approvazione dell'Assemblea Capitolina".*

A seguito delle note in argomento la Società, con nota prot. n. 7921 del 7 novembre 2020, ha provveduto a comunicare al Direttore del Dipartimento Partecipate che, stante l'avvenuto riconoscimento sul S.I.MO.P. delle somme oggetto di condanna e l'assenza di contestazioni in merito da parte degli Uffici capitolini, avrebbe proceduto a recepire negli schemi di Bilancio i Crediti verso Roma Capitale e i relativi Ricavi.

Nel corso della seduta dell'Assemblea dei Soci del 15 dicembre 2020, in esito alla richiesta al rappresentante del Socio unico avanzata dal Liquidatore che di seguito si riporta: "Ai fini della corretta esposizione dei dati di bilancio e alla esatta quantificazione della perdita da ricapitalizzare, il Liquidatore chiede dunque di ricevere conferma che anche il debito conseguente agli oneri accessori e alle spese, per l'importo di circa 7,3 milioni di euro – iscritto tra i Ricavi degli Schemi di Bilancio 2016-2017-2018 - pur se sottoposto al parere della Corte dei Conti, debba considerarsi integralmente riconosciuto dal Socio. Tale chiarimento si rende necessario anche al fine di redigere il Bilancio 2019

e la Situazione infrannuale 2020 che Roma Capitale chiede senza indugio di trasmettere, poiché i saldi patrimoniali, come noto, devono recepire i valori patrimoniali al 31 dicembre 2018. Parimenti, il suddetto chiarimento è indispensabile anche ai fini della ultimazione del piano di ristrutturazione ed efficientamento della Società in corso di completamento”, il Direttore del Dipartimento Partecipate Gruppo Roma Capitale n.q. di rappresentante del Socio ha confermato “che la situazione debitoria di Roma Capitale vs. Roma Metropolitane risulta dal piano di riconciliazione delle reciproche partite, alle cui risultanze Egli rimanda per la definizione delle medesime”.

Il citato piano di riconciliazione risulta, poi, riportato nella Delibera di Giunta capitolina n. 18 del 29 gennaio 2021 avente ad oggetto l’approvazione dei Bilanci degli esercizi 2016 - 2017 e 2018 che richiama l’istruttoria del Dipartimento Partecipate prot. n. RL/530 del 27 gennaio 2021 con la quale viene confermato che “il processo riconciliativo debba ritenersi concluso in quanto il Dipartimento Mobilità e Trasporti ha definitivamente trasmesso le risultanze contabili aggiornate alle ulteriori verifiche effettuate dagli uffici competenti per le annualità di cui trattasi, precedentemente illustrate, ed ha riconosciuto interamente i crediti per sentenze di condanna della sola Società iscritti in bilancio, comprensivi delle spese accessorie (spese legali, interessi e rivalutazione monetaria), sebbene i relativi provvedimenti di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio indichino importi inferiori, poiché al netto delle suddette spese accessorie nelle more di chiarire l’esatta qualificazione giuridica del debito tra le fattispecie previste dall’art. 194 del TUEL e la riconoscibilità anche di quest’ultimo importo ai sensi del citato articolo, attraverso apposito quesito alla Corte di Conti”.

Stante quanto sopra esposto, alla data di redazione e approvazione dei Bilanci degli esercizi 2016-2017 e 2018 non sussisteva alcun elemento di incertezza circa l’iscrizione e la valutazione dei crediti in argomento che, essendo stati riconosciuti da Roma Capitale, sono stati iscritti nei Bilanci in quanto certi, liquidi ed esigibili.

A conferma delle valutazioni poste alla base del processo di redazione dei Bilanci, si evidenzia che i crediti in argomento sono stati poi liquidati da Roma Capitale come di seguito specificato: (...)”

Roma Metropolitane S.r.l. ha inoltre fornito controdeduzioni sul rilievo relativo all’incongruità degli accantonamenti al fondo rischi contenzioso, per come indicati nei bilanci di esercizio 2016 – 2018, sostenendo che “Con riferimento all’iscrizione di fondi rischi ed oneri, l’articolo 2424-bis, comma 3, c.c. prevede che ai fini della rilevazione nel bilancio “gli accantonamenti per rischi e oneri sono destinati soltanto a coprire perdite o debiti di natura determinata,

di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati o l'ammontare o la data della sopravvenienza".

I fondi per rischi e oneri accolgono, quindi, gli accantonamenti destinati a coprire perdite o debiti aventi, alla chiusura dell'esercizio, le seguenti caratteristiche:

- natura determinata;*
- esistenza certa o probabile;*
- ammontare o data di sopravvenienza della passività indeterminati;*
- ammontare della passività attendibilmente stimabile.*

Inoltre, il principio contabile OIC 31, al paragrafo 27, prevede che "Tenuto conto dei requisiti per la rilevazione di un accantonamento, un fondo rischi e oneri non può iscriversi per:

"... e) rilevare passività potenziali ritenute probabili, ma il cui ammontare non può essere determinato se non in modo aleatorio ed arbitrario. Conseguentemente, la relativa perdita, ancorché probabile, non è suscettibile di alcuna stima attendibile, neanche di un importo minimo o di un intervallo di valori;

f) rilevare passività potenziali ritenute possibili o remote."

Rispetto alle summenzionate previsioni normative, la Società ha puntualmente iscritto nei Bilanci di esercizio 2016-2017 e 2018 le passività per le quali – alla data di redazione dei documenti - sussistevano i presupposti delineati dal cennato art. 2424-bis, nonché le previsioni di cui al principio contabile OIC 31, avendo altresì riguardo al dettato del paragrafo 27 lettera d) e lettera e) dello stesso principio contabile.

La valutazione del grado di rischiosità dei contenziosi e, pertanto, l'identificazione di quelli che presentavano i requisiti per essere oggetto di accantonamento in bilancio è stata confermata dalla cosiddetta procedura di "conferma esterna" dei legali che hanno assistito la Società, i cui giudizi sono stati dettagliatamente analizzati al fine di valutare la congruità degli accantonamenti di bilancio."

4. L'Adunanza pubblica.

Alla luce delle controdeduzioni fornite, in sede di adunanza pubblica sono stati chiesti ulteriori chiarimenti ai rappresentanti dell'Amministrazione capitolina e della Società Roma Metropolitane S.r.l.

Le richieste di chiarimento hanno avuto ad oggetto la contabilizzazione, nei bilanci di esercizio 2016 – 2018, di importi connessi alla sentenza del Tribunale civile di Roma del 18.9.2020 n. 12582, che ha condannato R.M. S.r.l. al pagamento di complessivi € 12.508.327,73 per riserve iscritte nei lavori di esecuzione della rete filoviaria EUR – Tor de Cenci.

A seguito di tale sentenza, il 29.12.2020 l'Assemblea capitolina aveva riconosciuto un DBF, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL, per un importo complessivo di € 10.164.777,78, ritenendo di non potere riconoscere il residuo debito.

A fronte di tale riconoscimento parziale, nei bilanci di esercizio 2016 – 2018 risulta iscritto, per questa sentenza, un credito vs Roma Capitale di 11.345.960.

Alla domanda su quale fosse il titolo giuridico per iscrivere un credito superiore (+ 1.181.182,22 euro) all'importo riconosciuto dal Comune, la rappresentante di Roma Metropolitane, all'uopo delegata dal liquidatore *pro tempore* per rispondere ai quesiti della Corte, ha riferito che l'iscrizione del maggior credito si basa sulla "non contestazione", da parte del Comune socio, della debenza di questo importo. Viene riferito, più precisamente, che a seguito delle attività di riconciliazione contabile tra RM s.r.l. e Comune di Roma, quest'ultimo riconosce come dovuto il maggior credito di € 1.181.182,22 che, quindi, sarebbe "certo". La rappresentante di R.M. S.r.l. sottolinea che il Comune socio avrebbe riconosciuto per intero gli importi indicati nella sentenza di condanna e, su questo presupposto, sono state effettuate le conseguenti appostazioni contabili nel bilancio di R.M. S.r.l.

Chiarimenti di analogo tenore sono stati forniti, inoltre, in riferimento alle iscrizioni contabili, nei bilanci di esercizio 2016 – 2018, di importi derivanti da altra sentenza civile che ha condannato R.M. S.r.l. al risarcimento del danno (sentenza n. 1904 del 6 aprile 2020, Corte d'Appello di Roma).

Anche per tale condanna, per l'importo complessivo di circa 21,4 mln di euro, il Comune ha effettuato un parziale riconoscimento del DFB per un importo di ca 17 mln di euro.

Tuttavia, i bilanci di esercizio 2016 – 2018 iscrivono un credito vs Roma Capitale di ca 19 mln di euro, quindi superiore di ca 2 mln rispetto al debito formalmente riconosciuto dal socio pubblico.

Alla domanda su quale sia il titolo giuridico per iscrivere il maggior credito e, quindi, l'importo di ca 2 mln di euro, la rappresentante di RM s.r.l. ha ribadito che l'iscrizione del maggior importo trova giustificazione nella certezza del credito, nella misura in cui il Comune

non contesta la debenza di questo maggiore importo nell'ambito delle procedure di riconciliazione contabile tra socio pubblico e società *in house*, sottolineando la sussistenza di un integrale riconoscimento del debito da parte del socio pubblico.

Nella medesima adunanza pubblica la Ragioniera Generale del Comune ha evidenziato come la parte di DFB non riconosciuta con le DAC n. 186, 187 e 188 del 29.12.2020, non è stata sin qui oggetto di accollo da parte del Comune.

Per quanto riguarda gli accantonamenti al fondo rischi per il contenzioso che riguarda la società Roma Metropolitane, in sede di adunanza pubblica è stato chiesto alla Ragioniera Generale di chiarire sulla base di quale titolo il bilancio di previsione 2021 - 2023 del Comune iscriva 35 milioni di euro per sterilizzare il rischio contenzioso di Roma Metropolitane. E' stato riferito che lo stanziamento è stato effettuato perché richiesto dal Dipartimento Mobilità e Trasporti.

Quest'ultimo, interpellato sul punto, ha precisato di avere fatto questa richiesta perché la società non ha la possibilità di pagare le sentenze di condanna ribadendo che le stesse devono in ogni caso essere pagate dal socio pubblico.

5. Valutazioni della Sezione.

Il rapporto tra Comune e Roma Metropolitane S.r.l. risulta connotato da confusione e una serie di irregolarità, tra loro collegate, per evidenziare le quali è opportuno richiamare il quadro normativo di riferimento, menzionato dalla stessa Amministrazione capitolina nelle controdeduzioni rese, in vista dell'adunanza pubblica, a sostegno della tesi di regolarità/attendibilità dei bilanci di esercizio 2016 - 2018, sia sotto il profilo delle iscrizioni contabili di importi connessi a sentenze risarcitorie di condanna intervenute nell'esercizio 2020, sia sotto il profilo della congruità degli accantonamenti al fondo rischi contenzioso nel bilancio della società *in house*.

Si osserva, in proposito, che il rapporto tra Comune di Roma e R.M. S.r.l. è regolato da una **Convenzione approvata con D.A.C. n. 1/2005**, di cui è opportuno riportare l'**articolo 8**, secondo cui:

“Roma Metropolitane nell'ambito delle attività di cui alla presente convenzione è legittimata per tutte le controversie attive e passive - sia giudiziarie che arbitrali - che eventualmente dovessero insorgere.

(...)

Roma Metropolitane, qualora venga evocato in giudizio il Comune, si impegna a manlevare lo stesso da qualsivoglia onere correlato alle controversie eventualmente insorte, ferma restando in ogni caso l'esclusione di Roma Metropolitane da qualsivoglia responsabilità in merito al tardivo versamento delle somme spettanti all'appaltatore per cause imputabili alla mancata disponibilità dei relativi fondi.

(...)

Gli importi spettanti a Roma Metropolitane per la gestione del contenzioso e delle attività stragiudiziali correlate alle attività oggetto di affidamento saranno determinati a consuntivo e dovranno comunque attestarsi alla misura minima prevista dal tariffario forense.

A tal fine il Comune si impegna a prevedere uno specifico fondo di copertura nel proprio bilancio. Tale fondo dovrà essere ricostituito annualmente in caso di suo utilizzo.

Roma Metropolitane gestirà l'eventuale attività stragiudiziale contenziosa attenendosi comunque agli indirizzi formulati dall'amministrazione."

La regolamentazione del rapporto tra Comune e Società è inoltre completata dal **"Contratto" approvato con DAC n. 148/2018**, di cui è opportuno richiamare l'**articolo 12** "responsabilità e gestione del contenzioso" secondo cui:

- 1) Il mancato e/o inesatto adempimento ad una o più delle attività affidate con il presente atto ovvero con atti successivi, che abbia cagionato danni all'amministrazione capitolina comporterà la responsabilità di Roma Metropolitane S.r.l.
- 2) Roma Metropolitane nell'ambito delle attività di cui al presente contratto è legittimata a gestire le controversie attive e passive - sia giudiziarie che arbitrali - che eventualmente dovessero insorgere con gli Appaltatori/Concessionari o altri soggetti che possono reclamare lesioni dei propri diritti soggettivi e/o dei propri interessi legittimi, in dipendenza delle attività del presente contratto finalizzate all'interesse pubblico.
- 3) (...)
- 4) Roma Metropolitane s.r.l. qualora venga evocata in giudizio Roma Capitale, si impegna a manlevare lo stesso da qualsivoglia onere correlato alle controversie eventualmente insorte, rimanendo fermo l'obbligo di informare adeguatamente Roma Capitale.
- 5) Gli importi spettanti a Roma Metropolitane s.r.l. per le spese di gestione del contenzioso e delle attività stragiudiziali correlate alle attività oggetto di affidamento saranno

determinati a consuntivo e dovranno comunque attestarsi alla misura minima prevista dal tariffario forense.

- 6) A tal fine il Comune si impegna a prevedere uno specifico fondo di copertura nel proprio bilancio. Tale fondo dovrà essere ricostituito annualmente in caso di suo utilizzo.
- 7) (...)

Così richiamata la disciplina che regola i rapporti tra socio pubblico e società controllata, con particolare riferimento al contenzioso giurisdizionale e ai connessi oneri e responsabilità, si evince la regola secondo cui le sentenze con cui Roma Metropolitane viene condannata a risarcire il danno, non possono essere poste a carico del bilancio comunale.

Peraltro, in caso di condanna del Comune per attività affidate a Roma Metropolitane, è espressamente previsto che il pagamento lo debba fare Roma Metropolitane, e non il Comune socio che, in tali ipotesi, verrebbe manlevato dalla Società *in house*, secondo quanto previsto dalla normativa convenzionale innanzi riportata.

Il Comune è tenuto ad accantonare nel proprio bilancio unicamente gli importi necessari a fronteggiare le eventuali spese legali collegate al contenzioso di cui è parte Roma Metropolitane, avendo cura, tuttavia, di fare riferimento al minimo previsto dalla tariffa forense.

Tanto premesso, osserva la Sezione che la regolazione convenzionale dei rapporti tra socio pubblico e società controllata è conforme alle più generali regole del diritto e, in particolare, a quelle relative all'autonomia patrimoniale propria delle società di capitali, quale è Roma Metropolitane e, soprattutto, alla necessaria alterità e distinzione tra i due soggetti: Comune di Roma, da un lato, e Roma Metropolitane S.r.l., dall'altro, alterità e conseguente distinzione di soggettività giuridiche sussistente anche nei rapporti *in house providing*, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile oltre che di questa Sezione (cfr. del. n. 14/2021/PAR).

Alla luce del quadro normativo/convenzionale e giurisprudenziale di cui innanzi, l'istruttoria svolta ha consentito di accertare la sussistenza di una prassi, risalente nel tempo, che si discosta in modo significativo dalle norme e dai principi vigenti, anche e in primo luogo dalle norme che lo stesso Comune di Roma ha adottato (nel 2005 e nel 2018) per la regolazione del rapporto con la propria società *in house*.

La prassi riscontrata consiste nel sistematico pagamento, da parte del socio pubblico, delle sentenze risarcitorie di condanna rese nei confronti di R.M. S.r.l.

Detta prassi finisce per contrastare con le norme e i principi che disciplinano il rapporto tra società e socio pubblico, integrandosi, con ciascun pagamento da parte del Comune, altrettante fattispecie di cd. soccorso finanziario effettuate, tuttavia, al di fuori della cornice prevista dall'art. 14 del TUSP che, invece, solo a determinate condizioni consente l'intervento finanziario del socio pubblico, tuttavia non sussistenti nel caso di specie per l'assenza di un piano di risanamento di R.M. S.r.l, da questa approvato e trasmesso alla Corte dei conti, nonostante la situazione di crisi dell'impresa societaria emerga almeno dal 2014.

Inoltre, come a più riprese evidenziato dalla giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione (cfr. deliberazione n. 14/2021/PAR) il socio pubblico non può ricorrere alla procedura prevista dall'art. 194 del TUEL per riconoscere i debiti della propria società *in house*, potendo eventualmente fare ricorso al diverso istituto dell'accollo del debito altrui, sussistendone i presupposti per il legittimo ed eccezionale utilizzo, per come indicato nella richiamata deliberazione n. 14/2021 di questa Sezione, cui si rinvia.

Deve anche osservarsi che il Comune di Roma non può effettuare stanziamenti, nel proprio bilancio, finalizzati a sterilizzare il rischio contenzioso di Roma Metropolitane, dovendo quest'ultima provvedere a tal fine con opportuni accantonamenti da appostare nel proprio bilancio.

L'unico accantonamento consentito nel bilancio del socio pubblico, infatti, è quello destinato a garantire la copertura finanziaria delle (sole) spese legali relative al contenzioso di cui è parte Roma Metropolitane, con il limite del minimo tariffario.

Ciò premesso, l'istruttoria svolta ha quindi evidenziato un quadro del tutto singolare dei rapporti tra socio pubblico e R.M., in base al quale il Comune ha costituito una società di capitali per la gestione di determinate attività, ma, di fatto, tale società non viene gestita come tale e, quindi, come un distinto soggetto giuridico dotato di una propria autonomia contabile, ancorché alimentata da trasferimenti.

La gestione di Roma Metropolitane S.r.l., infatti, risulta sostanzialmente "fuori bilancio", nel senso che la stessa opera, in parte, nel bilancio del socio pubblico, in tal modo venendosi a determinare una non consentita commistione contabile e finanziaria, cristallizzata da una risalente prassi *contra jus* che, invece, occorre superare per ripristinare la necessaria chiarezza

contabile e finanziaria nel bilancio della società, in quello del socio pubblico e nei reciproci rapporti di credito/debito.

Il ripristino di una gestione conforme alle regole appare, invero, necessario anche in vista delle determinazioni da prendere in merito alla razionalizzazione della partecipazione societaria in esame, imposta dall'art. 20 del TUSP, per come evidenziato nei precedenti paragrafi.

Dalle considerazioni che precedono la Sezione ritiene, pertanto, di non potere condividere le controdeduzioni formulate in vista dell'adunanza pubblica, dovendosi confermare il rilievo relativo alla incongruità degli accantonamenti al fondo rischi contenzioso contenuti nei bilanci di esercizio 2016 – 2018, non potendo condividersi la tesi secondo cui il rischio non sussiste perché allocato sul bilancio del socio pubblico, come evidenziato dalle controdeduzioni fornite dal Dipartimento Partecipate.

Neppure può condividersi la tesi della ritenuta congruità degli accantonamenti al fondo rischi contenzioso, sostenuta nelle controdeduzioni prodotte da Roma Metropolitane s.r.l.

In primo luogo, infatti, l'insufficienza degli accantonamenti è dimostrata dal successivo intervento finanziario del socio pubblico. Inoltre, a livello teorico, non può condividersi la tesi sostenuta secondo cui non sarebbe possibile, in base ai principi contabili, effettuare accantonamenti al fondo rischi in caso di contenzioso di valore indeterminabile dovendosi, in tal caso, effettuare una valutazione di rischio soccombenza e, se questo ritenuto "possibile" o "probabile", procedere ad una stima del valore del contenzioso passivo sulla base del principio della prudenza, che tenga conto delle risultanze processuali, tra cui l'atto introduttivo del giudizio e gli esiti delle CTU che, sempre, il giudice civile dispone per la quantificazione dei danni in materia di esecuzione di lavori pubblici.

Diversamente da quanto ritenuto da Roma Metropolitane, i singoli casi di specie, rappresentati dai processi risarcitori nei confronti di Roma Metropolitane S.r.l., forniscono adeguati punti di riferimento per quantificare in modo non arbitrario il valore del contenzioso pendente e, quindi, della passività potenziali da sterilizzare con un adeguato accantonamento al pertinente fondo rischi.

Ritiene inoltre la Sezione che i bilanci di esercizio 2016 – 2018 non potessero recare l'iscrizione, per le sentenze di condanna di Roma Metropolitane al risarcimento del danno, di crediti verso il Comune di Roma.

La riferita “certezza” di tale credito, affermata in sede di controdeduzioni e ulteriormente ribadita in sede di adunanza pubblica, si fonda infatti sulla prassi, non regolare, in base alla quale si realizza sistematicamente il soccorso finanziario da parte del socio pubblico per il pagamento delle sentenze risarcitorie di condanna a carico di R.M. S.r.l.

Tale prassi ha, di fatto, configurato una forma di garanzia fideiussoria del socio pubblico, non scritta, che si ripercuote in maniera rilevante sugli equilibri del bilancio comunale e che dovrebbe venire computata per le verifiche sui limiti di indebitamento.

In sede di controdeduzioni sono stati forniti precisi riscontri sugli interventi di soccorso finanziario del Comune, per tutte le sentenze di condanna intervenute nel 2020 a carico di R.M. S.r.l., solo esemplificative di una risalente prassi di tipo fideiussorio.

E’ stato ad esempio evidenziato che, con D.A.C. n. 117 del 30.9.2020, recante variazione al bilancio di previsione 2020 – 2022, è stato stanziato l’intero importo indicato nella sentenza di condanna n. 1904 del 6.4.2020, resa dalla Corte di Appello in sede di impugnazione del lodo “Metro C”.

Dall’esame della delibera di variazione di bilancio si rinviene, effettivamente, lo stanziamento di 21,4 mln (pari all’importo complessivo portato in sentenza) e, nonostante la successiva D.A.C. n. 187 del 29.12.2020 abbia riconosciuto solo in parte detto importo - per circa 17 mln, ai sensi dell’art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL - nel bilancio di RM è stato iscritto un credito vs socio per l’intero importo, sul presupposto dell’avvenuto stanziamento di bilancio.

Pertanto, se ci si limita ad osservare questo “riconoscimento” da parte del socio pubblico, allora può considerarsi regolare l’iscrizione del corrispondente credito nel bilancio della società “manlevata”. Tuttavia, se si osserva l’operazione non dal lato strettamente contabile ma da quello, più generale, delle norme e dei principi giuridici complessivamente coinvolti, si deve osservare che il soccorso finanziario del Comune (mediante stanziamenti di bilancio e successivi riconoscimenti dei debiti di Roma Metropolitane) è irregolare perché vietato dalle norme convenzionali che regolano il rapporto tra i due soggetti e perché non è consentito l’utilizzo della procedura del riconoscimento di DFB per i debiti altrui.

Trattandosi, di fatto, di un sistematico soccorso finanziario che integra una garanzia sostanzialmente fideiussoria, l’irregolarità dell’operazione risiede inoltre nella violazione dell’art. 14 del TUSP che, come evidenziato, vieta il soccorso finanziario del socio pubblico, se non in presenza di determinate condizioni, assenti nel caso di specie.

L'irregolarità del soccorso finanziario posto in essere dal Comune socio inficia la regolarità delle corrispondenti iscrizioni contabili nel bilancio della società "finanziariamente soccorsa".

Sotto tale profilo, quindi, deve ritenersi irregolare l'iscrizione di crediti verso il socio pubblico conseguenti al "riconoscimento", da parte di questo, di debiti risarcitori derivanti da sentenze.

Neppure può condividersi, in proposito, la tesi della immedesimazione organica di Roma Metropolitane nel Comune, enunciata in sede di controdeduzioni per fornire un fondamento giuridico alla prassi secondo cui ogni pagamento delle sentenze debba essere garantito dal socio pubblico, sostanziale fideiussore (senza limiti di importo) di R.M. s.r.l.

La teoria dell'immedesimazione organica, infatti, è stata elaborata, oltre mezzo secolo fa, per giustificare, dal punto di vista teorico, la responsabilità degli enti pubblici per le condotte delle persone fisiche preposte, e non può essere utilmente invocata, in questa sede, per affermare la responsabilità comunale per le condotte dannose di R.M. s.r.l.

La Sezione ritiene, pertanto, che la richiamata prassi *contra legem*, nei termini innanzi descritti, renda inattendibili i saldi dei bilanci di esercizio 2016 - 2018, connotati dalla non consentita iscrizione di poste attive e dalla mancata/insufficiente appostazione di poste passive in riferimento agli accantonamenti al fondo rischi contenzioso.

Ne consegue un'alterazione complessiva del rapporto contabile e finanziario tra socio pubblico e soggetto partecipato, non sussistendo ad oggi una corretta rappresentazione delle reali condizioni di salute del bilancio di Roma Metropolitane, esercizi 2016 - 2018, in quanto in parte impropriamente traslate sul bilancio del socio pubblico.

Per quanto attiene ai successivi esercizi (2019 e 2020) e bilanci, e tenuto conto dello stato di liquidazione in cui la Società in esame si trova, in sede di adunanza pubblica il liquidatore di R.M. S.r.l., richiesto sul punto, ha riferito che i bilanci di liquidazione non sono stati approvati.

L'analisi che precede rappresenta in modo emblematico, ad avviso della Sezione, le difficoltà gestionali, contabili e finanziarie che discendono dalla scelta di avvalersi di società partecipate, esternalizzando presso queste segmenti di attività amministrativa, essendosi venuto a determinare, nel tempo, un confuso quadro nei rapporti tra socio e società, connotato

da non consentire commistioni contabili e finanziarie dall'esame delle quali emerge il continuo, non consentito, soccorso finanziario del Comune socio.

La Sezione richiede pertanto al Comune di adottare le necessarie misure finalizzate a superare le criticità in questa sede accertate, anche in ragione degli obblighi di razionalizzazione che interessano tale società per la quale è rimessa alla discrezionalità del socio pubblico decidere, in concreto, le modalità di razionalizzazione che, a livello teorico, possono consistere anche nella liquidazione della società con la reinternalizzazione del servizio, con conseguente semplificazione, a monte, del quadro gestionale, contabile e finanziario.

Sotto tale profilo risultano di persistente attualità le considerazioni rese dalla Corte dei conti nella richiamata deliberazione n. 21/2011/G in merito alla effettiva necessità, per il Comune di Roma, di avvalersi di una società *in house* "specializzata" in reti metropolitane se, per la realizzazione della principale opera, rappresentata dalla Metro C, è stata scelta la modalità del Contraente Generale le cui attribuzioni, di fatto, svuotano le competenze e la conseguente "centralità" di Roma Metropolitane.

E' stato in quella sede osservato che *"seppure le funzioni tecniche ed amministrative, a partire dalla fase progettuale dell'opera, siano state attribuite al contraente generale in conformità all'istituto applicato, l'affidamento all'esterno di Roma Metropolitane della direzione dei lavori e del collaudo i mal si concilia con l'esistenza di una struttura specializzata, che trova nella costruzione delle metropolitane romane la sua ragion d'essere, anche in considerazione che si tratta di una società che grava sul bilancio di Roma capitale per vari milioni l'anno, costituita da circa 180 persone, in gran parte ingegneri e tecnici. Nè, a compensare tale progressivo svuotamento del ruolo e della funzione, può bastare il coordinamento e l'alta sorveglianza sugli interventi"* (cfr. del. 21/2011/G, Sez. centrale controllo sulla gestione dello Stato, pag. 128).

Osserva la Sezione che, qualsiasi scelta di razionalizzazione verrà effettuata dal socio pubblico, occorrerà in ogni caso riportare a fisiologia i rapporti con questa Società *in house*, per una puntuale conoscenza della situazione di bilancio necessaria per valutare le ricadute finanziarie sul bilancio pubblico di ogni ipotesi di razionalizzazione (liquidazione con conseguente reinternalizzazione, accorpamenti mediante fusioni societarie, ecc. ecc.).

Conclusivamente, la Sezione richiede al Comune l'adozione di misure correttive adeguate e proporzionate per il superamento delle criticità innanzi riscontrate, da comunicare

entro il termine indicato nella delibera di approvazione della presente relazione per le successive valutazioni di competenza.

Capitolo III – ATAC S.p.A.

1. ATAC S.p.a.

Come innanzi evidenziato, ATAC è una società *in house* del Comune di Roma, affidataria in via diretta della gestione del servizio di trasporto metropolitano, tramviario, filoviario oltre che del trasporto su gomma in ambito comunale.

Gestisce, inoltre, il servizio di trasporto ferroviario sulle reti “ex concesse”, attualmente appartenenti al demanio dello Stato: Roma – Viterbo; Roma – Lido e Roma – Giardinetti.

Dal primo luglio 2021, tuttavia, è previsto il subentro della Regione Lazio – attraverso le società *in house* Astral S.p.a. e Cotral S.p.a. - nella gestione di due delle tre ferrovie “ex concesse”. Da tale data, quindi, ATAC continuerà a gestire la sola ferrovia Roma – Giardinetti (si rinvia, in proposito, ai successivi paragrafi per l’analisi dell’impatto di tali operazioni sugli equilibri di bilancio di ATAC).

Gli approfondimenti effettuati sulla gestione di ATAC S.p.a., hanno interessato gli esercizi 2017, 2018 e 2019, con aggiornamenti all’attualità per taluni profili.

In particolare, sono state esaminate voci di maggiore peculiarità e rilevanza finanziaria, tra cui quelle incluse nell’aggregato di spesa “costi per servizi” che, in parte, si è dimostrato “sensibile” alle spese connesse alla procedura di concordato preventivo con continuità aziendale, avviata da ATAC il 17.9.2017 con ricorso alla Sezione fallimentare del Tribunale di Roma.

Tra le componenti dei “costi per servizi”, sono state esaminate quella relativa alle consulenze, alle utenze (per energia elettrica) e la spesa per manutenzioni, di rilevante e crescente importo negli esercizi 2017 – 2019, aggregato di spesa che riflette l’eccezionale vetustà delle reti gestite da ATAC e della flotta dei mezzi dalla stessa utilizzata per l’erogazione del servizio di trasporto.

La consistenza del personale dipendente di ATAC è pari a 11.261 unità al 31.12.2019, secondo l’ultimo bilancio approvato. Ciononostante, le attività di manutenzione vengono per lo più esternalizzate a soggetti terzi, per come innanzi sarà evidenziato.

Nei seguenti paragrafi saranno quindi esaminati taluni aggregati di spesa evidenziando le criticità riscontrate per la successiva adozione di misure correttive volte a tutelare gli equilibri di bilancio dell'ente *in house* e, di riflesso, del socio pubblico.

2. *"Consulenze e prestazioni professionali"* relative alla procedura di concordato preventivo con continuità aziendale.

L'esame dei bilanci di esercizio 2017 - 2019 ha evidenziato un incremento, rispetto al 2016, dell'aggregato di spesa relativo a *"consulenze e prestazioni professionali"* che passa complessivamente da € 4.756.239 nel 2016 a € 6.373.619 nel 2017.

Il "di cui" di tale aggregato che presenta il maggior incremento è rappresentato dalla voce *"prestazioni varie da terzi"* che passa da 559.627 euro nel 2016 a 2.559.867 nel 2017, per assestarsi su analoghi importi negli esercizi 2018 e 2019, come di seguito rappresentato:

Costi per servizi	Anno 2017	Anno 2016	Variazioni
Assicurazioni	20.143.983	22.418.864	-2.274.881
Manutenzioni	28.413.816	30.918.454	-2.504.638
Consulenze e prestazioni professionali, di cui:	6.373.619	4.756.239	1.617.379
- Consulenze	106.437	177.314	-70.877
- Prestazioni tecniche ingegneristiche	810.796	1.038.757	-227.961
- Assistenza servizi informatici	2.896.518	2.989.541	-93.023
- Prestazioni varie da terzi	2.559.867	550.627	2.009.240
Servizi di trasporto e di rimessa	7.124.262	8.091.570	-967.308
Utenze	43.500.031	43.703.068	-203.037
Servizi ai dipendenti	4.669.271	7.028.151	-2.358.880
Vigilanza	21.057.595	22.398.876	-1.341.281
Pulizia	27.391.451	27.884.260	-492.809
Altri servizi	5.289.882	5.976.003	-686.121
Servizi commerciali	13.060.523	13.098.838	-38.315
Compensi al Consiglio di amministrazione	99.086	28.347	70.739
Compensi ai revisori e sindaci	266.562	243.029	23.533
Spese legali	1.382.045	1.380.111	1.934
TOTALE	178.772.127	187.925.811	-9.153.684

Fonte: nota integrativa - bilancio di esercizio 2017

Il prospetto che precede contabilizza nell'aggregato *"consulenze e prestazioni professionali"* quattro voci, tra cui:

- *"consulenze"*, pari a € 106.437 nel 2017;

- “prestazioni varie da terzi”, pari a € 2.559.867 nel 2017, in marcato aumento rispetto al costo sostenuto nel 2016, pari a € 550.627, per effetto della contabilizzazione delle spese relative al concordato preventivo che incidono sul bilancio ATAC a partire dall’esercizio 2017.

Il successivo prospetto evidenzia il dettaglio dell’aggregato “prestazioni varie da terzi” relative alla procedura di concordato preventivo, pari a complessivi € 2.309.363,00:

Nominativo	Descrizione incarico	Anno 2017
Compenso commissari + spese forfettarie (competenza 2017)	Compenso commissari + spese forfettarie (competenza 2017) - Procedura ex artt. 161, co. III e 186-bis, co. II, lett. b), Legge Fallimentare	630.761
Studio Omissis & Partners	Attestazione prevista dalla procedura ex artt. 161, co. III e 186-bis, co. II, lett. b), Legge Fallimentare	665.600
Omissis	Attività di revisione dei dati aziendali posti a base del Piano Concordatario di cui all'art. 161, co. III, Legge Fallimentare	189.000
Prof. Avv. Omissis	Attività di consulenza ed assistenza nella presentazione di domanda di concordato preventivo	280.800
Ernst & Young Financial Business Advisor	Advisor finanziario ed industriale per gli adempimenti connessi alla procedura di concordato preventivo ex art. 160 L.F.	208.649
Omissis	Redazione Regolamento degli strumenti finanziari partecipativi	30.000
Prof. Omissis	Consulenza su profili diritto societario attinenti alla procedura concordataria	46.113
Omissis	Perizia - Analisi costi/ricavi ramo azienda	22.880
Omissis	Consulenza su analisi trasferibilità del personale operante sulle ferrovie regionali	8.320
Omissis	Perizia su immobili destinati alla vendita	39.000
Omissis	Perizia sui materiali e immobilizzazioni	12.480
Omissis	Perizia del valore recuperabile dei mezzi adibiti al TPL di superficie ed ai TPL su linee metropolitane, ferroviarie locali e dei mezzi di trasporto	8.840
Omissis	Perizia delle infrastrutture e attrezzature	20.800
Omissis	Relazione giurata ex art. 160, comma 2, L.F.	57.200
Omissis	Perizia software bigliettazione	31.200
Omissis	Perizia su valore avviamento	40.560
Omissis	Perizia su valore partecipazione "Le Assicurazioni di Roma"	17.160
	TOTALE	2.309.363

Fonte: nota integrativa - bilancio di esercizio 2017

Nell’esercizio 2018 l’omologo saldo è pari ad € 2.669.157,00, per come rappresentato nel seguente prospetto:

Nominativo	Descrizione incarico	Anno 2018
Compenso commissari + spese forfetarie (competenza 2018)	Procedura ex artt. 161, co. III e 186-bis, co. II, lett. b), Legge Fallimentare.	2.192.645
Ernst & Young Financial Business Advisor	Incarico Advisor finanziario ed industriale per gli adempimenti connessi alla procedura di concordato preventivo ex art. 160 L.F. Affidamento di modifiche nonché di varianti al Contratto.	197.563
Studio <i>Omissis</i>	Affidamento incarico per l'effettuazione della stima dell'azienda, nella prospettiva dello scenario "continuità liquidatoria", finalizzata alla prosecuzione della proposta definitiva di concordato preventivo ex art. 161, co. 6, L.F.	41.600
<i>Omissis</i>	Redazione di perizie tecnico estimative degli immobili finalizzate alla presentazione della proposta definitiva di concordato preventivo ex art. 161, co. 6, L.F. e integrazione per la redazione di nuove perizie tecnico estimative di tipo sommario relative agli immobili strumentali.	145.600
<i>Omissis</i>	Affidamento incarico per l'attività di stima degli strumenti finanziari partecipativi (SFP) da destinare ai creditori di ATAC finalizzata alla presentazione della proposta di concordato preventivo ex art. 161, co. 6, L.F.	39.312
<i>Omissis</i>	Conferimento incarico per la predisposizione di un parere "sulla probabilità che l'ordinanza pronunciata in data 30 aprile 2018 dal Tribunale di Roma sia revocata o riformata in sede di reclamo".	16.744
<i>Omissis</i>	Affidamento incarico per l'attività di consulenza e assistenza per gli adempimenti successivi all'ammissione di ATAC alla procedura di concordato preventivo ex art. 161, co. 6, L.F.	35.693
TOTALE		2.669.157

Fonte: nota integrativa - bilancio di esercizio 2018

La spesa dell'esercizio 2019 è invece pari a complessivi € 2.424.826,00, come da seguente prospetto:

Nominativo	Descrizione incarico	Anno 2019
Compenso commissari + spese forfetarie (competenza 2019)	Procedura ex artt. 161, co. III e 186-bis, co. II, lett. b), Legge Fallimentare.	2.044.400
Ernst & Young Financial Business Advisor	Incarico Advisor finanziario ed industriale per gli adempimenti connessi alla procedura di concordato preventivo ex art. 160 L.F. Affidamento di modifiche nonché di varianti al Contratto.	13.608
Prof. <i>Omissis</i>	Incarico per assistenza e supporto al vertice aziendale nella soluzione della crisi di d'impresa	140.448
Prof. <i>Omissis</i>	Consulenza finalizzata al raggiungimento di un accordo con la controparte	33.488
Dott. <i>Omissis</i>	Spese notarili per la consegna degli SFP	150.000
<i>Omissis</i> Studio legale e tributario	Incarico per la redazione e presentazione di un'istanza di interpello all'Agenzia delle Entrate in materia di IVA ed adempimenti del sostituto d'imposta in relazione all'attribuzione a professionisti di "titoli SFP ATAC di categoria A e B"	18.749
<i>Omissis</i> Studio legale e tributario	Incarico per lettere di contestazione agli organi sociali	20.930
Dott.ssa <i>Omissis</i>	Affidamento incarico per l'attività di consulenza e assistenza per gli adempimenti successivi all'ammissione di ATAC alla procedura di concordato preventivo ex art. 161, co. 6, L.F.	3.203
TOTALE		2.424.826

Fonte: nota integrativa - bilancio di esercizio 2019

Tanto evidenziato, con nota istruttoria del 16.11.2020 è stata chiesta la trasmissione del concordato preventivo e della "procedura" adottata da ATAC S.p.a. per disciplinare le fasi di programmazione, acquisizione e monitoraggio delle consulenze, menzionata nelle note integrative dei bilanci di esercizio 2017 - 2019.

Inoltre, sono stati chiesti chiarimenti su alcune delle spese innanzi rappresentate, in ragione della rilevante entità di alcuni importi e dell'apparente similitudine tra alcuni degli incarichi conferiti.

Prima di esaminare le singole spese per le quali sono stati effettuati approfondimenti istruttori, è opportuno evidenziare i tratti salienti della **“procedura” interna di ATAC** per la *“pianificazione, acquisizione e monitoraggio delle consulenze”*, adottata il 12.2.2015 per conformare l'attività di ATAC alla delibera di Giunta Capitolina n. 70/2012 recante *“interventi per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa di Roma Capitale e delle Società partecipate”* (d'ora innanzi anche solo “procedura ATAC”).

Questa premette che *“sono soggetti alle norme previste nella presente procedura e contabilizzate nella voce “consulenze, studi e ricerche” gli incarichi riconducibili nell'ambito del contratto di prestazione d'opera intellettuale ex art. 2229 – 2238 c.c.. Nello specifico possono distinguersi:*

- *Incarichi di studio*
- *Incarichi di ricerca*
- *Consulenze, riguardanti le richieste di pareri a esperti.*

Rientrano nel novero degli incarichi anzidetti, oggetto della presente procedura, le prestazioni che si sostanziano in:

- *Studio e soluzione di questioni inerenti l'attività dell'amministrazione committente;*
- *Prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi;*
- *Consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione (...)*

Non rientrano (...)

- *prestazioni professionali finalizzate alla resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora non vi siano uffici o strutture a ciò deputati;*
- *rappresentanza in giudizio e patrocinio dell'amministrazione;*
- *gli incarichi conferiti ai sensi del d.lgs. n. 163/2006 (...)*

Così precisato il campo di applicazione del richiamato disciplinare interno, lo stesso precisa che il suo obiettivo è *“rispettare gli obblighi contenuti nella D.G.C. n. 70 del 16.3.2012 “interventi*

per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa di Roma Capitale e delle Società partecipate (...). L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale (...):

- ottimizzare l'impiego del know - how disponibile in ATAC valorizzando le competenze interne;
- consolidare la connotazione di "progetto" delle consulenze, garantendo la loro necessaria unitarietà nei casi in cui riguardino la stessa materia".

Tanto premesso, si passano in rassegna le spese oggetto di specifico approfondimento istruttorio. Per l'**esercizio 2017**, sono stati richiesti chiarimenti per le seguenti tre voci di spesa, di seguito indicate sub. lettere A), B) e C).

A) Euro 665.600,00 in favore di Omissis per attestazione ex art. 161, comma 3, L.F.

Ai sensi dell'art. 161 del R.D. n. 267/1942, il ricorso per concordato preventivo prevede l'allegazione della relazione di un professionista indipendente che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del piano concordatario. Il richiamato "professionista indipendente" è scelto dal debitore che ne sostiene il relativo costo.

In proposito, in sede istruttoria è stato chiesto di *"illustrare le modalità seguite per la quantificazione del richiamato importo, anche in riferimento ai parametri previsti dal D.M. n. 55/2014"*.

Con nota riscontro dell'11.1.2021, il Comune ha trasmesso una nota di ATAC S.p.a. del 23.12.2020, con relativi allegati, secondo cui il compenso professionale in esame era stato concordato tra le parti, nell'ottobre 2017, sulla base di una tariffa "a tempo" con un tetto massimo onnicomprensivo pari a 640.000,00 euro.

Viene precisato che ATAC aveva selezionato il professionista "attestatore" dopo avere individuato tre *curricula* e svolto altrettanti colloqui con i rispettivi "titolari".

All'esito della valutazione (solo) curricolare, effettuata da una commissione all'uopo costituita, è stato selezionato Omissis che, con nota dell'11.10.2017, ha trasmesso ad ATAC una proposta contrattuale con indicazione del compenso richiesto, evidenziandone la convenienza in riferimento alla tariffa di cui al D.M. n. 140/2012 e a quella di cui al D.M. n. 30/2012.

In pari data ATAC ha accettato la proposta contrattuale, ritenendola conveniente sulla base del richiamato D.M. n. 140/2012.

L'accordo sui compensi, così concluso, è descritto nella nota ATAC del 23.12.2020 nei seguenti termini: *"il compenso convenuto per lo svolgimento dell'incarico era stato calcolato in misura forfettaria settimanale complessiva di euro 40.000,00, importo da maggiorarsi del contributo alla cassa previdenza (4%) e di IVA (22%), oltre alle spese vive sostenute e documentate (...). Il corrispettivo in parola, in ogni caso, non avrebbe potuto complessivamente superare l'importo di euro 640.000,00 (...)."*

Tanto evidenziato, nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021, trasmessa al Comune in vista della successiva adunanza pubblica, venivano formulati alcuni rilievi, in sintesi:

- l'inconferenza del richiamo al D.M. n. 140/2012 per ritenere congrua l'offerta economica pervenuta;
- lo sfioramento del tetto di spesa concordato per euro 25.000,00 (spesa di 665.000,00 euro, oltre il tetto di 640.000,00 euro)
- sotto il profilo procedimentale, la violazione del combinato disposto degli art. 4 e 17 del d.lgs. n. 50/2016 atteso che, trattandosi di appalto di servizi legali, secondo quanto ritenuto nella documentazione fornita in sede istruttoria, ATAC S.p.a. avrebbe dovuto effettuare una selezione concorrenziale delle offerte, ancorché informale, in conformità ai principi di economicità e trasparenza previsti dalle richiamate norme, senza limitarsi ad una selezione solo curricolare ed ai successivi colloqui con i professionisti. Al riguardo, veniva evidenziato che non sembravano invocabili le "ragioni di urgenza", ancorché evidenziate nella documentazione trasmessa da ATAC in sede istruttoria, atteso che il tempo impiegato per invitare i tre professionisti ed effettuare successivi colloqui, innanzi ad una commissione "di gara" all'uopo costituita, avrebbe potuto includere anche l'elemento prezzo.

In vista dell'adunanza pubblica venivano quindi chiesti chiarimenti in proposito.

Il 26.4.2021 sono pervenute le **controdeduzioni** con la trasmissione, da parte del Dipartimento Partecipate di Roma Capitale, di una nota di ATAC del 13.4.2021, prot. n. 54155 corredata da documentazione.

Sotto il profilo dell'**affidamento del servizio** e della procedura seguita nell'ottobre 2017 per la scelta del contraente, in sede di controdeduzioni viene contestata la riconducibilità di detto servizio alla categoria dei "servizi legali", richiamando in proposito un parere del C.d.S. (n. 2014 del 3.8.2018) e le successive linee guida ANAC assunte con provvedimento 24.10.2028.

In proposito, osserva la Sezione che la riconducibilità dell'affidamento in esame alla fattispecie dei "servizi legali" era stata effettuata da ATAC nella procedura di affidamento del 2017, la cui documentazione è stata trasmessa in sede istruttoria in data 11.1.2021 e, sulla cui base, sono stati formulati i rilievi in sede di deferimento.

In particolare, nella nota ATAC prot. n. 153701 del 5.10.2017 con cui l'Azienda invitava *Omissis* a partecipare ad un colloquio volto alla individuazione del professionista attestatore, veniva in premessa esplicitato che "i servizi legali – di cui il presente incarico costituisce necessario complemento – contemplati dall'art. 17, co. 1, lett. d) , ai nr. 1 e 2 del d.lgs. n. 50/2016 - non rientrano nell'applicazione del codice dei contratti, talchè la natura dell'incarico, stante anche l'urgenza determinata dai tempi ristrettissimi imposti dal decreto di ammissione, consente di procedere con un affidamento diretto (...)".

Tanto evidenziato, appare in ogni caso irrilevante in questa sede, ad avviso del Collegio, soffermarsi sulla natura dell'affidamento in esame, se di "servizi legali" (come inteso da ATAC nel 2017) o di servizi "non legali" (come ritenuto da ATAC nel 2021).

In ogni caso, infatti, si tratta di affidamento di un servizio per un importo superiore a 40.000,00 euro ed era pertanto necessario effettuare una comparazione tra le offerte, invece non avvenuta, nonostante il valore economico dell'affidamento fosse di 640.000,00 euro

Le ragioni di urgenza, evidenziate nella procedura di affidamento seguita da ATAC nell'ottobre 2017, sono disciplinate dall'art. 63 del codice dei contratti che, anche in tale caso, contempla una forma di comparazione concorrenziale delle offerte che, per esser tali, devono contenere l'elemento prezzo.

Ritiene pertanto il Collegio che l'assenza di una comparazione di più offerte rappresenti una violazione del principio di economicità dell'azione amministrativa, in materia di affidamenti di appalti di servizi declinato da diverse disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, tra cui l'art. 35 (in riferimento alle soglie oltre le quali è richiesta una procedura

comparativa) e il richiamato art. 63 che, nei casi di urgenza, prevede come detto una necessaria comparazione delle offerte.

In proposito, il Collegio ritiene condivisibili le osservazioni di ATAC rese in sede di controdeduzioni, nella parte in cui ritengono applicabile l'art. 21 del D.M. n. 140/2012 per la determinazione dei compensi in favore del professionista attestatore, per come ritenuto dalla giurisprudenza (Cass. 2018, n. 16934, in riferimento al D.M. n. 140/2012).

Tuttavia, il prospetto di calcolo trasmesso in sede istruttoria, secondo cui applicando il minimo tariffario si otterrebbe un importo (828.569,00 euro) e, quindi, maggiore di quello concordato (come detto pari a 640.000 euro) non è corretto, perché errata (per eccesso) risulta essere la base imponibile del calcolo della parcella.

Detta base viene indicata in € 3.314.276.600,00 ed è ottenuta come segue: “*valore pratica (Attivo + passivo al 30/6/2017) € 3.314.276.000,00*” come da seguente prospetto:

Compenso determinato applicando i parametri previsti nel D.M. 140/12 - art. 21			
Valore Pratica (Attivo + passivo al 30/6/2017) € 3.314.276.000			
Scaglioni	Minimo	Massimo	Importo minimo
1.000.000,00	0,80%	1,00%	8.000,00
3.000.000,00	0,50%	0,70%	15.000,00
3.314.276.000,00	0,025%	0,05%	828.569,00

Fonte: Dati ATAC S.p.a., all. a nota Dip. Partecipate Roma Capitale 11.1.2021, prot. n. 80

La documentazione in atti, invece, evidenzia che i valori dell'attivo e del passivo erano diversi da quelli innanzi indicati e la loro somma risulta inferiore di circa un miliardo di euro (pari quindi a circa ad € 2.335.000.000,00) con conseguente minore base imponibile per effettuare una stima del valore della parcella da corrispondere al professionista attestatore, al (dichiarato) fine di valutare la congruità della richiesta economica formulata dallo stesso.

Tanto evidenziato, osserva la Sezione che gli aspetti relativi alla determinazione dei compensi professionali, attengono ad aspetti tecnico discrezionali non sempre di agevole rappresentazione tanto che l'ordinamento prevede l'istituto del “parere di congruità” degli onorari, reso dagli Ordini professionali competenti per materia.

Nel caso di specie, fermo restando l'errore, innanzi evidenziato, nell'individuare la base imponibile per la determinazione degli onorari professionali, non è neanche agevole individuare le modalità di calcolo di detta base imponibile: se dovesse essere incluso sia l'attivo che il passivo di ATAC o soltanto quest'ultimo.

Attesa la rilevanza della questione, potenzialmente ripetibile, nella relazione di deferimento è stato chiesto *“di precisare se ATAC richiede pareri di congruità degli onorari ai Consigli dei diversi ordini professionali (commercialisti, avvocati, ingegneri, ecc.) per la corretta quantificazione dei compensi dovuti”* (cfr. pag. 73 e ss. relazione di deferimento).

Nessun riscontro è tuttavia pervenuto in proposito e, in sede di adunanza pubblica, il rappresentante di ATAC nulla ha aggiunto al riguardo, essendosi limitato a riportarsi alle controdeduzioni scritte già prodotte.

Si osserva, infine, che nell'erogazione del compenso in favore del Professionista attestatore, ATAC e, per essa, il D.G. *pro tempore*, ha ecceduto le proprie competenze di spesa per come indicate nel verbale del C.d.A. ATAC n. 6/2017 del 29.9.2017, trasmesso in sede istruttoria in data 11.1.2021, secondo cui *“al Direttore Generale saranno attribuite, a titolo esemplificativo (...) le seguenti deleghe: (...) conferire incarichi a consulenti, collaboratori e professionisti di importo non superiore a € 500.000,00 (cinquecentomila/00) per ciascun incarico, non superiori complessivamente alle soglie quantitative stabilite dal Socio Unico Roma Capitale; (...)”*.

Invece, l'importo concordato e successivamente corrisposto è stato, come detto, pari a 640.000,00 euro.

Tanto evidenziato, la Sezione accerta, in base alla documentazione riversata in atti, l'avvenuto affidamento del servizio professionale in esame in assenza di un'effettiva procedura concorrenziale delle offerte, oltre che con modalità non corrette nella valutazione della richiesta economica del Professionista attestatore e, in ogni caso, in violazione del limite di spesa di 500.000,00 euro.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Sezione richiede che il socio pubblico, nell'esercizio dei poteri di controllo analogo e di controllo interno ad esso intestati, adotti misure adeguate per il superamento delle criticità qui accertate, cui le società *in house* dovranno conformarsi nell'affidamento degli incarichi professionali, nella scelta del contraente, nella determinazione dei compensi e, non da ultimo, sui controlli da parte del socio pubblico su queste attività del soggetto *in house*, valutando se introdurre limiti di spesa diversi e inferiori da quello innanzi riscontrato che, prevedendo un tetto di spesa molto elevato (500.000 euro per incarico) finisce per attribuire al DG e, per esso, alla Società *in house* cui è preposto, un'autonomia di spesa eccessiva che appare incompatibile con la natura di

soggetto *in house*, invece connotata da limitata autonomia decisionale in quanto mero esecutore e *longa manus* delle determinazioni del socio pubblico.

Le misure correttive adottate saranno trasmesse a questa Sezione, nel termine indicato in delibera, per le successive valutazioni.

B) € 280.000 in favore del Prof. Avv. Omissis per attività di consulenza e assistenza nella presentazione di domanda di concordato preventivo.

La documentazione fornita in sede istruttoria evidenzia un accordo sui compensi di 270.000 euro per attività di consulenza e assistenza volta alla presentazione del ricorso per l'ammissione al concordato preventivo con continuità aziendale.

La scelta del professionista esterno è avvenuta a seguito di gara informale cui erano stati inviati quattro Professionisti.

E' opportuno evidenziare il contenuto dell'incarico professionale, per come descritto nel verbale del C.d.A. di ATAC n. 1/2017 del 10 agosto 2017, secondo cui:

"l'importo offerto dal Prof. Avv. Omissis, pari a € 272 mila, sia da ritenere a corpo, per lo svolgimento del complesso delle attività e procedure sotto riportate:

- l'analisi delle problematiche legali di natura concorsuale legate alla proposta ed al piano di ristrutturazione aziendale;*
- la partecipazione a riunioni operative e di coordinamento;*
- la predisposizione della domanda di concordato ai sensi dell'art. 161, c. 6, L.F. ovvero altra procedura concorsuale;*
- la predisposizione del ricorso di ammissione alla procedura di concordato preventivo ovvero la redazione dell'accordo di ristrutturazione;*
- la partecipazione ad udienze che dovessero essere fissate e redazione di memorie ed istanze ove necessarie;*
- la redazione del ricorso per l'omologa e le eventuali ulteriori memorie difensive;*
- l'assistenza e consulenza fino all'omologa (...)."*

La richiamata delibera del C.d.A. di ATAC del 10 agosto 2017 ha autorizzato la spesa di 272.000,00 euro, delegando il Presidente del CDA *"a richiedere ogni ulteriore riduzione del corrispettivo a vantaggio della Società, stante la difficile situazione finanziaria attraversata da ATAC"*.

Il successivo 11 agosto è avvenuta la formalizzazione dell'incarico professionale con nota ATAC prot. n. 128600 dell'11.8.2017, sottoscritta dal Professionista, sostanzialmente riproduttiva del contenuto di cui alla delibera del CDA ATAC del giorno precedente, con alcune modifiche marginali in favore del committente pubblico:

- riduzione compenso: fissato in **270.000,00 euro** (in riduzione dai 272.000 di cui alla delibera del CDA di ATAC S.p.a.) trattandosi di *“integrazione migliorativa della proposta, pervenuta a seguito di negoziazione”* (pag. 3, nota ATAC 11.8.2017, cit.); viene confermato che *“il corrispettivo è da intendere a corpo”* (pag. 4, nota ATAC cit.);
- durata dell'incarico: l'art. 3 della lettera di incarico prevede che *“l'incarico avrà durata (...) sino al termine del secondo mese di intervenuta omologa del concordato”*, in tal modo estendendo l'efficacia del vincolo contrattuale *“a corpo”* rispetto alla data di (auspicata) omologa del concordato.

Tanto premesso, nella relazione di deferimento del 30.3.2021 si rilevava l'erogazione di un compenso di 280.000,00 euro, superiore di 10.000,00 euro rispetto al costo concordato di € 270.000,00.

Si evidenziavano, inoltre, le caratteristiche *“a corpo”* del richiamato incarico professionale oltre alla durata dello stesso (sino a due mesi dopo l'omologa) per i rilievi che saranno effettuati nel prosieguo in riferimento ad ulteriori incarichi professionali conferiti al medesimo e ad altri professionisti, aventi un oggetto simile a quello qui esaminato, in quanto tutti inerenti alla medesima materia del concordato ATAC.

In vista dell'adunanza pubblica, l'Amministrazione ha trasmesso le **controdeduzioni** di cui alla nota ATAC prot. 54155 del 13.4.2021, in cui viene evidenziato che *“si conferma al riguardo che il corrispettivo riconosciuto al professionista è stato pari a euro 270.000, oltre IVA e C.P.A. (come specificatamente indicato dall'art. 4 del contratto), pari quest'ultima a euro 10.800. Per tutte le ulteriori considerazioni su tale affidamento si rinvia al punto F”*.

Tanto evidenziato, si rinvia al successivo punto F l'esame delle controdeduzioni.

- C) **€ 46.113,00 in favore del Prof. Omissis per “consulenza sui profili diritto societario attinenti alla procedura concordataria” (v. pag. 161, nota integrativa bilancio d'esercizio 2017).**

Per tale spesa, in sede istruttoria è stata richiesta la trasmissione del “prodotto” fornito dal consulente, con indicazione delle modalità di scelta del contraente e determinazione del compenso.

Con nota ATAC del 23.12.2020, e relativi allegati, è stato riferito che la consulenza è stata affidata con deliberazione del CDA di ATAC S.p.a. n. 4 del 22.9.2017; il successivo 25.9.2017 le parti hanno formalizzato il contratto “conferimento incarico professionale”. Delibera e contratto sono state trasmesse a questa Sezione.

L’oggetto della menzionata delibera n. 4/2017 è il seguente: *“conferimento incarico avente ad oggetto attività di consulenza ed assistenza agli organi societari per i profili di diritto societario attinenti alla presentazione della domanda di concessione dei termini per la presentazione del piano e della proposta concordataria, ai sensi dell'articolo 161, comma 6, L.F., e alla successiva domanda di ammissione alla procedura concordataria, con riferimento alla redazione dei verbali dell'assemblea e degli organi di amministrazione e controllo e, più in generale, alle regole di governance societaria e all'esercizio dei doveri degli organi di amministrazione e controllo, in funzione dell'ammissione alla procedura di concordato preventivo”*.

Il successivo contratto del 25.9.2017 risulta riproduttivo, quanto all’oggetto, del contenuto della delibera del CDA ATAC n. 4/2017, con la precisazione che il compenso è basato su una “tariffa oraria” parametrata in 120 ore di attività professionale e report bimestrali.

Inoltre, per quanto riguarda la scelta del contraente, ATAC S.p.a. precisa che *“lo stesso è stato individuato, stante l’assenza di professionalità interne in grado di affrontare le tematiche connesse alla procedura concordataria, che per ATAC S.p.a. ha rappresentato una novità assoluta, sulla base di elementi fiduciari dei vertici aziendali.”* (cfr. nota ATAC S.p.a. prot. n. 194236 del 23.12.2020, pag. 6).

Viene poi riferito che *“con riguardo alla questione relativa al “prodotto fornito” dal prof. Omissis, si trasmettono, in allegato, i seguenti documenti, e precisamente:*

- *parere reso dal Prof. Omissis in data 28.09.2017, relativo alla compatibilità tra la carica di Presidente e di Direttore generale di ATAC S.p.a. (vedi allegato) (...).”*

Vengono inoltre menzionati alcuni verbali del CDA di ATAC S.p.a. (allegati) e n. 37 e.mail, pure allegate, in cui compare il nome del prof. Omissis negli indirizzi di posta elettronica.

Tanto evidenziato, nella relazione di deferimento del 30.3.2021 si rilevava, in primo luogo, una possibile violazione della “procedura” ATAC per il conferimento degli incarichi di consulenza, atteso che l’incarico in esame attiene alla stessa materia (concordato preventivo) oggetto dell’incarico “omnicomprensivo” appena esaminato alla precedente lettera b). Si evidenziava, al riguardo, il menzionato disciplinare interno di ATAC prevede che le consulenze siano affidate “*garantendo la loro necessaria unitarietà nei casi in cui riguardino la stessa materia*”.

Si rilevava, inoltre, la mancata esecuzione dell’incarico consulenziale commissionato. Il parere fornito dal professionista, infatti, attiene alla compatibilità tra DG e Presidente del CDA di ATAC S.p.a. e, pertanto, a materia del tutto estranea a quella concordataria. Si osservava, peraltro, che il quesito formulato al consulente trovava (e ancora trova) espressa soluzione nell’art. 11, comma 12, del TUSP. Veniva inoltre evidenziato che la documentazione acquisita in sede istruttoria evidenziava che ATAC aveva chiesto il medesimo parere a due distinti consulenti esterni.

Si osservava, infine, che l’ulteriore attività documentata da ATAC (email; verbali del CDA) evidenziava che il contributo fornito da *Omissis* ha riguardato essenzialmente la limatura di alcune bozze di verbale del CDA in materie spesso non attinenti il concordato preventivo e, in alcuni casi, per situazioni precedenti il conferimento dell’incarico.

Non risultavano infine documentati i “report bimestrali” del consulente previsti nell’incarico.

Tanto evidenziato, in vista dell’Adunanza pubblica si invitava l’Amministrazione a fornire, in proposito, i chiarimenti ritenuti più opportuni.

Le controdeduzioni sono state fornite da ATAC S.p.a. con nota del 13.4.2021, trasmessa il successivo 26.4.2021, in cui viene riferito quanto segue:

“Con riferimento alla asserita “mancata esecuzione dell’incarico” si osserva quanto segue. Come risulta dalla documentazione già in atti ed in particolare dalla e.mail del Presidente Omissis del 05.12.2017 - h. 20.58 - che si allega per pronto riferimento (all. n.1), su espressa richiesta del Presidente stesso, sono stati inviati al prof. Avv. Omissis per esame tutte le convocazioni del C.d.A. e tutti i Verbali del C.d.A.

Si consideri al riguardo che in ATAC si tengono n. 20 sedute di C.d.A. l’anno e che ogni verbale è particolarmente complesso e costa di circa 80/100 pagine.

Quindi nel periodo di tempo considerato, che, lo si ricorda, va dalla presentazione della domanda di concordato (17.09.2017) sino all'ammissione di ATAC (26.07.2018), il prof. Omissis ha dovuto attentamente esaminare le migliaia di pagine dei Verbali C.d.A. di ATAC e dei relativi avvisi di convocazione, in cui sono state affrontate questioni di straordinaria rilevanza per ATAC, connesse alla procedura concordataria.

L'esame di tali documenti ha comportato un particolare impegno del prof. Omissis che è stato rendicontato nei report analitici inviati alla Società, che si allegano (all. n. 2), in cui è dettagliatamente descritta l'attività svolta dal professionista in favore di ATAC S.p.A..

E' di palese evidenza che quella che viene definita una semplice "limatura" delle bozze dei verbali ha in realtà comportato un'approfondita disamina degli stessi, con un impegno temporale dell'attività del professionista che è rappresentato nelle tabelle in esame.

Sul fatto che si tratti di "materie spesso non attinenti il concordato", basti considerare che la consulenza affidata al prof Omissis è relativa a tutti i profili di diritto societario attinenti la procedura concordataria e non ai singoli atti della procedura stessa.

Per ciò che riguarda, poi, la asserita estraneità del parere reso dal prof. Omissis (in merito alla compatibilità tra le cariche di DG con quella di Presidente) alla procedura concordataria, si osserva che il C.d.A. di ATAC S.p.A., nella seduta del 10.08.2017 di cui si allega il relativo verbale (all. n. 3), ha rilevato la opportunità per ATAC di far coincidere la figura del DG con quella del Presidente per garantire "la massima unitarietà e managerialità nella gestione della società, rispetto alle operazioni di carattere ordinario e straordinario che devono essere assunte a tutela del risanamento e del rilancio aziendale" (pag.4) ed ha affermato (pag.6) "l'urgenza di provvedere alla nomina di un Direttore Generale con deleghe operative..." in considerazione della "necessità di adottare misure straordinarie in relazione alla situazione di crisi".

E' del tutto evidente, pertanto, come il parere fornito non sia estraneo alla procedura concordataria, ma, al contrario, abbia costituito un passaggio procedurale di fondamentale importanza.

Con riferimento all'acquisizione sulla questione (compatibilità cariche DG/Presidente) di due distinti pareri, si evidenzia che il parere fornito dal prof. Omissis è l'unico di cui il C.d.A. si sia avvalso.

Si veda al riguardo il Verbale C.d.A. n. 6/2017 del 29.09.2017, già trasmesso.

Sull'argomento, a ulteriore riprova del rilevante contributo professionale fornito dal prof. Omissis relativamente alla procedura concordataria di ATAC S.p.A., si produce inoltre il parere fornito dal professionista in data 03.11.2017 che si allega (all. n.4), concernente il pagamento in acconto delle retribuzioni dei dipendenti ATAC, nel periodo immediatamente successivo al deposito della domanda di concordato in data 18.09.2017.

Si tratta, com'è agevole constatare, di un parere estremamente complesso ed articolato che è stato di fondamentale importanza nella gestione aziendale, nella delicata fase di avvio della procedura.

Si fa presente, inoltre, che il prof. Omissis, oltre ad aver attentamente esaminato tutti i Verbali e tutte le Convocazioni C.d.A., ha, in più occasioni, preso parte ai lavori del C.d.A., come risulta anche dai Verbali C.d.A. n.1/2018 del 12.01.2018 e n.3/2018 del 05.02.2018, già in atti, dedicando una particolare attenzione all'assistenza di ATAC nella procedura concordataria. Rilevare la "mancata esecuzione dell'incarico consulenziale" è pertanto un'affermazione assolutamente contraria alla realtà dei fatti, come è stato ampiamente e documentalmente dimostrato. (...)

Per ciò, infine, che attiene alla possibile violazione della procedura ATAC per il conferimento degli incarichi di consulenza, si evidenzia, che, come previsto nella delibera C.d.A. n. 4/2017, già in atti, l'Organo Amministrativo della Società nell'assumere l'atto di che trattasi ha precisato che il prof. Omissis, "è stato individuato, stante l'assenza di professionalità interne connesse alla procedura concordataria, che per ATAC S.p.A. ha rappresentato una novità assoluta, sulla base di elementi fiduciari dei vertici aziendali".

Per ciò che concerne l'unitarietà delle consulenze, si ribadisce che il parere fornito dal prof. Omissis è stato l'unico di cui il C.d.A. ha preso atto e di cui si è utilmente avvalso."

Valutazioni della Sezione.

Sul rilievo relativo alla violazione della procedura interna ATAC, per avere conferito un incarico di consulenza nella stessa materia di altro incarico già conferito a distinto professionista, le controdeduzioni trasmesse non hanno fornito elementi di valutazione.

ATAC, infatti, si è limitata a evidenziare che il conferimento è avvenuto "stante l'assenza di professionalità interne connesse alla procedura concordataria" - circostanza non contestata - evidenziando che "il parere fornito dal prof. Omissis è stato l'unico di cui il C.d.A. ha preso atto e di cui si è utilmente avvalso", senza però soffermarsi sul rapporto tra l'incarico in esame e quello precedentemente conferito nella stessa materia (concordato ATAC).

L'assenza di specifiche controdeduzioni sul punto induce la Sezione a ritenere accertata la criticità rilevata, con conseguente violazione della procedura interna di ATAC per il conferimento delle consulenze.

Sul rilievo relativo alla non inerenza con la materia concordataria del parere fornito da *Omissis* sulla compatibilità tra DG e Presidente del CDA e sulla circostanza che detto parere risulta essere stato richiesto a due distinti professori, nelle controdeduzioni ATAC sostiene che tale parere sarebbe inerente con la procedura concordataria e che *“il parere fornito dal prof. Omissis è l'unico di cui il C.d.A. si sia avvalso”*.

Il Collegio osserva, in proposito, che la documentazione in atti, fornita in sede istruttoria da ATAC con propria nota del 23.12.2020, evidenzia che il parere in questione è stato chiesto a due distinti professionisti. A pag. 93 del verbale del C.d.A. di ATAC del 29.9.2017, nella discussione del punto n. 16 all'o.d.g. relativo alla nomina del Direttore generale, si legge, infatti, che *“ (...) è stato richiesto parere pro – veritate al prof. Avv. Omissis in merito alla legittimità dell'operato del Consiglio di Amministrazione di ATAC S.p.a. relativamente alla nomina del Direttore Generale, coincidente con la figura del Presidente designato dal Socio Roma Capitale, in assenza di una previa procedura di selezione del personale. Al riguardo, si è anche acquisita una nota del prof. avv. Omissis, in merito alla compatibilità della carica di Presidente della società con quella di Direttore generale. In merito, il dott. Omissis espone le conclusioni dei due contributi ricevuti (...).”*. (enfasi aggiunte)

Per quanto attiene, infine, al rilievo relativo alla mancata esecuzione dell'incarico, basato sulla assenza, rilevata a seguito dell'istruttoria, di pareri inerenti la materia concordataria, in sede di controdeduzioni ATAC ha prodotto un parere datato 3.11.2017, precedentemente non trasmesso, che risulta inerente alla materia oggetto dell'incarico.

La Sezione, nel prendere atto di quanto innanzi, evidenzia la sussistenza di elementi idonei ad accertare la violazione della procedura interna ATAC, nella misura in cui una stessa richiesta di parere è stata sottoposta a due diversi professionisti evidenziando, peraltro, che il quesito oggetto delle richieste di parere trovava espressa soluzione nell'art. 11, comma 12, del TUSP, norma che appare priva di quelle problematichità interpretative che legittimano la richiesta di un parere ad un esperto.

D) € 197.563 (esercizio 2018) + € 13.608 (esercizio 2019) per “affidamento di modifiche nonché di varianti al contratto” di “Advisor finanziario e industriale” - predisposizione del piano industriale da depositare nella procedura di concordato in bianco.

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti sulla spesa, esposta nel bilancio di esercizio 2018, pari a euro 197.563, in favore di *Omissis* per “affidamento di modifiche di varianti al contratto”.

E' stato domandato, in proposito, di “documentare l'attività svolta, le modalità di scelta del contraente esterno e di quantificazione dell'importo dovuto, precisando se lo stesso sia al netto o al lordo degli oneri di legge”.

Il riscontro è pervenuto con nota dell'11.1.2021 del Dipartimento partecipate di Roma Capitale, che ha trasmesso a questa Sezione la già menzionata nota di ATAC del 23.12.2020 con allegata documentazione relativa al rapporto tra ATAC ed *Omissis* per la procedura di concordato preventivo.

ATAC ha riferito, in sintesi, di avere proceduto nel 2017 a selezionare il contraente con una procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016, previo invito di n. 6 società di consulenza e importo a base di gara pari ad euro 413.800,00, comprensivo di spese vive e forfettarie.

All'importo di aggiudicazione, pari a euro 208.649,00, si è poi aggiunto un extra costo a carico dell'esercizio successivo, pari a complessivi 211.730,00 euro, al netto degli oneri fiscali (si precisa che dai bilanci 2018 e 2019 risulta un leggero scostamento, con un costo extra aggiuntivo pari a 211.171,00 euro) con conseguente aumento del costo complessivo dell'appalto di servizi in esame pari a circa il 101% del prezzo di aggiudicazione e conseguente superamento dell'importo posto a base della gara.

In riferimento al maggior costo di € 211.730,00, con nota del 23.12.2020 ATAC ha precisato che “il successivo incarico (...) è riferito alla estensione delle prestazioni (41.730 euro) e ad una variante contrattuale per distinte ed ulteriori attività (170.000 euro), in favore della stessa *omissis* e sempre conformemente alle previsioni del codice appalti, atteso che la selezione di una diversa società di consulenza non sarebbe risultata praticabile per motivi tecnici e di opportunità legati alla delicatezza della materia ed alla conoscenza dei contenuti del piano concordatario. Si precisa che il complessivo importo di 211.730 euro è al netto degli oneri fiscali. (...)”.

Tanto evidenziato, è opportuna una sintetica ricostruzione del procedimento seguito, per come emerge dalle risultanze istruttorie.

Il 21.8.2017 è stata trasmessa a n. 6 operatori economici la lettera di invito per la procedura negoziata ex art. 63, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016, con termine di 7,5 giorni per la presentazione delle offerte (scadenza 29.8.2017).

Il contenuto della lettera di invito concerne l'assistenza, in favore di ATAC, nella predisposizione del piano di concordato preventivo con continuità. La lettera di invito prevede, tra l'altro *"assistenza finanziaria e industriale nell'inquadramento e individuazione dei rimedi attuabili nel caso di specie tra quelli previsti dalla legge, all'esito dell'esame e dello studio della documentazione contabile attinente ai rapporti attivi e passivi di ATAC S.p.a. (...)"* (cfr. punto 2.1., lett. c) della lettera di invito).

Al consulente viene inoltre richiesto *"l'aggiornamento dei valori del piano concordatario richiesto dagli organi della procedura o per agevolare il buon esito della procedura concordataria"* (cfr. punto 2.1, lett. d) della lettera di invito).

Quanto alla durata del contratto viene previsto *"fino alla omologazione della proposta di concordato preventivo"* (cfr. punto 2.1, lett. e), lettera di invito), concetto ribadito al successivo punto 2.2., rubricato *"durata dell'incarico"* in cui viene precisato che *"l'incarico avrà durata dalla sottoscrizione delle lettera di affidamento fino al closing dell'operazione determinato dalla omologazione della proposta di concordato preventivo o dell'accordo di ristrutturazione."*

A seguito dell'invito, con **prezzo a base di gara di euro 413.800**, sono pervenute n. 6 offerte tra cui quella di *Omissis*, recante un'offerta economica di **euro 208.649,00**, ribasso su cui la commissione di gara ha chiesto chiarimenti con nota del 30.8.2017, pervenuti con nota del 31.8.2017 e ritenuti idonei, da parte della commissione di gara, a giustificare il ribasso, con conseguente affidamento dell'appalto con deliberazione del CDA di ATAC n. 1/2017 del 1.9.2017.

La richiamata delibera di affidamento riproduce, nella sostanza, il contenuto della lettera di invito, anche in riferimento alla necessità, rientrante nell'oggetto del contratto, di esaminare la documentazione contabile *"attinente ai rapporti attivi e passivi di ATAC"* e la necessità, inoltre, di *"procedere all'aggiornamento dei valori contabili a seguito di informazioni sopravvenute o delle comunicazioni inviate dai creditori nonché ogni e qualsiasi aggiornamento dei*

valori del piano concordatario richiesto dagli organi della procedura o per agevolare il buon esito della proposta concordataria”.

L'esecuzione del contratto è stata avviata in via d'urgenza il **13.9.2017**. In data 10.11.2017, oltre il termine di 60 giorni previsto dall'art. 32, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, è stata formalizzata la conclusione del contratto di appalto (rep. ATAC n. 527/2017).

Il suo oggetto ripropone il contenuto della lettera di invito del 21.8.2017, cui il contratto fa espresso rinvio, e della successiva deliberazione n. 1/2017 dell'1.9.2017.

In particolare, l'articolo 1 del contratto, rubricato “oggetto”, elenca le prestazioni affidate alla Società esterna (lettere a – h). All'esito dell'elencazione viene precisato che *“per lo svolgimento delle attività di cui al punti A, B, C, D, E è stimato un numero di 270 giornate; tale stima non è vincolante per ATAC, con la conseguenza che la Società dovrà in ogni caso assicurare le attività anche a fronte di un impegno maggiore di alcuni o di tutti i profili richiesti”.*

L'art. 3 riguarda invece i compensi e, come previsto dalla documentazione precontrattuale innanzi menzionata (lettera di invito; delibera di affidamento del servizio) viene distinto un compenso “a corpo” di euro 109.375 e un ulteriore compenso “a misura”, pari a 99.274,00 euro *“quale monte giornate opzionabile da parte di ATAC per tutte le attività post-piano”.* Atac non assume alcun impegno ad utilizzare o esaurire l'intero importo contrattuale, senza che la società abbia nulla a che pretendere”.

Il successivo art. 5.1.2. precisa che il compenso “a misura” rappresenta un tetto di spesa. Infatti, per la fatturazione del corrispettivo “a misura” è previsto che *“l'emissione della fattura dovrà essere previamente autorizzata dal responsabile dell'esecuzione del contratto, cui spetta il riscontro delle giornate svolte, nell'ambito del tetto massimo indicato al precedente art. 3.”.*

In sintesi, dall'istruttoria svolta risulta la seguente procedura (gara ed esecuzione contratto):

- 21.8.2017: avvio gara con comunicazione lettera di invito, con prezzo base di € 413.800,00;
- 1.9.2017: affidamento per € 208.649,00 (ribasso del 49,58%)
- 13.9.2017: inizio esecuzione contratto
- 26.3.2018: aumento corrispettivo per € 211.730, con conseguente costo complessivo appalto pari a € 420.379,00, superiore al prezzo posto a base d'asta.

L'incremento del costo dell'appalto è stato pari a circa il 101% del prezzo di aggiudicazione.

Tanto evidenziato, nella relazione di deferimento del 30.3.2021 sono stati formulati i seguenti rilievi sulla maggiore spesa di € 211.730, di seguito sintetizzati:

- **in riferimento all'art. 106, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016**

Si evidenziava la carenza dei presupposti per l'applicazione dell'istituto in esame, evidenziando tra l'altro che il contratto di appalto prevede che *"la Società [appaltatrice] dovrà in ogni caso assicurare le attività anche a fronte di impegno maggiore di alcuni o tutti i profili richiesti"* (art. 1 contratto di appalto 10.11.2017, ultimo periodo, cit.), risultando quindi esclusa *ab origine* la possibilità di un aumento del corrispettivo per un eventuale impegno maggiore del previsto.

Inoltre, per quanto riguarda la componente del compenso "a misura", veniva evidenziato come lo stesso rappresentasse un tetto di spesa, in quanto tale non superabile (art. 5.1.2 contratto di appalto).

- **in riferimento all'art. 106, comma 1, lettere b) e c)**

Si rilevava la mancanza dei presupposti per l'applicazione delle richiamate disposizioni.

Quanto alla previsione di cui alla lettera b), si osservava che i servizi supplementari possono giustificare la modifica del contratto di appalto a condizione di non essere inclusi nell'appalto iniziale, circostanza che risultava contraddetta dalla documentazione prodotta da ATAC in sede istruttoria.

La previsione di cui alla lettera c) dell'art. 106, inoltre, è applicabile solo quando *"la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore"*, circostanze che non risultano, allo stato degli atti, né vengono menzionate nei provvedimenti innanzi indicati.

In sede di deferimento si evidenziava, quindi, che il contratto di appalto in esame aveva distribuito il rischio contrattuale - derivante da eventuale maggiore impegno in fase esecutiva - ponendolo a carico del privato appaltatore che, consapevolmente, ha formulato la propria offerta economica, successivamente difesa in sede di verifica dell'anomalia.

Alla luce delle considerazioni che precedono, nella relazione di deferimento sono stati richiesti opportuni chiarimenti sulla sequenza procedimentale che ha determinato il rapido aumento del costo dell'appalto per un importo pari a € 211.730,00.

Controdeduzioni.

Con nota del 13.4.2021, ATAC S.p.a. ha evidenziato quanto segue:

“Con riferimento al contratto stipulato con l’advisor finanziario vengono rilevate criticità in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione, rispettivamente, dell'incremento delle prestazioni ai sensi dell'art. 106, comma 12 del d.lgs. 50/2012 e della variante ai sensi dell'art. 106 comma 1 lett. b) e c).

Quanto all'art. 106, comma 12, la norma in esame prevede che "la stazione appaltante, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, può imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto".

Tale disposizione prevede ovviamente l'applicazione alle prestazioni aggiuntive nei limiti del più o meno 20% delle medesime condizioni economiche di remunerazione delle prestazioni previste dal contratto, non già un principio di immodificabilità e conseguentemente di gratuità, per ogni esigenza incrementale dell'appaltatore fino alla concorrenza della suddetta percentuale.

Così come, al contrario, in caso di diminuzione del perimetro di attività entro la soglia del 20%, la norma di che trattasi, anziché imporre il pagamento all'appaltatore del medesimo prezzo pieno, determina la possibilità di applicare una riduzione lineare del corrispettivo, senza che lo stesso appaltatore possa avanzare pretese.

In applicazione di tale disposizione sono state pertanto richieste al fornitore ulteriori prestazioni a fronte di un corrispettivo complessivo di 41.730,00 euro, pari al 20% dell'importo contrattuale (enfasi aggiunta).

Con riferimento all'applicazione dell'articolo 106, comma 1, lett. b) e c) nel Provvedimento del Direttore Generale n. 46/2018 viene ampiamente argomentato il ricorrere delle circostanze previste da tali disposizioni.

In particolare, viene evidenziato come, avendo il Tribunale Civile di Roma fissato per il 30 maggio 2019 l'udienza per la presentazione di molteplici note esplicative che si sono sostanziate anche in integrazioni della documentazione già depositata, tale circostanza non era prevista né prevedibile al

momento dello svolgimento della gara, era necessario che ATAC disponesse con effetto immediato di tutta l'assistenza ed il supporto tecnico per:

- 1. ottemperare nei termini temporali concessi alla elaborazione e presentazione delle note esplicative di cui sopra;*
- 2. avviare parallelamente la implementazione dei progetti indicati nel Piano Industriale posti a base della proposta concordataria, tenuto conto della parallela definizione del progetto di Bilancio 2017 e della conseguente necessità di riconciliare la situazione di riferimento e il budget 2018 come primo anno di Piano;*
- 3. collaborare, nella fase immediatamente successiva, a tutte le attività che verranno poste in essere a seguito della emanazione del decreto di ammissione, quali a titolo esemplificativo la preparazione e la gestione della assemblea dei creditori.*

Si specifica che in relazione al punto 1) e 3) di cui sopra, si tratta di ulteriori prestazioni da commissionare a E&Y per le quali è stata configurata la cd "variante in corso d'opera" ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016 e smi), in quanto la necessità di modifica del contratto (che interviene senza alterare la natura generale del contratto stesso) è stata determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per la stazione appellante quale, nel caso di specie, la necessità di ottemperare nel termine imposto dal Tribunale Civile di Roma alla presentazione delle note esplicative. Tali note non hanno riguardato solo aspetti economico-industriale ma anche elementi di portata del tutto innovativa quali gli strumenti finanziari partecipativi.

Con riferimento, invece, al gruppo di attività descritto al punto 2), si evidenzia come si sia trattato di prestazioni supplementari che, pur non facenti parte del perimetro contrattuale iniziale, è stato considerato da ATAC di proprio interesse in relazione agli sviluppi della procedura e per il buon esito della stessa.

Per quanto sopra si è configurata la fattispecie di cui all'art. 106, comma 1, lett. b) del d.lgs. 50/2016 e smi, il quale prevede che il contratto di appalto possa essere modificato in caso di servizi supplementari da parte del contraente originale che si sono resi necessari e non erano inclusi nell'appalto iniziale, ove un cambiamento del contraente produca entrambi i seguenti effetti:

- risulti impraticabile per motivi economici o tecnici;*
- comporti per l'ente aggiudicatore notevoli disagi o una consistente duplicazione dei costi.*

Nel caso di specie, l'affidamento di tali attività ad un soggetto diverso dall'operatore economico incumbent non era praticabile per motivi tecnici e di opportunità (legati alla delicatezza della materia, alla conoscenza dei contenuti del piano ecc.); in aggiunta, l'affidamento a un soggetto

diverso avrebbe comportato per ATAC il concreto rischio se non la certezza di non rispettare la tempistica imposta dal Tribunale fallimentare.

Più in generale, nella relazione della Corte si sostiene che "il contratto di appalto in esame [...] distribuisce il c.d. rischio contrattuale, derivante da eventuale maggiore impegno che può rivelarsi necessario in fase esecutiva, ponendolo a carico del privato appaltatore che, consapevolmente, ha formulato la propria offerta economica [...]".

Tale affermazione muove dall'assunto che in un contratto "a corpo" la maggiore onerosità dell'opera rientri sempre e comunque, a prescindere dal suo peso economico, nell'alea normale del contratto assunta a proprio rischio dell'O.E.

Tuttavia, la giurisprudenza civile ha più volte rilevato un limite al principio generale di immodificabilità dei prezzi dell'offerta 'a corpo' (cfr. Cass. Civ., sez. I, 7 giugno 2012, n. 9246). La sostenibilità di tale limite fa leva sul concetto generale di correttezza, a cui può affiancarsi quello di buona fede in senso oggettivo, cioè il dovere di comportarsi con lealtà ed onestà di cui all'art. 1175 Codice civile.

Tale posizione emerge chiaramente, in una pronuncia della Corte di Cassazione che approfondisce i limiti del principio di immodificabilità del prezzo negli appalti pubblici 'a corpo' (Sezione I Civile, ordinanza 25 settembre 2017, n. 22268).

Da tale orientamento, richiamato anche più recentemente dall'ANAC nella Deliberazione 443/2018, si ricava che il Concetto di immodificabilità del prezzo "a corpo" non è assoluto ed inderogabile e che in caso di variazioni "abnormi" delle attività da eseguire si è in presenza di un'alea contrattuale non più accettabile e sostenibile da parte della società appaltatrice che - indipendentemente dall'appalto 'a corpo' - può, con ragionevoli aspettative di successo anche in sede giurisdizionale, vantare il diritto a risolvere il contratto in ragione della eccessiva onerosità sopravvenuta o in alternativa a vedersi equitativamente aumentato il compenso per l'impegno aggiuntivo.

Al contrario, aderendo alla ricostruzione operata della Sezione nella relazione si giungerebbe alla paradossale conclusione secondo cui, nel caso di contratto a corpo, il sinallagma contrattuale retrocederebbe a tal punto rispetto all'alea, tanto che la Stazione appaltante sarebbe abilitata a richiedere a prezzo invariato qualsiasi diversa attività al fornitore, purché abbia una qualche non precisata "attinenza" con il perimetro originario dell'oggetto contrattuale. In questo senso, l'attinenza della materia ha giocato un ruolo decisivo nell'orientare la società verso la scelta di rivolgersi al medesimo Advisor per l'affidamento di attività incrementali e supplementari, ma non poteva certamente legittimare la Società ad un ampliamento unilaterale dell'oggetto del contratto

lasciando invariati i termini economici dell'accordo, che avrebbe inevitabilmente trovato la legittima opposizione da parte della società di consulenza.

Nella documentazione posta a supporto del Provvedimento del Direttore Generale n. 46 del 26 marzo 2018 si dà ampio conto del volume di attività richiesto all'Advisor in ragione di oggettive esigenze sorte in corso di svolgimento dalla procedura: che per "volume" del debito e numero di creditori coinvolti aveva pochissimi precedenti nell'esperienza italiana, anche conseguenti alle richieste via via formulate dal Tribunale e dagli Organi della stessa, e quindi in nessun modo prevedibili al momento di svolgimento della gara.

Di fronte al rischio di non disporre del supporto, essenziale dal punto di vista sia formale che sostanziale, dell'Advisor Finanziario, la Società ha valutato favorevolmente la percorribilità da un punto di vista giuridico del ricorso all'art. 106 del Codice dei contratti, in alternativa ad una risoluzione del rapporto contrattuale con l'O.E. che avrebbe realisticamente pregiudicato il favorevole esito, effettivamente realizzato, della procedura concordataria."

Valutazioni della Sezione.

Ritiene il Collegio che, nel caso di specie, non sussistessero i requisiti previsti dall'art. 106, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016 per l'applicazione dell'aumento di 1/5 del valore del contratto originario.

L'istituto in esame, infatti, è applicabile quando, nella fase di esecuzione del contratto, sopravvengano circostanze imprevedibili che rendono necessario l'affidamento di prestazioni aggiuntive.

Nel caso di specie, non risultano sopravvenute, rispetto all'originario contenuto del contratto, circostanze imprevedibili nella fase esecutiva del contratto.

Né risulta un provvedimento di affidamento diretto di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle ricomprese nel contratto. Il riferito maggiore impegno asseritamente profuso dall'appaltatore non rende plausibile l'applicazione dell'istituto, avendo egli svolto unicamente le attività (certamente impegnative) previste nel contratto di appalto che è stato aggiudicato a seguito di verifica di anomalia dell'offerta, procedura nella quale sono state fornite giustificazione del ribasso effettuato, ritenute congrue da parte della stazione appaltante.

L'assenza, nel caso di specie, di prestazioni aggiuntive imprevedibili, rispetto a quelle oggetto del contratto, rende pertanto inapplicabile l'istituto dell'aumento del quinto di cui all'art. 106, comma 12, del codice di contratti.

Analogamente, dalla documentazione in atti, oltre che dalle controdeduzioni fornite, il Collegio ritiene non sussistessero i presupposti previsti per l'applicazione delle modifiche contrattuali previste dall'art. 106, comma 1, lettere b) e c).

Quanto alla lettera b), relativa ai cd. servizi supplementari, il loro affidamento è subordinato alla mancata inclusione di determinati servizi nell'appalto iniziale, circostanza non sussistente nel caso di specie, per come riscontrabile dal raffronto tra l'oggetto del contratto iniziale ed i successi provvedimenti con cui ATAC, in applicazione della norma in esame, ha incrementato il costo dell'appalto.

Quanto innanzi risulta confermato dalla stessa documentazione prodotta da ATAC in sede istruttoria in cui si evidenzia - in riferimento alla asserita necessità di chiedere ulteriori prestazioni - che queste *"risultano strettamente connesse e collegate al perimetro del contratto e che pur incluse genericamente, tra le altre, nell'appalto iniziale (...) sono a tutti gli effetti da considerarsi in aggiunta"* (enfasi aggiunta, cfr. nota ATAC prot. n. 48014 del 14.3.2018, pag. 3).

Le tre "ulteriori" prestazioni indicate nel provvedimento del D.G. ATAC n. 46 del 26.3.2018, volte a giustificare le applicazioni di modifiche contrattuali ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. b) (servizi supplementari) e lett. c) (variante in corso d'opera), sono tutte attività ricomprese nell'appalto iniziale e, pertanto, non possono trovare applicazione le norme di cui innanzi.

La Sezione, pertanto, accerta l'illegittimità dell'incremento dei costi nella fase esecutiva dell'appalto di servizi in esame, che ha visto il raddoppio del costo dell'appalto in circa sei mesi, con assorbimento di ogni ulteriore questione in proposito.

E) € 35.693 (esercizio 2018) + € 3.203 (esercizio 2019) in favore della dott.ssa Omissis per "attività di consulenza e assistenza per gli adempimenti successivi all'immissione di ATAC alla procedura di concordato".

Per tale spesa, in sede istruttoria è stato chiesto di *"documentare l'attività di consulenza e assistenza svolta, le modalità di scelta del contraente e di quantificazione dell'importo"*. E' stato

inoltre richiesto di evidenziare *“i profili di diversità”* con gli incarichi di consulenza e assistenza affidati in favore del Prof. Avv. *Omissis*, aventi analogo oggetto (cfr. innanzi, sub. lettera b).

Con nota ATAC del 23.12.2020 è stato evidenziato che *“con riferimento alla dottoressa Omissis, si precisa che la normativa fallimentare per il periodo successivo all'immissione alla procedura concordataria, prevede a carico del debitore tutta una serie di attività e incombenzi che, a causa della situazione aziendale, non potevano essere rese in modo pronto e adeguato dai diversi settori interni amministrativo/contabili.*

L'advisor legale ha, pertanto, suggerito ad ATAC (...) di individuare un dottore commercialista esperto di procedure concorsuali e, nello specifico, della prassi di concordati preventivi, al fine di avere, per l'attività da svolgersi nella fase successiva all'immissione alla procedura concordataria, un'adeguata assistenza professionale finalizzata all'adempimento degli obblighi suddetti, compresa l'esecuzione degli incombenzi e delle eventuali richieste accessorie che avrebbero potuto essere avanzate sino all' omologazione del concordato preventivo da parte degli organi concorsuali designati nell'ambito della procedura”.

E' stato precisato, inoltre, che l'incarico è stato affidato in via diretta, ai sensi dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, essendo un costo inferiore alla soglia dei 40.000 euro.

Viene inoltre allegato il contratto (nota ATAC del 5.9.2017, prot. n. 151081) il cui articolo 1 descrive l' *“oggetto dell'incarico”* nei seguenti termini: *“(...) ATAC affida al Professionista l'attività di consulenza e assistenza finalizzata all'adempimento di tutti gli obblighi previsti dalla normativa compresa l'esecuzione di tutti gli incombenzi e delle eventuali richieste accessorie che potranno essere avanzate dagli organi concorsuali nell'ambito della procedura di concordato preventivo dichiarata aperta dal Tribunale civile di Roma con decreto di ammissione del 27.7.2018”.*

Tanto evidenziato, in sede di deferimento venivano mossi rilievi sull'effettivo svolgimento dell'attività commissionata e su possibili profili di sovrapposizione di tale incarico con quello precedentemente affidato al cd. advisor legale di ATAC.

In sede di controdeduzioni sono stati evidenziati, anche mediante ampia produzione documentale, lo svolgimento dell'attività professionale commissionata ed i profili di diversità con l'incarico di consulenza e assistenza precedentemente affidato all'advisor legale di ATAC. Ritiene infatti il Collegio che l'incarico qui in esame, conferito a dottore

commercialista, risulta essere sostanzialmente integrativo di quello conferito ad avvocato nell'ambito del ricorso per concordato preventivo, anche al fine di agevolare l'attività di quest'ultimo, nonostante talune sovrapposizioni nelle attività da questi svolte.

La Sezione, all'esito del contributo fornito da ATAC in sede di controdeduzioni, ritiene pertanto superato il rilievo evidenziato nella relazione di deferimento.

F) € 140.448,00 in favore di Omissis per "assistenza e supporto al vertice aziendale nella soluzione della crisi di impresa" (bilancio es. 2019) + € 33.488 per "consulenza finalizzata al raggiungimento di un accordo con la controparte" (bilancio es. 2019).

Le spese in esame risultano sostenute in favore del medesimo professionista incaricato da ATAC nel 2017 per la presentazione del ricorso per concordato preventivo e la connessa attività di consulenza e assistenza sino a due mesi dopo l'omologa del concordato preventivo, per come già evidenziato innanzi sub. lettera B).

In sede istruttoria è stato chiesto di documentare l'attività svolta, il criterio di scelta del contraente e quello per la quantificazione del compenso. E' stato inoltre richiesto di evidenziare la diversità tra gli incarichi in esame.

Con nota ATAC del 23.12.2020 viene riferito che *"relativamente all'ulteriore incarico in favore del Prof. Avv. Omissis per assistenza a supporto del Vertice nella soluzione della crisi d'impresa quale atto aggiuntivo dell'incarico del 2017, si evidenzia quanto segue.*

Nel corso dell'esecuzione del contratto originario, si sono verificate situazioni straordinarie ed imprevedibili, che hanno determinato un maggior impegno del Prof. Avv. Omissis rispetto a quanto presuntivamente stimato ed ipotizzato. Ci si riferisce, a titolo esemplificativo e non esaustivo: a) alla risoluzione delle problematiche intercorse nell'approvazione del bilancio a causa della determinazione del patrimonio netto negativo; b) agli effetti del pignoramento sui conti correnti della società da parte di Roma TPL; c) alla serrata frequenza delle riunioni programmate dai Commissari, che esigevano l'anticipata elaborazione di documenti di approfondimento.

In termini generali, l'Advisor è stato investito nel corso dell'incarico di una serie di complesse incombenze connesse all'oggetto del contratto ma estranee al perimetro ed alle condizioni concordate, che possono così riassumersi:

- *nel mese di novembre 2017, considerata l'esigenza di poter disporre delle somme depositate per assicurare la funzionalità della società, e la esistenza di patti di compensazione, è stata*

presentata istanza di sospensione dei rapporti bancari, con instaurazione del contraddittorio con le banche, udienza, memorie e successiva lettera di composizione a cura dell'Advisor;

- l'assistenza per la presentazione dell'istanza a dicembre 2017, risultata particolarmente complessa e lunga, finalizzata ad ottenere l'autorizzazione per pagare i crediti dei dipendenti maturati anteriormente alla presentazione della domanda di ammissione al concordato;*
- la presentazione dell'istanza di proroga di ulteriori 60 giorni all'iniziale termine del 27 novembre 2017 (istanza accolta dal Tribunale Civile di Roma con Decreto n. 42 del 23 novembre 2017), è risultata eccezionalmente articolata per la rilevanza sociale e le dimensioni economiche dell'Azienda;*
- il decreto di concessione del termine per la presentazione della proposta definitiva di concordato ha imposto obblighi informativi in capo all'Advisor ogni mese su contratti rilevanti e situazione finanziaria. Tale impegno, formalmente cessato il 26 gennaio 2018 con il deposito della proposta di concordato e del piano, è stato tuttavia assicurato in continuità dall'Advisor per volere del vertice aziendale, e come suggerito dagli organi della procedura, fino a maggio 2018.*

Successivamente al decreto del 21 marzo 2018 ex art. 162 1. fall., con cui il Tribunale Civile di Roma ha fissato per il 30 maggio 2018 l'udienza per la presentazione di molteplici note esplicative, il socio ha richiesto che ogni settimana si tenessero incontri con gli assessori competenti. Inoltre, nel mese di marzo, aprile e maggio 2018, i rilievi del Tribunale al piano predisposto dalla società hanno richiesto all'Advisor l'instaurazione di un rapporto collaborativo intenso con i professionisti che hanno dovuto poi presentare perizie integrative delle precedenti valutazioni.

Nella stessa relazione redatta ai sensi dell'art. 172 della L.F. dal Giudice Delegato e dai Commissari Giudiziali, sono confermate le circostanze precedentemente accennate, tra le quali:

- la particolare complessità di alcune questioni intercorse (quali, ad es. il pignoramento di Roma TPL);*
- il numero e la specificità delle istanze presentate nella fase prenotativa (nel dettaglio, l'istanza di autorizzazione alla modifica dei termini di pagamento nei contratti con i fornitori, di sospensione dei contratti bancari pendenti, di proroga del termine per il deposito del piano e della proposta di concordato, di pagamento dei crediti privilegiati anteriori ex art. 182 quinquies L.F. e, in subordine, ex art. 161 comma 7 L.F., di pagamento dell'avv. Omissis);*
- l'elevato numero di relazioni predisposte in ottemperanza agli obblighi informativi disposti dal Tribunale con Decreto del 27.09.2017;*

- le frequenti riunioni dei Commissari Giudiziali dirette alla verifica costante dell'avanzamento delle attività di predisposizione della proposta e del piano concordatario e alla continua attività di vigilanza, mediante l'acquisizione di rapporti settimanali sulla gestione finanziaria della ricorrente (corredati dagli estratti conto bancari) e sui più rilevanti atti solutori e negoziali superiori alla soglia indicata dal Tribunale ai fini degli obblighi informativi (€ 300.000).

Quanto precede, ha inevitabilmente determinato, da parte del Prof. Avv. Omissis, un impegno di assistenza e supporto in termini di tempo e qualità di gran lunga maggiore rispetto a quello che si era inizialmente ipotizzato come necessario al momento dell'esperimento del confronto concorrenziale tra professionisti e della conseguente formalizzazione dell'incarico all'Advisor legale individuato. Che tuttavia, risultava assolutamente ineludibile in relazione agli impegni di ATAC nei confronti degli organi della procedura.

Di fatto, il sinallagma contrattuale instauratosi tra ATAC e consulente con la formalizzazione dell'incarico dell'11.08.2017 ha indubbiamente registrato, a causa delle circostanze descritte tutte qualificabili - ai sensi dell'art. 1467 cc – quali avvenimenti complessi ed imprevedibili al momento della conclusione del contratto e non rientranti nella normale alea contrattuale, una sproporzione in termini economici relativamente al valore delle prestazioni rese dal prof. Avv. Omissis. (enfasi aggiunte)

Tale squilibrio non poteva essere previsto con la normale diligenza e prudenza al momento dell'esperimento della procedura competitiva e della conseguente formalizzazione dell'incarico, data l'assenza di precedenti casi di analoghe procedure concorsuali applicate a soggetti della complessità e della peculiarità di ATAC.

Il prof. Omissis aveva peraltro rappresentato la sopravvenuta eccessiva onerosità dell'incarico, tale da renderne impossibile la sua prosecuzione. In tal senso, avendo l'Azienda la necessità di avvalersi in continuità del supporto assicurato dal Prof. Avv. Omissis al fine di non compromettere l'esito della procedura concordataria, si è ritenuto che ricorressero i presupposti per procedere alle integrazioni contrattuali sollecitate dal professionista.

A tal fine, a parziale accettazione di quanto richiesto dal Prof. Avv. Omissis ed anche in considerazione del ruolo di rilievo ricoperto dall'Advisor legale nell'ambito della procedura concordataria - pur ribadendo la correttezza della valorizzazione "a corpo" delle prestazioni affidate ad agosto 2017 - il Responsabile in fase di Esecuzione del Contratto ha proposto all'Advisor medesimo di rivedere il compenso della lettera di incarico al fine di ricondurlo ad equità incrementandolo nella

misura del 50 %, con un corrispettivo contrattuale finale complessivamente pari ad € 405.000,00 oltre IVA e CPA (quindi tale importo è comprensivo sia di quanto dovuto per l'incarico Esercizio 2017 che del successivo atto aggiunto riportato nell'Esercizio 2019).

Con riferimento a tali modifiche contrattuali, si rimette il Provvedimento del DG n.165 del 12/12/2018 ed i relativi allegati di autorizzazione alla sottoscrizione dell'atto aggiunto al contratto con il professionista (a complemento di quanto già rappresentato nella presente nel paragrafo relativo all'Esercizio 2017), nonché la analitica rendicontazione prodotta dal professionista quale documentazione che attesta la specifica esecuzione delle prestazioni dedotte (allegati in cartella 5 C.G _2).

Relativamente all'ulteriore incarico al Prof. Avv. Omissis al fine di giungere ad una soluzione transattiva della vicenda inerente il contratto sottoscritto con **BNP Paribas** in data 28 giugno 2012 relativo all'immobile sito in località Eur "Castellaccio", si evidenzia quanto segue.

Modalità di scelta del soggetto esterno.

L'incarico di porre in essere le attività necessarie e gli eventuali atti conseguenti al fine di raggiungere un accordo di natura transattiva nella vicenda in oggetto richiedevano una professionalità specifica di carattere legale, anche con riguardo alla procedura concordataria in essere, che non poteva essere rinvenuta tra i professionisti legali presenti, all'epoca, in azienda, sia per la complessità della situazione contrattuale, sia per la connessione con la disciplina fallimentare che trovava applicazione nella fattispecie, sia per ragioni di opportunità legate al rilievo strategico che una trattativa da concludere con l'eventuale accordo transattivo avrebbe avuto per la Società e per i creditori.

La procedura aziendale applicabile al caso di specie per l'individuazione del professionista legale esterno al quale affidare l'incarico, era quella denominata "Pianificazione Acquisizione e Monitoraggio Consulenze".

Le ragioni di urgenza legate alla tempistica della procedura concordataria, con l'udienza per l'adunanza dei creditori fissata per il 19 dicembre 2018, unitamente alla possibile significativa durata delle trattative legata alla complessità della vicenda, escludevano la possibilità di ricorrere ad una procedura competitiva per la scelta del professionista al quale affidare l'incarico. Infatti, i tempi tecnici necessari per l'espletamento della procedura, la individuazione dei possibili candidati potenzialmente idonei, la sottoposizione agli stessi della corposa documentazione da esaminare ed il tempo occorrente per adottare una scelta ponderata, avrebbero compromesso in maniera assai rilevante la tempistica da utilizzare per la trattativa, per l'eventuale predisposizione degli atti necessari a concludere la vicenda e per la stipula di eventuali accordi

transattivi, considerata, inoltre, la necessità di sottoporre l'eventuale accordo al Giudice della procedura.

Il Prof. Avv. Omissis, per le sue ampie e comprovate competenze in materia fallimentare, per la conoscenza specifica della procedura concordataria di ATAC S.p.A., per la conoscenza della fattispecie necessariamente maturata nello svolgimento dell'incarico di Legal advisor della procedura, appariva, pertanto, il professionista più indicato al quale proporre, in via di urgenza, l'affidamento dell'incarico.

Modalità seguite per la quantificazione dell'importo.

Il Prof C.G, tenuto conto delle caratteristiche, dell'urgenza, del pregio dell'attività da svolgere e dell'importanza dell'opera, avendo come riferimento i valori medi della tabella forense applicabile per i compensi per attività stragiudiziali, considerato il valore dell'affare pari a 94 milioni di euro circa, proponeva un preventivo pari ad euro 47.884,00 oltre IVA e CPA al 4%. A seguito di trattative tra le parti l'importo veniva rideterminato in complessivi euro 38.000,00, oltre Iva c.p.a. e spese generali di cui:

- euro 10.000,00 oltre IVA, CPA al 4% e spese generali per il complesso di attività relative alla trattativa, qualunque fosse il suo esito;*
- euro 28.000,00 oltre IVA, CPA al 4% e spese generali, qualora la trattativa fosse giunta a positiva conclusione e fossero stati sottoscritti ed approvati dal Giudice del concordato tutti gli atti necessari alla conclusione dell'accordo transattivo tra le parti che avrebbe definito complessivamente la vicenda. Fattispecie di fatto realizzatasi."*

Riportato come innanzi il riscontro istruttorio, nella relazione di deferimento si rilevavano profili di sovrapposizione dei due incarichi conferiti nel 2019 con quello, originario conferito nel 2017.

Si rilevava, conseguentemente, un possibile contrasto con la "procedura" ATAC del 2015 relativa al conferimento delle consulenze, quando attinenti ad una stessa materia, evidenziando che l'originario incarico, conferito "a corpo", aveva la funzione di porre a carico del Professionista il rischio di un eventuale maggior impegno nel corso dell'esecuzione del contratto.

In vista dell'adunanza pubblica, venivano richiesti opportuni chiarimenti sui rilievi qui formulati.

Controdeduzioni.

ATAC, con nota del 13.4.2021, ha fornito controdeduzioni analoghe a quelle, innanzi esaminate, volte a giustificare l'aumento del costo dell'appalto in favore soggetto (cd. advisor finanziario) selezionato per la predisposizione del piano concordatario.

E' stato, in particolare, controdedotto quanto segue:

"Come già dettagliatamente illustrato nella documentazione allegata alla nota ATAC n. 194236 del 23 dicembre 2020, l'affidamento dell'incarico all'advisor legale è inquadrabile tra quelli esclusi dall'applicazione del codice dei contratti, come da espressa previsione dell'art. 17 comma 1 lett. d).

Per tali prestazioni professionali, l'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016 prevede il rispetto dei principi generali relativi all'affidamento di contratti pubblici, ossia economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

All'esito del beauty contest, svolto in coerenza con il suddetto inquadramento normativo, è stato stipulato un contratto con il Professionista nel quale da un lato, come rileva la Sezione, erano state previste nel perimetro tutte le attività di assistenza e consulenza fino all'omologa ma, contestualmente, si puntualizzava, conformemente a quanto previsto nella lettera di invito, che l'impegno complessivo richiesto per l'espletamento di dette attività è stimato indicativamente in 800. ore". Ora è chiaro che nella predisposizione dell'offerta economica da parte del professionista così come nella valutazione della sua congruità de parte della Società, si è tenuto conto della misura stimata e prevedibile dell'impegno richiesto.

Sulla scorta di tali considerazioni, con la nota del 13 novembre 2013 il professionista rilevava un significativo scostamento rispetto alle ore effettivamente prestate, ritenendo necessario e non rinviabile un riequilibrio delle reciproche prestazioni, mediante l'applicazione del criterio corrispettivo su base oraria di cui si è fatto cenno.

E' chiaro che, rispetto alle osservazioni dei professionista, la. Società è stata quindi chiamata ad operare una rigorosa valutazione - con ragionamenti sostanzialmente sovrapponibili a quelli già esposti al precedente punto D) - in ordine: i) alla non coincidenza delle attività prestate rispetto a quelle ricomprese nell'incarico originario del 2017; ii) ai criteri di valorizzazione delle prestazioni ulteriori rese dal medesimo professionista.

Quanto al primo aspetto, valgono le considerazioni già rese in precedenza, secondo cui il carattere a "corpo" del contratto non può tradursi in una indefinita variabilità del sinallagma contrattuale. E nella citata nota del 23 dicembre 2020 oltre che nelle premesse, cui si rinvia, erano stati evidenziati gli elementi per i quali l'impegno profuso dal professionista, anche solo in termini quantitativi oltre

che per tematiche affrontate, aveva caratteristiche obiettivamente straordinarie se non "emergenziali", che per tali ragioni esulavano da qualsiasi previsione ed ipotesi presa in considerazione nella determinazione del corrispettivo dell'incarico formalizzato a settembre 2017. Perché straordinarie ed eccezionali, oltre che emergenziali rispetto al buon esito della procedura; dovevano considerarsi le problematiche connesse all'approvazione del bilancio a causa della determinazione del patrimonio netto negativo, ovvero relative al pignoramento dei conti correnti della società da parte di Roma TPL.

Anche perché, a voler seguire il ragionamento della Sezione che enfatizza sino alle sue estreme conseguenze il carattere "a corpo" del contratto, qualsiasi evento od attività ordinaria e straordinaria, generando inevitabilmente riflessi sulla gestione dell'impresa e quindi sulla procedura concordataria, avrebbe dovuto essere attratta nella sfera di competenza del professionista. Ponendo quest'ultimo in una sorta di indeterminata soggezione rispetto ai rischi della sfera organizzativa della committente e trasformando un contratto a corpo di natura corrispettiva, in un contratto squisitamente aleatorio. Una ricostruzione che, se fosse stata percepita in questi termini dai potenziali concorrenti in sede di indizione della procedura comparativa, avrebbe fatto correre il rischio di una dubbia partecipazione alla selezione indetta dalla Società, risultando vana qualsiasi valutazione da parte di eventuali professionisti (anzi, auspicabilmente dei migliori professionisti, data la complessità del concordato ATAC) interessati circa la convenienza e remuneratività in ordine all'offerta (...).

A tale riguardo è solo il caso di osservare che a fronte della garanzia di un elevato ed indiscutibile livello professionale, l'eventuale alternativa applicazione rispetto alla definizione di una congruità su base oraria operata dalla Società, dei parametri previsti dall'art. 21 del d.m. 55/2014 per l'assistenza in procedure concorsuali giudiziali e stragiudiziali, rapportato all'entità del passivo del cliente debitore (si ripete, oltre 1.400.000.000,00 euro), avrebbe determinato un compenso collocabile tra il valore medio di 440.000 euro e quello massimo di 834.000 euro. Peraltro, considerando che per la concreta individuazione degli onorari occorre tenere conto "delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In ordine alla difficoltà dell'affare si tiene particolare conto dei contrasti giurisprudenziali, e della quantità e del contenuto della corrispondenza che risulta essere stato necessario intrattenere con il cliente e cin altri soggetti", la procedura concordataria si poneva senza ombra di dubbio tra quelle connotate da un elevato grado di complessità che avrebbe legittimato il riconoscimento di compensi tendenti all'indicato valore massimo. Ed anche sotto tale profilo, si

segnala che la quantificazione omnicomprendensiva dell'importo riconosciuto al professionista, sia per l'incarico originario che per le prestazioni integrative e supplementari, si colloca significativamente al di sotto anche del valore medio dettato dalla richiamata disciplina in materia di determinazione degli onorari legali.”

Valutazioni della Sezione.

Come già evidenziato innanzi, anche in tal caso ATAC giustifica la maggiore spesa per l'asserita eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto concluso nel 2017 per l'assistenza e consulenza di ATAC nella procedura concordataria.

L'eccessiva onerosità viene riferita, anche in questo caso, ad un maggiore impegno del professionista, asseritamente imprevedibile e tale da alterare il sinallagma contrattuale che, si ricorda, prevedeva un compenso di 280.000 euro, per il quale non sono pervenuti riscontri alla richiesta di chiarire se ATAC ricorra pareri di congruità degli onorari professionali, contenuta nella relazione di deferimento.

Le controdeduzioni di ATAC consentono di affermare, in primo luogo, che i due incarichi ora in esame attengono alla materia concordataria e, pertanto, sotto tale profilo, integrano una violazione della procedura ATAC del 2015 che, come visto, richiede l'affidamento unitario dell'incarico professionale, se attinente alla medesima materia, come nel caso di specie.

I successivi incarichi conferiti, infatti, risultano giustificati dalla asserita necessità di riequilibrare il sinallagma contrattuale dell'originario contratto del 2017, conferito a “corpo”.

Quanto alla stima delle 800 ore, sulla quale in sede di controdeduzioni si insiste per dimostrare la sopravvenuta alterazione del sinallagma, si osserva che dalla documentazione in atti risulta, in primo luogo, che il contratto del 2017, per il quale era previsto un non trascurabile compenso di 280 mila euro, era più volte definito “a corpo”, con la precisazione che *“fermo restando il suddetto corrispettivo omnicomprendensivo, quale mero parametro di congruità ha precisato (ndr, il Professionista) che l'impegno complessivo richiesto per l'espletamento delle attività oggetto di incarico viene stimato indicativamente in n. 800 ore”* (cfr. nota Atac 10.8.2017, pag. 7).

Alla luce di quanto innanzi, la Sezione ritiene che i due incarichi integrativi e supplementari, qui in esame, rappresentino una non consentita duplicazione dell'incarico

originario del 2017 il cui oggetto ricomprende le attività ulteriormente affidate nel 2019 per una spesa aggiuntiva, a carico del bilancio di ATAC di complessivi 173.976,00 euro (che si aggiungono ai 280 mila euro dell'incarico "originario" del 2017).

Si osserva, inoltre, che la designazione di una commercialista, a seguito di indicazione dello stesso legale titolare dell'incarico "originario" del 2017, ha finito per alleggerire il pur complesso incarico del legale, attraverso l'integrazione professionale di cui si è detto innanzi. Anche in considerazione di questo aspetto, il Collegio non ritiene configurabile una sopravvenuta e imprevedibile sproporzione dell'originario equilibrio economico del contratto, per il quale era noto fin dall'inizio, per evidenti ragioni, che si trattava di incarico complesso e, quindi, impegnativo per il quale, infatti, era stato previsto un compenso di indubbia consistenza a carico del bilancio di ATAC.

G) € 45.448 per incarico di consulenza del 2.10.2018 per il raggiungimento di una transazione con un creditore (BNP) di ATAC S.p.a. (cd. incarico Castellaccio).

Con provvedimento n. 126 del 2.10.2018 ATAC ha conferito a *Omissis* un ulteriore incarico professionale volto al raggiungimento di un accordo transattivo con BNP, presunto creditore di ATAC di circa 20 milioni di euro.

Il menzionato incarico risulta conferito al medesimo professionista incaricato da ATAC per presentare il ricorso per concordato e assistere la stessa sino a due mesi dopo l'omologa (innanzi esaminato sub. lett. b).

L'incarico qui in esame risulta conferito nel corso del procedimento concordatario iscritto al n. 89/2017 e, in particolare, dopo l'ammissione alla procedura (27.7.2018) e prima del giudizio di omologa (25.6.2019).

Nel menzionato provvedimento di incarico viene precisato che " *tale attività non rientra oggettivamente tra i compiti conferiti, con lettera dell'11.8.2017 prot. n. 12866, all'Avv. Prof. (...) in qualità di advisor legale della società a supporto dei vertici aziendali nella soluzione della crisi di impresa*".

Si osserva, contrariamente all'affermazione appena richiamata, che l'istruttoria offre elementi che conducono alla diversa conclusione secondo cui l'incarico formalizzato il 2.10.2018 attiene ad attività già ricomprese nell'originario incarico dell'11.8.2017.

Quest'ultimo, infatti, si riferisce, con terminologia ampia e onnicomprensiva, all'*"affidamento incarico professionale per assistenza e supporto al vertice aziendale nella soluzione della crisi di impresa"* (vd. oggetto della lettera di incarico 11.8.2017, cit.).

Il suo oggetto, innanzi già riportato, contempla una serie di attività tra cui *"la redazione del ricorso per l'omologa e le eventuali memorie difensive; l'assistenza e consulenza sino all'omologa"*.

Nell'ambito dell'attività di "assistenza" sino all'omologa rientra anche quella relativa alla gestione di un credito (di circa 20 milioni) inserito nel piano industriale posto a base della domanda di concordato. L'attività transattiva, tipica attività di "assistenza", risulta posta in essere prima dell'omologa, atteso che la transazione è stata conclusa in data 22.3.2019, a fronte dell'omologa avvenuta con ordinanza del Tribunale del 25.6.2019.

Lo stretto legame tra l'attività transattiva svolta e l'originario incarico risulta confermata dal decreto del Tribunale di Roma del 15 - 16 aprile 2019, reso nella procedura concordataria n. 89/2017, con cui l'Autorità giudiziaria, a seguito di istanza del legale di ATAC, ha autorizzato ai sensi dell'art. 167 della L.F. la transazione conclusa tra ATAC e BNP in data 22.3.2019. Si legge nel menzionato decreto che *" (...) appare necessario, proprio in vista dell'attuazione del piano concordatario, porre fine ad una situazione di perdurante incertezza relativa alla vicenda Castellaccio e alla correlata possibilità di incasso del credito di euro 20 mln circa, posto tra i cespiti attivi del piano, mentre al passivo risulta appostato un fondo rischi per 12 mln circa; ritenuto quindi che lo scenario trasnsattivo sia preferibile, posto che consente di incamerare una parte della cauzione già versata e di liberare l'appostazione al fondo rischi per euro 11.970 mila; (...) "*.

Tanto evidenziato, in sede di deferimento veniva rilevato che l'attività posta in essere per la transazione del credito menzionato, integrando una attività di "assistenza" in favore di ATAC, rientrava nell'originario incarico professionale conferito in data 11.8.2017 "a corpo" con conseguente possibile violazione della "procedura" ATAC del 13.2.2015 sull'affidamento delle consulenze.

In vista dell'adunanza pubblica, ATAC ha fornito controdeduzioni in proposito, sostenendo che l'incarico di consulenza in esame sia diverso, ancorché collegato, con l'originario incarico professionale del 2017.

La Sezione, tenuto conto delle controdeduzioni fornite da ATAC, riconosce che l'incarico di consulenza potrebbe essere considerato come non pienamente attinente alla

materia concordataria ma ad esso solo collegato, con la conseguente superamento dei rilievi formulati in sede di deferimento.

2.1 Considerazioni complessive sulla spesa per incarichi professionali e consulenze.

Le considerazioni che precedono evidenziano ricorrenti criticità nella gestione, da parte di ATAC S.p.a., della spesa relativa a incarichi professionali di consulenza e assistenza, anche nelle forme dell'appalto di servizi, con frequenti violazioni della regola della unitarietà dell'incarico prevista dal disciplinare interno di ATAC per evitare frazionamenti di incarichi. Si è anche osservato il sistematico aumento dei costi del contratto nel corso dell'esecuzione dello stesso, in assenza del necessario fondamento giuridico.

Nell'attività istruttoria svolta non è stata riscontrata la presenza di controlli interni da parte del socio pubblico che, su tale Società, dovrebbe esercitare poteri di controllo analogo, finalizzati tra l'altro a evidenziare, con la tempestività propria del controllo interno, eventuali distorsioni, quali quelle relative al reiterato mancato rispetto della procedura ATAC del 2015, adottato sulla base di un opportuno indirizzo adottato nel 2012 dal socio pubblico.

Per il superamento delle criticità accertate in questa sede, secondo la finalità propria del controllo esterno sulla gestione intestato alla Corte dei conti, si richiede al socio pubblico di adottare adeguate misure correttive, anche e in primo luogo di natura organizzativa, volte a ricondurre a fisiologia il rapporto "*in house providing*" e consentire al socio pubblico di avere tempestiva conoscenza dei fatti di gestione di ATAC, se del caso anche in forma preventiva, in modo da intervenire tempestivamente su eventuali criticità con conseguente rischio di improprio utilizzo di risorse pubbliche e, in ultima analisi, di squilibri di bilancio.

ATAC S.p.a., pur essendo un soggetto *in house*, è risultata di fatto essere dotata di una autonomia gestionale molto ampia, invero difficilmente compatibile con il modello *in house*. Si pensi al caso, innanzi esaminato, della previsione, da parte del socio pubblico, di un limite di spesa di 500.000,00 per l'allora Direttore generale di ATAC per il conferimento di ciascun incarico professionale che, oltre ad apparire di eccessivo valore finanziario, la sua violazione non risulta essere stata riscontrata dagli organi comunali preposti al controllo interno nè dagli organi di controllo interno della stessa ATAC S.p.a. (il riferimento è al caso

dell'incarico professionale da 640.000,00 mila euro a fronte di un limite di spesa di 500.000,00 euro).

Si sollecita, pertanto, una profonda riorganizzazione del rapporto tra Comune socio e ATAC S.p.a., da ricondurre ai canoni propri del controllo analogo, con conseguente riduzione dell'autonomia decisionale dell'ente *in house*, e maggiore controllo sulla stessa, mediante indicazione di puntuali regole inerenti, ad esempio, al conferimento di incarichi esterni a professionisti e/o appalti, con il successivo controllo, da parte del socio pubblico, del rispetto delle richiamate regole.

D'altro canto, la sussistenza di un controllo *in house* non rappresenta una mera costruzione teorica finalizzata a legittimare affidamenti senza gara pubblica, essendo necessario che i poteri di controllo analogo, per loro natura molto penetranti, siano effettivamente esercitati dal socio pubblico, come se la Società *in house* fosse un proprio ufficio, questo essendo il requisito che legittima l'affidamento diretto della gestione del servizio di trasporto a tale Società.

In questa prospettiva, appare pertanto necessario individuare con adeguata precisione, a livello organizzativo, il soggetto istituzionalmente preposto al controllo analogo su ATAC S.p.a., con conseguenti responsabilità in caso di omesso o inadeguato controllo.

La Sezione richiede la trasmissione delle misure correttive che saranno adottate in proposito, per le successive valutazioni di competenza.

3. Spesa per “utenze”: energia elettrica.

Il bilancio di esercizio 2019 evidenzia il seguente prospetto relativo all'aggregato “costi per servizi”, sin qui esaminato in relazione al sotto aggregato “consulenze e prestazioni professionali”:

Costi per servizi	Anno 2019	Anno 2018	Variazioni	Var. %
Assicurazioni	18.282.696	18.666.630	-383.934	-2,06%
Manutenzioni	42.189.760	37.923.798	4.265.962	11,25%
Consulenze e prestazioni professionali, di cui:	6.938.640	6.562.316	376.324	5,73%
- Consulenze	386.051	117.880	268.171	227,49%
- Prestazioni tecniche ingegneristiche	923.477	753.096	170.381	22,62%
- Assistenza servizi informatici	3.068.120	2.879.422	188.698	6,55%
- Prestazioni varie da terzi	2.560.991	2.811.917	-250.926	-8,92%
Servizi di trasporto e di rimessa	5.998.032	5.493.961	504.071	9,18%
Utenze	46.290.731	49.744.650	-3.453.919	-6,94%
Servizi ai dipendenti	3.007.275	1.862.386	1.144.889	61,47%
Vigilanza	21.850.628	21.941.766	-91.138	-0,42%
Pulizia	24.424.325	23.583.029	841.296	3,57%
Altri servizi	5.845.279	8.141.461	-2.296.182	-28,20%
Servizi commerciali	13.510.072	12.985.268	524.804	4,04%
Compensi al Consiglio di amministrazione	33.161	55.269	-22.108	-40,00%
Compensi ai revisori e sindaci	228.134	207.640	20.494	9,87%
Spese legali	902.853	873.051	29.802	3,41%
TOTALE	189.501.586	188.041.224	1.460.362	0,78%

Fonte: bilancio di esercizio 2019, nota integrativa

I dati innanzi riportati evidenziano che la spesa per “utenze” è quella di maggiore consistenza nel biennio 2018 – 2019, pari a circa 46,29 mln nel 2019, in diminuzione del 6,94% rispetto al 2018.

Il minor costo sostenuto nel 2019 risulta “(...) dovuto ai benefici economici arrecati dall'adesione alla convenzione Consip”, secondo quanto riferito nella nota integrativa allegata al bilancio di esercizio 2019.

In sede istruttoria ATAC, per il tramite di Roma Capitale, ha trasmesso documentazione relativa al complesso delle convenzioni Consip “in essere al 9.12.2020”. Ha inoltre precisato, quanto alla spesa per energia elettrica, che “l'adesione di ATAC alla Convenzione Consip relativa alle utenze per l'energia elettrica avvenga ormai in sostanziale continuità da circa 10 anni” e, a titolo esemplificativo, ha trasmesso i provvedimenti di adesione per gli anni 2017 - 2020.

Dall'esame della documentazione trasmessa risulta che le ricorrenti modifiche delle convenzioni Consip “energia elettrica” possono determinare rilevanti modifiche sulla spesa corrente di ATAC, integrando pertanto un atto di straordinaria amministrazione che, nella fase esecutiva del concordato dovrebbe essere portato all'attenzione degli organi della procedura ai sensi del punto n. 9 del decreto di omologazione secondo cui ogni atto di

straordinaria amministrazione e le transazioni al di sopra di 500.000 euro *“dovranno essere sottoposti, in via preventiva, al parere non vincolante del Comitato dei creditori e dei Commissari giudiziali, con contestuale informativa, anche sui predetti pareri, al Giudice delegato”*.

In sede di controdeduzioni, il Dipartimento Partecipate ha evidenziato di avere assegnato, ai sensi dell'art. 19, comma 5 del TUSP, obiettivi di contenimento della spesa con il DUP di cui all'art. 170 del TUEL e, per quanto riguarda l'esercizio 2021, con il DUP approvato con D.A.C. n. 6/2021. Il provvedimento, tuttavia, prevede un'eccezione per ATAC, in virtù della procedura di concordato pendente, evidenziando tuttavia che, per tale società *“sussiste la necessità di contenimento dei costi di funzionamento e, pertanto, deve proseguire con le azioni già previste nel Piano concordatario”* precisando inoltre che *“sarà nell'ambito del PSO 2021, in ossequio alle misure di razionalizzazione previste, che la società dovrà esplicitare degli obiettivi specifici per i costi di funzionamento, laddove tali obiettivi non risultino contrastanti non risultino contrastanti con altri target fissati in sede di concordato”*.

In sedi di controdeduzioni, anche ATAC ha fornito osservazioni sull'aggregato di spesa in esame rilevando che, per quanto si tratti di una *“spesa cospicua”*, in quanto spesa corrente le sue variazioni non dovrebbero essere portate all'attenzione degli organi della procedura concordataria.

La Sezione richiama il socio pubblico a monitorare la spesa corrente di ATAC e, tra l'altro, di quella per energia elettrica, assegnando puntuali obiettivi di contenimento ai sensi dell'art. 19, comma 5, del TUSP, monitorandone il rispetto, relazionando infine a questa Sezione sul punto nel termine indicato nella deliberazione approvativa della relazione.

Tra gli aggregati di spesa in esame si richiede di ricomprendere, oltre a quello relativo all'energia elettrica, anche quelli inerenti alla manutenzione (da distinguere per sub aggregati), al personale, agli incarichi professionali di consulenza e assistenza e agli incarichi di rappresentanza e difesa processuale, oltre che ai canoni corrisposti per la disponibilità di mezzi di trasporto strumentali all'esercizio dell'attività di impresa.

Con riserva di successiva verifica.

4. Usufrutto “oneroso” di n. 227 nuovi autobus da Roma Capitale.

Continuando ad esaminare la spesa corrente di ATAC, si evidenzia che il piano concordatario, omologato il 26.5.2019, prevede come principale misura di risanamento di

ATAC l'incremento della flotta di superficie mediante concessione in comodato ovvero usufrutto gratuito di n. 227 bus acquistati da Roma Capitale con procedura Consip del 2018.

L'istruttoria svolta ha tuttavia evidenziato che subito dopo l'omologa del concordato e nell'imminente consegna dei nuovi autobus, il Comune di Roma ha unilateralmente modificato l'usufrutto da gratuito in oneroso, con conseguente maggior costo per ATAC, per il triennio concordatario, pari a circa 4,8 milioni di euro.

Le contestazioni di ATAC risultano solo in parte accolte dal socio pubblico che, con D.A.C. n. 53 dell'8 luglio 2019 ha deliberato il rinvio del pagamento dei canoni in epoca successiva alla chiusura del concordato (*"non oltre 90 giorni dalla integrale esecuzione del concordato"*).

Trattandosi di spesa straordinaria per ATAC, in base all'art. 9 del concordato è stata richiesto un parere agli organi della procedura concordataria.

A seguito del parere positivo dei Commissari giudiziali, sostanzialmente necessitato dalla riferita assenza di alternative, con decreto del 24.7.2019 il Giudice delegato alla procedura concordataria ha riscontrato la difformità dell'atto (concordato oneroso) dal piano concordatario (concordato gratuito) trasmettendo al comitato dei creditori per la formulazione del parere (non vincolante) di loro competenza relativo al maggior costo, per compensare il quale ATAC ha modificato il piano concordatario prevedendo l'acquisto di autobus più economici (a gasolio) in sostituzione di quelli più costosi (ibridi e a metano) originariamente previsti. La richiamata "misura correttiva" determina una riduzione di oltre il 60% di nuovi autobus ibridi, che diventano 100 in luogo dei 250 previsti.

Sotto il profilo degli equilibri del bilancio di ATAC e del suo risanamento, si evidenzia la criticità insita nel rinviare il pagamento del canone di usufrutto (circa 4,8 mln di euro) al completamento del concordato, periodo in cui si riattualizzerà il problema della copertura finanziaria dei maggiori costi.

Nella relazione di deferimento è stato chiesto, pertanto, di evidenziare se la richiamata modifica nell'acquisto dei nuovi autobus sia idonea a compensare, e in che misura, il maggior costo di circa 4,8 milioni di euro derivante dalla conversione dell'usufrutto da gratuito in oneroso.

In proposito, in sede di controdeduzioni ATAC ha evidenziato che il pagamento del canone di usufrutto, postergato a dopo il 30.6.2022 e comprensivo degli interessi legali,

sarebbe *“interamente neutralizzato da un parallelo incremento del debito, senza alcuna influenza sui flussi di cassa finali a servizio del passivo concordatario”*.

La Sezione prende atto di quanto innanzi e rinvia a successivo paragrafo per considerazioni generali sugli equilibri di bilancio di ATAC.

5. Usufrutto oneroso di n. 38 autobus nuovi da operatore economico privato.

In sede istruttoria è stato chiesto di *“precisare i dettagli della fornitura di n. 38 autobus da “operatore terzo” (pag. 14 relazione sulla gestione 2019) indicando: a) il fornitore terzo e le modalità di sua selezione; b) il costo a carico del bilancio di ATAC; c) il soggetto cui è posta a carico la manutenzione straordinaria; d) la prorogabilità della fornitura in esame precisando se, attualmente, la stessa sia conclusa (con restituzione dei mezzi al terzo fornitore) ovvero sia ancora in essere e in che termini (durata, numero mezzi, costi, ecc.).”*.

Con riscontro del 23.12.2020, ATAC ha riferito di avere *“proceduto al noleggio di tali bus dalla Cialone Tour Spa, selezionata a seguito di una specifica manifestazione di interesse finalizzata ad esplorare e verificare l'esistenza di un Mercato Europeo di Operatori economici in grado di noleggiare bus, e con la quale è stata effettuata una procedura negoziata, come previsto nella manifestazione di interesse. Il costo annuo per i 38 mezzi è stato di 2.476.000 euro, comprensivo della manutenzione ordinaria e di quella straordinaria a carico del fornitore. Al riguardo di allegano:*

- *provvedimento del DG n. 29 del 21.2.2019 (affidamento fino al 12.2.2020) e relativo contratto;*
- *provvedimento del DG n. 10 del 4.2.2020 (proroga fino al 12.8.2020) e relativo contratto;*
- *disposizione del resp. Servizi generali n. 40 del 21.9.2020 (proroga fino al 12.2.2021) e relativo contratto;*
- *nota ANAC del 25.6.2020 sulla correttezza della procedura seguita da ATAC.”*

Dall'esame della documentazione, risulta che il Comune di Roma avrebbe dovuto mettere a disposizione di ATAC n. 227 nuovi autobus, acquistati mediante gara Consip dell'agosto 2018 e ordinati il 26.11.2018, per come evidenziato dal provvedimento del DG n. 29 del 21.2.2019 (cfr. pag. 4).

Il menzionato provvedimento, inoltre, premette che *“l'immissione in esercizio dei nuovi mezzi è prevista dal mese di luglio 2019 (...)”* e che *“in attesa della consegne dei nuovi mezzi”* si ritiene opportuno acquisire da un privato la fornitura temporanea di n. 38 bus, mediante

contratto di usufrutto, come effettivamente avvenuto a seguito di procedura negoziata, preceduta dalla pubblicazione in GU dell'avviso n. 157/2018 per la presentazione di eventuali manifestazioni di interesse da parte degli operatori del settore (a seguito del quale sono pervenute n. 7 manifestazioni di interesse).

L'affidamento è avvenuto alla società Cialone Tour S.p.a., con la seguente sequenza:

- contratto dal 13.2.2019 al 12.2.2020 (prorogabile di sei mesi): € 2.476.000 + iva, relativo a n. 38 autobus, di cui 20 piccoli (8 mt lunghezza) e 18 grandi (12 mt);
- proroga dal 13.2.2020 al 12.8.2020: € 1.238.000,00 + iva (stessi autobus);
- contratto dal 13.8.2020 al 12.2.2021: € 390.000,00 + iva, per 20 autobus piccoli.

La spesa complessiva di ATAC in favore del richiamato fornitore è di **€ 4.104.000 + iva**.

Tanto premesso, si evidenziano criticità, in primo luogo, sulla durata della fornitura in esame, siccome conclusa nel febbraio 2019 (per 12 mesi + 6) nonostante la previsione dell'immissione in servizio di 227 nuovi autobus da luglio 2019.

Si osserva, in proposito, che con nota del 27.6.2019, il fornitore "Industria Italiana Autobus S.p.A." sollecitava ATAC a mettere a disposizione i documenti necessari per l'immatricolazione degli 80 autobus già presenti nello stabilimento di Bologna *"in attesa di trasferimento a Roma"*, a seguito del quale avrebbe riattivato il trasferimento dalla Turchia (sito di produzione) degli ulteriori autobus, non potendo sostare tutti nello stabilimento di Bologna.

Nonostante la disponibilità dei nuovi autobus, ATAC ha poi prorogato la fornitura da Cialone Tour S.p.a. (dal 13.2.2020 al 12.8.2020) poi ulteriormente prorogata sino al 12.2.2021.

Si rilevano criticità, inoltre, sul costo della fornitura in esame, in termini di canone di usufrutto dovuto a Cialone Tour S.p.a.

Si osserva che i 227 nuovi autobus acquistati da Roma Capitale, secondo il piano concordatario avrebbero dovuto essere concessi ad ATAC in uso gratuito, poi modificato in oneroso, con un costo di € 12.155,00/anno per n. 169 autobus e un corrispettivo minore (da calcolare a seconda del chilometraggio effettuato) per i restanti 58 autobus.

Il canone di usufrutto da corrispondere a Cialone Tour S.p.a. (65.157,89 €/anno per Bus) risulta superiore di oltre cinque volte rispetto al canone da corrispondere a Roma Capitale (€ 12.155,00/anno per bus). La fornitura dal primo, diversamente da quella del

Comune, include gli oneri di manutenzione. Tuttavia, trattandosi in entrambi i casi di autobus nuovi, con bassi costi di manutenzione, non sembra giustificata, allo stato degli atti, la differenza di costo.

In sede di deferimento sono stati richiesti chiarimenti in proposito, precisando se:

- la fornitura di autobus da Cialone Tour S.p.a. sia ancora in vigore;
- i 227 autobus acquistati dal Comune siano stati tutti consegnati ad ATAC o se sussistano pendenze e/o contenzioso con il fornitore "Industria Italiana Autobus S.p.A."

Controdeduzioni.

Con nota del 13.4.2021, ATAC ha evidenziato, quanto alla durata della fornitura dall'operatore economico privato, con particolare riferimento alle proroghe contrattuali, che *"al termine della scadenza annuale del contratto di usufrutto oneroso di 38 bus, si è reso necessario far ricorso alla proroga, con scadenza 12/08/2020, per compensare il gap quantitativo delle vetture rispetto a quanto previsto nel piano industriale (227 a fronte di 258) sull'anno produttivo 2020 (...) nelle more della gara e della consegna dei nuovi 30 veicoli, è stato necessario stipulare un nuovo contratto di usufrutto unicamente per le 20 vetture da 8 metri al fine di mantenere attivo il servizio sulle linee esercite da tale tipologia di mezzi fino a febbraio 2021"*.

Per quanto attiene al costo della fornitura dei 38 autobus, ATAC ha evidenziato che *"il canone di usufrutto dei 38 bus, non è confrontabile con quello da corrispondere a Roma capitale. I due contratti, infatti, hanno durata differente. nel primo caso il contratto di usufrutto ha avuto durata di un anno e mezzo, mentre nel secondo caso ha durata di 12 anni (...). In ogni caso si evidenzia che il prezzo dell'usufrutto è emerso da una procedura competitiva e che l'acquisizione di tali mezzi ha garantito all'Azienda una redditività per produzione che, in assenza degli stessi, non sarebbe stata svolta"*.

Con nota del 20.4.2020, il Dipartimento Mobilità e Trasporti che riferito che *"tutti i 227 bus sono stati consegnati nei tempi previsti, collaudati, immatricolati e messi in esercizio. Non vi sono in merito alla suddetta fornitura né pendenze, né contenziosi in essere con il fornitore cui sono state liquidate tutte le fatture (...)"*.

Valutazioni della Sezione.

La Sezione prende atto della cessazione della fornitura di autobus dall'operatore economico privato nel febbraio 2021, con conseguente durata biennale della stessa (per i 20 bus "piccoli") e di 18 mesi (per i bus "grandi"), per come confermato in sede di Adunanza pubblica dal rappresentante di ATAC.

Per quanto attiene ai costi corrisposti all'operatore privato (circa 65.000 euro/anno per bus) rispetto al costo corrisposto (da ATAC al Comune) per la disponibilità di analoghi bus (circa 12.000 euro/anno per bus), le controdeduzioni di ATAC introducono un opportuno elemento informativo, relativo alla durata di 12 anni della fornitura "comunale" (meno onerosa), rispetto alla durata biennale della fornitura "da privato" (più onerosa).

In sede di adunanza pubblica tali informazioni sono state ulteriormente integrate, acquisendo informazioni in merito alla flotta di autobus di cui ATAC ha acquisito la disponibilità mediante contratti di leasing.

Dalle informazioni trasmesse in sede istruttoria, infatti, risulta che la flotta bus di ATAC comprende n. 490 veicoli in leasing, con canone annuo pari a circa 26.650 euro (Iveco Citelis e Iveco Urbanways).

In adunanza pubblica è stato riferito che la durata di questi contratti di leasing è decennale e la manutenzione è a carico di ATAC.

Alla luce di tutto quanto innanzi, la Sezione ritiene non irragionevole che il costo di un "canone di disponibilità" biennale sia maggiore rispetto a quello di maggiore durata (10 o 12 anni).

Tuttavia il Collegio, in difetto di ulteriori elementi, si limita a esprimere riserve sulla congruità del canone corrisposto all'operatore privato, come visto pari a 65.000 euro/anno, richiamando il socio pubblico ad una adeguata vigilanza su tali spese, nell'esercizio dei poteri di controllo analogo, anche in considerazione delle difficoltà finanziarie in cui versa la propria controllata che, nonostante la pendenza della procedura concordataria, necessita di un attento monitoraggio di ogni operazione che possa impattare sugli equilibri di bilancio, non potendosi infatti ritenere che la pendenza di una procedura concordataria esima il socio pubblico dai suoi doveri di "controllore" *in house*.

6. Spesa per “manutenzioni” e vetustà delle reti e del parco mezzi.

Continuando l’analisi dei “costi per servizi” esposti nel bilancio di esercizio di ATAC, è opportuno soffermarsi sull’aggregato di spesa relativo alle “manutenzioni”, come da seguente prospetto:

Costi per servizi	Anno 2019	Anno 2018	Variazioni	Var. %
Assicurazioni	18.282.696	18.666.630	-383.934	-2,06%
Manutenzioni	42.189.760	37.923.798	4.265.962	11,25%
Consulenze e prestazioni professionali, di cui:	6.938.640	6.562.316	376.324	5,73%
- Consulenze	386.051	117.880	268.171	227,49%
- Prestazioni tecniche ingegneristiche	923.477	753.096	170.381	22,62%
- Assistenza servizi informatici	3.068.120	2.879.422	188.698	6,55%
- Prestazioni varie da terzi	2.560.991	2.811.917	-250.926	-8,92%
Servizi di trasporto e di rimessa	5.998.032	5.493.961	504.071	9,18%
Utenze	46.290.731	49.744.650	-3.453.919	-6,94%
Servizi ai dipendenti	3.007.275	1.862.386	1.144.889	61,47%
Vigilanza	21.850.628	21.941.766	-91.138	-0,42%
Pulizia	24.424.325	23.583.029	841.296	3,57%
Altri servizi	5.845.279	8.141.461	-2.296.182	-28,20%
Servizi commerciali	13.510.072	12.985.268	524.804	4,04%
Compensi al Consiglio di amministrazione	33.161	55.269	-22.108	-40,00%
Compensi ai revisori e sindaci	228.134	207.640	20.494	9,87%
Spese legali	902.853	873.051	29.802	3,41%
TOTALE	189.501.586	188.041.224	1.460.362	0,78%

Fonte: ATAC, bilancio di esercizio 2019, nota integrativa

Il bilancio di esercizio 2019 riporta un costo di circa 42,19 milioni di euro, in sensibile aumento rispetto a quello degli esercizi precedenti, pari a 37,92 mln nel 2018 e 28,41 mln nel 2017.

In sede istruttoria sono stati, pertanto, richiesti chiarimenti sull’entità di tale costo e sul suo andamento crescente nel triennio 2017 – 2019.

ATAC ha riferito, in proposito, che *“negli ultimi anni si sono accumulati ritardi nell’attuazione dei piani manutentivi a causa delle risorse finanziarie limitate: nonostante le sollecitazioni a Roma Capitale e Regione Lazio, i finanziamenti delle manutenzioni straordinarie sulle infrastrutture e impianti di loro proprietà sono stati esigui ed il fabbisogno manutentivo è aumentato a causa dell’invecchiamento degli impianti, per alcuni dei quali è addirittura superato il tempo di fine vita tecnica”* (cfr. nota ATAC 23.12.2020).

La **vetustà della rete metropolitana e ferroviaria** gestita da ATAC è rappresentata dal seguente prospetto, trasmesso in sede istruttoria:

Metro A	età dei binari in esercizio	vita tecnica
Anagnina-Ottaviano	40 anni	30 anni
Ottaviano-Battistini	20 anni	30 anni

Metro B	età dei binari in esercizio	vita tecnica
Eur Fermi-Magliana (tratto in galleria)	40 anni	30 anni
Laurentina-Eur Fermi	30 anni	30 anni
Magliana-Garbatella	30 anni	30 anni
Termini-Rebibbia	30 anni	30 anni
Garbatella-Termini	18 anni	30 anni

Roma-Lido	età dei binari in esercizio	vita tecnica
linea	35 anni	30 anni

Roma-Giardinetti (limitata a Centocelle)	età dei binari in esercizio	vita tecnica
Laziali-Ponte Casilino	35 anni	30 anni
Ponte Casilino-Centocelle	30 anni	30 anni
Piazzale Centocelle	3 anni	30 anni

Roma-Viterbo	età dei binari in esercizio	vita tecnica
Flaminio-Acqua Acetosa	35 anni	30 anni
Acqua Acetosa-La Ceisa	30 anni	30 anni
Montebello-Riano	30 anni	30 anni
Castelnuovo-Morlupo	30 anni	30 anni
Treja-Civita	30 anni	30 anni
Civita Castellana-Catalano	30 anni	30 anni
Faleri-Viterbo	30 anni	30 anni
La Celsa-Montebello	20 anni	30 anni
Morlupo-Magliano	16 anni	30 anni
Morolo-Rignano	16 anni	30 anni
Riano-Castelnuovo	10 anni	30 anni
Magliano-Morolo	9 anni	30 anni
Rignano-Sant'Oreste	9 anni	30 anni
Ponzano-Treja	9 anni	30 anni
Sant'Oreste-Ponzano	6 anni	30 anni
Catalano-Faleri	4 anni	30 anni

Fonte: dati ATAC S.p.a.

Come si evince dai dati innanzi rappresentati, la linea A della metropolitana ha, per la gran parte, binari di 40 anni, a fronte di ciclo vita di 30 anni.

Discorso analogo per gran parte della linea B, per la quale solo la tratta Termini - Garbatella (pari a circa 1/3 dell'intera linea B) ha binari non ancora vetusti.

Non vengono prodotti i dati relativi alle linee metropolitane C e B1 che, essendo di più recente costruzione e messa in esercizio, non presentano il problema della vetustà e dei conseguenti maggiori costi di manutenzione.

Anche le **linee ferroviarie** gestite da ATAC S.p.a. (Roma - Lido; Roma - Giardinetti e Roma - Viterbo) presentano una significativa senescenza, con superamento della vita tecnica e conseguenti maggiori costi di manutenzione.

Con riferimento alla **rete tram**, ATAC ha riferito che *“questa presenta un’età dei binari in esercizio che varia dai 25 ai 40 anni per oltre il 75% della rete quindi gran parte della linea ha superato la vita tecnica utile dei binari tranviari che in genere è pari a 25 anni”* (cfr. nota ATAC S.p.a. del 23.12.2020, pag. 15).

Con riferimento al problema della vetustà delle reti, ATAC riferisce, più in generale, che *“la situazione è molto preoccupante sia in Metro A che sulla ferrovia Roma – Viterbo dove vi sono le situazioni più preoccupanti dal punto di vista sia dell’età (Metro A) che per la particolarità geometrica del tracciato della ferrovia Roma – Viterbo che comportano attività manutentive più importanti e quindi costose da dovere realizzare per garantire la regolarità e sicurezza dell’esercizio.”* (cfr. nota Atac 23.12.2020, cit.).

In aggiunta alla vetustà delle reti metropolitane, ferroviarie e tramviarie, nei termini appena descritti, si rileva un analogo problema di **vetustà del parco mezzi** utilizzato da ATAC S.p.a. per l’erogazione del servizio di trasporto, sia di superficie (bus, filobus e tram con età media avanzata) che metropolitano (età media del materiale rotabile).

In proposito, ed in riferimento al cd. parco gomma, il prospetto seguente ne rappresenta la consistenza, l’anno di immatricolazione e la proprietà del mezzo:

Modello	N' veicoli	Età media	Anno prime immatricolazioni	Proprietà	Note
IRISBUS 200E9.15/U77	8	19,24	2001	ATAC	
IVECO 491E.12.29/U114/3P	244	18,49	2001	ATAC	
MERCEDES BENZ O 530NU/L71E3	135	18,43	2001	ATAC	
CAM ALE' 7.7/2P U/12 TH-A	14	18,07	2002	ATAC	
IRISBUS 203E9.24/U77	5	17,71	2003	ATAC	
MERCEDES BENZ O 530N3	225	16,21	2004	ATAC	
IRISBUS 200E.8.17	43	14,64	2006	ATAC	
IVECO 491.12.27 CNG	345	13,83	2006	ATAC	
Citelis CNG	24	10,38	2010	ATAC	
IRISBUS CITELIS 3p 12m	201	7,20	2013	Leasing finanziario	
IRISBUS CITELIS 3p 18m	124	7,06	2013	Leasing finanziario	
IRISBUS URBANWAY 12M	145	3,80	2016	Leasing finanziario	n. 15 vetture proprietà ATAC
IRISBUS URBANWAY 18M	20	3,72	2017	Leasing finanziario	
IIA-Citymood12 LU/3P/E6-C DSL	41	1,34	2019	Comune di Roma	
IIA-Citymood12 LU/3P/E6-C CNG	66	1,23	2019	Comune di Roma	
IIA-Citymood 10 NS/2P/E6-C DSL	20	1,36	2019	Comune di Roma	
IIA-Citymood 12 LS/2P/E6-C CNG	25	1,36	2019	Comune di Roma	
IIA-CityMood 12 LS/2P/E6-C DSL	75	1,22	2019	Comune di Roma	
IVECO INDCAR MOBI 8mt	20	1,79	2019	Usufrutto oneroso Cialone Tour	
IIA-Citymood12 LU/3P/E6-D DSL	68	0,11	2020	Comune di Roma	
IIA-CityMood 12 LS/2P/E6-D DSL	97	0,24	2020	Comune di Roma	
IIA-CityMood12 LU/3P/E6-D CNG	56	0,14	2020	Comune di Roma	
TOTALE	2001				

Fonte: dati ATAC S.p.A.

Il prospetto che precede mostra una flotta autobus composta da n. 2001 veicoli al 10.12.2020, di cui circa la metà (n. 1.019 autobus) ha un'età ≥ 15 anni (immatricolazioni dal 2006 a ritroso) e risulta, quindi, vetusta (il "ciclo vita" è pari a 10 - 12 anni), inquinante (si tratta di veicoli a gasolio "euro 2" ed "euro 3") e costosa per le particolari esigenze manutenzioni che richiedono i veicoli obsoleti.

L'età di una parte della flotta autobus, inoltre, appare un elemento collegato alla affidabilità e sicurezza del servizio.

Sotto quest'ultimo profilo, in sede istruttoria è stato richiesto di evidenziare eventuali criticità riscontrate nella manutenzione dei bus, con implicito riferimento al problema degli autobus, obsoleti, per i quali si sono verificati ricorrenti incendi.

Non risultando fornite specifiche informazioni al riguardo, nella relazione di deferimento sono stati richiesti chiarimenti in proposito, evidenziando le cause (presunte e/o accertate) dei ricorrenti incendi e le iniziative assunte, o in corso di adozione, per prevenire il fenomeno e garantire la sicurezza del trasporto pubblico.

L'età del parco mezzi cd. ecocompatibile (tram, filobus e minibus elettrici) è invece rappresentata dal seguente prospetto:

Modello	N. veicoli	Età media	Anno prime immatricolazioni	Proprietà	Note
Tram Socimi	38	26,59	1990	ATAC	
Tram Stanga	49	72,00	1948	ATAC	Richiesta demolizione per n° 10 veicoli
Fiat Roma 1	27	21,47	1998	ATAC	
Fiat Roma 2	50	17,38	2000	ATAC	
Filobus Trollino	30	15,74	2005	ATAC	
Filobus Bredamenarinibus	45	4,69	2016	Roma Metropolitane	
Tecnobus Gulliver zebra (Minibus)	60	11,04	2009	ATAC	n° 25 vetture sottoposte a retrofit
TOTALE	299				

Fonte: dati ATAC S.p.a.

I dati innanzi riportati mostrano un parco mezzi di n. 299 veicoli "eco compatibile", ossia **a trazione elettrica**, con un'età media molto elevata. Risultano infatti n. 49 tram del 1948, di cui 10 da demolire e, pertanto, non rientranti nella cd. flotta disponibile.

Analogamente è a dirsi per la flotta di **n. 60 minibus elettrici**, largamente inutilizzata sin qui, essendo ad oggi in servizio solo 19 dei 60 mezzi, dedicati ai percorsi nelle vie del centro storico della Capitale.

Ha riferito in proposito ATAC che “per lo sviluppo ulteriore dell’esercizio (...) si è in attesa delle necessarie indicazioni di programmazione del servizio e relative autorizzazioni da parte di Roma Capitale, che dovrebbero comportare il recupero del resto della flotta di bus elettrici.” (cfr. nota ATAC 23.12.2020, cit.)

Per quanto attiene alle **modalità organizzative delle manutenzioni**, ATAC ha chiarito che, sia per le reti che per il parco mezzi, parte delle manutenzioni è effettuata direttamente da personale ATAC, altra parte è affidata a terzi (cd. manutenzioni esterne”).

Di particolare interesse quanto riferito per la manutenzione della rete metropolitana e sulle criticità riscontrate dalla stessa ATAC:

“Le attività di manutenzione sugli impianti di traslazione sono state svolte da terzi e controllate dalla Direzione GIII. L'impresa affidataria della manutenzione degli impianti traslazione, Metroroma, non si è dimostrata all'altezza di gestire un sistema di impianti complesso e distribuito come quello di Roma, generando numerosi disservizi ai viaggiatori e elevata indisponibilità di scale mobili, e pertanto in data 23/03/2019 il contratto è stato rescisso. In data 18/04/2019 è stato emesso l'ordine alla società Otis, fornitrice delle scale mobili ferme per guasti presso le stazioni di Repubblica, Spagna e Barberini, per l'intervento urgente di sostituzione dei dischi del freno di emergenza. Nel contempo si è proceduto a stipulare il contratto con la Schindler per il servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria con la fornitura in opera di ricambi, assistenza ai collaudi e pronto intervento per gli impianti di traslazione installati nelle stazioni e fabbricati delle linee metropolitane e delle ferrovie regionali.

Inoltre, per far fronte alle emergenze e criticità in alcune stazioni, si è proceduto alla stipula in data 21/06/2019 di un accordo quadro avente per oggetto la realizzazione degli interventi prescrittivi derivanti dalle attività di verifica generale di tolleranza delle parti meccaniche, di verifica generale dell'efficienza dei dispositivi di sicurezza, di registrazione e di certificazione finale sulle scale mobili di produzione OTIS installate presso le stazioni Spagna, Barberini, Flaminio e Repubblica della linea A della metropolitana. Nell'ambito di tale contratto quadro sono stati emessi 4 contratti applicativi ed è in corso di perfezionamento il quinto. Le maggiori manutenzioni hanno comportato un maggior costo rispetto al 2018 di circa 2 milioni.

La manutenzione dell'armamento metroferroviario viene effettuato tramite contratti triennali da ditte esterne e controllate dalle nostre squadre operative che effettuano interventi di diagnostica e verifica delle linee. Nel 2019 sono riprese le attività manutentive dell'armamento metroferroviario dopo il rallentamento dei due anni precedenti con il recupero di parte del debito manutentivo accumulato.

Di conseguenza i costi hanno registrato un incremento di circa 2 milioni di €, riferiti principalmente alla Ferrovia Roma Viterbo, Ferrovia Lido, Giardinetti (+ 1,4 milioni) e Metro A (+0,4 milioni) che hanno richiesto maggiore attenzione per garantire la regolarità di esercizio ed il superamento dei numerosi rallentamenti prescritti.

Nel 2019 sono ripresi anche gli interventi di rinalzatura e molatura delle rotaie, tralasciati nei due anni precedenti per assenza di un contratto, portando un incremento di costi, rispetto al 2018, di circa 300.000 €."

Infine, rispondendo a specifico quesito relativo ai **mezzi in leasing** e alla distribuzione degli oneri manutentivi, ATAC ha chiarito "per i mezzi in leasing, trattandosi di un leasing finanziario e non di un full leasing, la manutenzione non è inclusa nel leasing. Gli oneri di manutenzione sono a carico dell'utilizzatore che da contratto è tenuto a mantenere il mezzo secondo standard conformi ad un regolare invecchiamento. Gli importi medi annui per i due contratti di leasing sono:

- a. circa 9 mln € per il leasing di n. 337 Iveco citelis;
- b. circa 4 mln € per il leasing di n. 150 Iveco urbanway".

Si premette che per le imprese che esercitano il trasporto pubblico, l'aggregato di spesa relativo alle "manutenzioni" assume centrale importanza.

Si tratta, peraltro, di una voce di spesa collegata a quella del "personale" a seconda del tipo di organizzazione in concreto assunta, se manutenzioni effettuate con personale interno, esterno ovvero misto.

La spesa per manutenzioni, inoltre, è strettamente collegata alla vetustà del materiale rotabile, oltre che della rete, in ragione del progressivo logorio dei mezzi nel tempo e del conseguente aumento dei costi di manutenzione.

Nella relazione di deferimento del 30 marzo 2021 si osservava che la vetustà di gran parte delle reti utilizzate da ATAC (metro, tram e tratte ferroviarie e filoviarie) così come del parco mezzi, richiede decisioni di **investimento** ben programmate e di lungo respiro, tali di ridurre l'attuale, eccessiva, vetustà sia della rete che dei mezzi, con conseguenti risparmi di spesa per manutenzioni e miglioramento dell'efficienza del servizio.

In vista dell'adunanza pubblica, venivano quindi chiesti chiarimenti sulle iniziative assunte per contenere l'aggregato di spesa in esame.

Veniva inoltre richiesto di fornire opportuni chiarimenti sulla mancata messa in esercizio di parte della flotta dei minibus elettrici, atteso che l'istruttoria evidenzia il mancato utilizzo di 41 dei 60 minibus elettrici e, in proposito, ATAC riferisce che *“si è in attesa delle necessarie indicazioni di programmazione del servizio e relative autorizzazioni da parte di Roma Capitale, che dovrebbero comportare il recupero del resto della flotta dei bus elettrici”*.

Controdeduzioni

Quanto ai costi di manutenzioni delle reti, alla vetustà di queste e alla conseguente esigenza di loro rinnovo, con connessi necessari investimenti infrastrutturali, sono pervenute controdeduzioni solo da parte di ATAC, e non anche da Roma Capitale, proprietaria delle reti oltre che di una parte del parco mezzi utilizzato da ATAC.

Quest'ultima, in proposito, ha rappresentato, tra l'altro, quanto segue:

“Il fenomeno del degrado di alcune componenti della rete infrastrutturale su cui la società opera non è ascrivibile alla quantità e qualità di manutenzione ordinaria effettuata; solo gli interventi di rinnovo e di manutenzione straordinaria estesa possono assicurare benefici durevoli e strutturali di portata tale da indurre impatti significativi sui costi di gestione. (enfasi aggiunta)

Nell'ultimo triennio, si è assistito ad una oggettiva e misurabile crescita delle risorse stanziare per fronteggiare le problematiche esposte ed offrire così una risposta adeguata al fabbisogno, dopo una prima fase di gestione del contratto di servizio nella quale l'apporto da parte di Roma Capitale per la copertura finanziaria di investimenti si è rivelato modesto.

Ciò è stato reso possibile anche da una maggiore capacità di Roma Capitale di attrarre e canalizzare le risorse statali messe a disposizione per la realizzazione di spese in conto investimenti, come nel caso della convenzione tra MIT e Roma Capitale sottoscritta a gennaio 2019, che regola la effettuazione di molteplici interventi di manutenzioni straordinarie sulle infrastrutture e sui treni delle metropolitane, per un valore complessivo di risorse assegnate di circa 426 mln..

E' opportuno inoltre evidenziare che il Programma degli Investimenti 2021-2023 facente parte del Bilancio di Previsione 2021 approvato da Roma Capitale, opera stanziamenti molto rilevanti destinati, ad esempio, agli interventi sulle linee tramviarie (binari e sottostazioni), disposti con risorse proprie, per un valore nel triennio pari a circa 46 mln, ovvero per la manutenzione straordinaria dell'armamento delle linee metropolitane per un valore nel triennio pari a circa 12 mln. (...)

Infine, si deve segnalare che la pur necessaria maggiore mobilitazione di fondi da destinare al recupero del cd. 'deficit manutentivo, testimoniata dalla presenza di ingenti risorse sul Bilancio dell'Ente affidante, si deve accompagnare ad una urgente reingegnerizzazione dei processi sottostanti i provvedimenti autorizzativi che l'Amministrazione deve predisporre, con particolare riferimento alla progettazione tecnico-economica, in modo che si possano snellire i tempi amministrativi senza con ciò ridurre i necessari controlli preventivi, garantendo un completamento degli atti necessari all'impegno di spesa in tempi adeguati alla natura urgente degli interventi ritenuti prioritari.

In assenza dell'impegno di spesa a cura di Roma Capitale, a valere sui fondi disponibili sul proprio Bilancio, ed a prescindere dalla modalità contabile di trasferimento di queste risorse, ad ATAC infatti resta impedita la possibilità di avviare la fase esecutiva dei lavori/forniture."

Quanto alla flotta di n. 60 minibus elettrici, in sede di controdeduzioni ATAC ha riferito che *"nel 2018 è stata espletata una gara nella forma della procedura aperta per l'affidamento di un accordo quadro relativo al servizio di revamping di 60 autobus urbani a trazione elettrica modello Gulliver e servizio di manutenzione full service. Ad oggi, è stato attivato il primo contratto applicativo relativo a 25 bus, tutti utilizzati su linee di TPL.*

Non sono stati attivati i successivi contratti applicativi, in attesa che venga definito, da parte di Roma Capitale, il programma di esercizio delle linee elettriche su cui utilizzare le vetture" (nota ATAC del 13.4.2021, prot. n. 54155).

Ulteriori deduzioni sono state fornite dal Dipartimento Mobilità e Trasporti di Roma Capitale, con propria nota del 20.4.2021 in cui viene riferito che la flotta dei n. 60 minibus è stata in esercizio dal 1997 sino al febbraio 2014. Viene poi riferito che *"per ciò che concerne il riuso dei mezzi elettrici, nel corso del 2018, nell'ambito delle azioni di efficientamento previste dal piano concordatario, ATAC ha indetto una gara nella forma della procedura aperta per l'affidamento di un accordo quadro relativo al servizio di revamping 60 autobus urbani a trazione elettrica modello Gulliver e servizio di manutenzione full service per avere nuovamente a disposizione alcuni mezzi rinnovati nelle carrozzerie e nei sistemi di alimentazione, dotati di batterie di nuova generazione e il primo contratto applicativo ha riguardato un numero di 25 bus, tutti utilizzati sulle linee di TPL.*

Ad oggi, il parco vetture a disposizione è composto da 30 vetture così impiegate: 25 vetture per l'esercizio delle linee già attive (linee numero 117, 119, 100) con una quota fisiologica di riserva per manutenzione e guasti (altre 5).

Al riguardo si precisa che il deposito di Trastevere (Porta Portese), dove sono rimessi i mezzi elettrici, a seguito di un incendio che nel maggio del 2009 ha messo fuori uso parte delle superfici utili e danneggiato seriamente 30 minibus elettrici, può attualmente consentire le funzioni di ricarica solo ad un parco massimo di 30 vetture. Peraltro, con il revamping che ha visto l'installazione di batterie fisse, la ricarica può avvenire solo ed esclusivamente all'interno del predetto deposito, resta quindi, il limite per l'esercizio del numero massimo dei mezzi da ricaricare, nonché quello dei percorsi da effettuare per il limite della durata della carica."

L'adunanza pubblica del 10.5.2021.

In sede di adunanza pubblica la rappresentante del Dipartimento mobilità ha riferito che la procedura di revamping è stata effettuata solo sui mezzi attualmente in esercizio, quantificati in 25 unità, con conseguente mancata "revampizzazione" degli ulteriori 35 minibus. Il Rappresentante di ATAC ha confermato i predetti dati numeri, precisando che i 35 bus non revampizzati "sono custoditi presso una delle nostre autorimesse".

Valutazioni della Sezione.

a. Sulla vetustà delle reti e sui necessari investimenti.

Osserva la Sezione che il superamento della vita tecnica di gran parte delle reti, innanzi quantificata attraverso il puntuale contributo istruttorio fornito da ATAC, lascia pochi margini di discrezionalità all'Amministrazione capitolina sulle decisioni di investimento da assumere, nel senso che il superamento della vita tecnica di determinate reti attribuisce connotati di necessaria priorità ad interventi di rinnovo delle reti, stanziando a tal fine le risorse necessarie che, nel medio termine, possono generare risparmi nella spesa corrente per manutenzioni oltre che una maggiore efficienza e qualità del servizio erogato.

Interventi di mera manutenzione di reti talmente obsolete da avere superato il "ciclo vita", non sembrano in astratto conformi ai criteri di ragionevolezza e proporzione che invece devono connotare l'attività amministrativa, ferma restando l'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione capitolina sul merito degli investimenti prioritari da effettuare e sulle loro modalità.

L'esigenza del rinnovo delle reti assume, ad avviso della Sezione, una rilevanza prettamente programmatica (decidere quali investimenti infrastrutturali effettuare), finanziaria (reperimento delle necessarie risorse) e gestoria (individuazione delle concrete modalità di realizzazione dei lavori pubblici).

Se gli aspetti programmatori sono, come detto, rimessi alla competenza dell'Amministrazione capitolina, se del caso "di concerto" con la Regione e altre Amministrazioni coinvolte nel trasporto pubblico della Capitale, gli aspetti finanziari potrebbero, per tale tipologia di investimenti, essere finanziati, anche solo in parte, da risorse UE, ulteriormente incrementabili da possibili risorse derivanti dal PNRR che, sotto tale profilo, rappresenta un'occasione di indubbio interesse, tra l'altro, per il rinnovo delle reti e del parco mezzi della Capitale.

Non è superfluo evidenziare, infatti, che gli investimenti infrastrutturali, se ben programmati e correttamente realizzati, rappresentano un'efficace forma di intervento pubblico nell'economia suscettibile di produrre, nel medio - lungo termine, diverse esternalità positive, non solo e non tanto in termini di minori costi di manutenzione ma anche, e soprattutto, crescita dei livelli occupazionali, del gettito fiscale oltre che dell'efficienza e qualità del servizio pubblico offerto.

La Sezione, pertanto, nel prendere atto degli stanziamenti di bilancio evidenziati in sede di controdeduzioni, invita l'Amministrazione Capitolina ad adottare opportune scelte di investimento nelle infrastrutture dedicate al trasporto pubblico, idonee a superare le criticità evidenziate nella presente sede, relazionando la Sezione sulle iniziative assunte per le successive valutazioni di competenza.

b. Sulla vetustà del parco mezzi di ATAC e spese di manutenzione.

Come innanzi evidenziato, alla vetustà delle infrastrutture a rete di proprietà comunale, si aggiunge quella del parco mezzi utilizzati da ATAC.

Dei n. 2001 autobus disponibili al 10.12.2020, n. 1.019 ha un'età ≥ 15 anni, a fronte di un ciclo vita pari a circa 10 - 12 anni.

Discorso analogo vale per la flotta dei tram e dei filobus che comprende, ad tra gli altri, n. 49 tram del 1948, secondo quanto evidenziato da ATAC in sede istruttoria.

Le esigenze di investimento innanzi evidenziate per le reti, valgono anche per il parco mezzi la cui vetustà è direttamente correlata ai costi di manutenzione, oltre che alla qualità del servizio di trasporto e, non per ultimo, alla sicurezza di questo, anche in considerazione dei frequenti incendi che si sono verificati negli ultimi anni.

In proposito, né ATAC né l'Amministrazione capitolina hanno riscontrato la richiesta, da ultimo formulata nella relazione di deferimento del 30.3.2021, di fornire chiarimenti sul fenomeno degli incendi degli autobus, evidenziando le cause (presunte o accertate) e le iniziative assunte per prevenire il fenomeno e garantire la sicurezza del trasporto pubblico su gomma.

Sul punto ATAC si è limitata a riferire, in sede di controdeduzioni che *“sul tema degli incendi risultano aperti fascicoli di indagine da parte della Magistratura inquirente. Si segnala, in ogni caso, che l'abbattimento dell'età media attraverso le nuove immissioni di bus, in uno con la revisione delle politiche manutentive e di supply chain attuate in coerenza con il piano concordatario, hanno contribuito alla riduzione del numero di eventi di incendio, come evidenziato dal seguente dato relativo al periodo 2018 – 2020:*

2018: 49 incendi 2019: 23 incendi 2020: 17 incendi.”.

Osserva la Sezione che, dai pochi dettagli emersi, in proposito, in sede di adunanza pubblica, risulterebbe che il problema sia riferibile ai modelli “Mercedes”, la cui flotta consta di n. 135 bus immatricolati nel 2001 e n. 225 bus immatricolati nel 2004.

La Sezione, pur prendendo atto del riferito decremento del fenomeno degli incendi, ritiene che lo stesso sia in ogni caso eccessivo e richiede, pertanto, l'adozione da parte del socio pubblico di ogni opportuna misura volta al superamento della criticità in esame.

c. Sui minibus elettrici.

Quanto affermato in adunanza pubblica circa la “revampizzazione” di n. 25 minibus su una flotta complessiva di n. 60 mezzi, trova conferma nella documentazione trasmessa in sede istruttoria in cui si ipotizzava il recupero della restante parte della flotta (cfr. nota ATAC 23.12.2020).

Da quanto emerso, tuttavia, la restante parte della flotta di minibus non potrà essere utilizzata in ragione dell'inadeguata capienza della stazione di ricarica di Porta Portese, in cui è possibile ricaricare non più di 30 minibus, secondo quanto riferito in sede di controdeduzioni.

Si osserva, in proposito, che con deliberazione del C.d.A. n. 12 del 28.3.2018 era stata autorizzata una gara per il revamping di n. 60 minibus urbani, con affidamento dell'accordo quadro avvenuto il 31.7.2018 in favore di un RTI e un valore dell'appalto di 9.176.409,06 euro.

La Sezione prende atto, pertanto, che l'iniziale intenzione del 2018 di recuperare l'intera flotta di n. 60 minibus, si è poi arenata per insufficienza degli spazi di ricarica.

7. Ricognizione del contenzioso pendente.

Un esame sugli equilibri del bilancio ATAC e, di riflesso, di Roma Capitale, non può prescindere da una ricognizione del contenzioso passivo pendente per valutare la consistenza finanziaria delle passività potenziali oltre che le spese che ATAC sostiene per la propria difesa innanzi alle diverse giurisdizioni.

Si osserva che nell'attuale fase di esecuzione del concordato preventivo, le azioni esecutive dei creditori sono sospese ma, al termine del triennio concordatario, cesserà il richiamato beneficio sospensivo ed è quindi necessario valutare con adeguato anticipo, a livello previsionale e prudenziale, quali saranno gli oneri che ATAC dovrà sostenere dopo la conclusione della procedura concordataria.

In sede istruttoria, ATAC ha fornito una puntuale ricognizione del contenzioso pendente al 31.12.2019, con indicazione del valore della controversia e distinzione del rischio soccombenza in "remoto", "possibile" e "probabile", come da richiesta istruttoria.

Stralciando il contenzioso con rischio soccombenza ritenuto "remoto", per il quale non è necessario effettuare accantonamenti al pertinente fondo rischi, si ottiene la seguente situazione relativa al (solo) contenzioso civile/amministrativo e tributario:

Contenzioso civile/amministrativo e tributario			
Soccombenza "possibile"		Soccombenza "probabile"	
Determinabile	Indeterminabile	Determinabile	Indeterminabile
207.500.409,07	11.641.397,00	179.121.892,12	3.355.797,42
219.141.806,07		182.477.689,54	
401.619.495,61			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ATAC

Il contenzioso lavoristico, inoltre, è rappresentato dal seguente prospetto:

Contenzioso lavoristico			
Soccombenza "possibile"		Soccombenza "probabile"	
Determinabile	Indeterminabile	Determinabile	Indeterminabile
7.289.757,71	10.172.000,00	13.343.185,32	1.430.000,00
17.461.757,71		14.773.185,32	
32.234.943,03			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ATAC

Valore complessivo contenzioso			
Soccombenza "possibile"		Soccombenza "probabile"	
Determinabile	Indeterminabile	Determinabile	Indeterminabile
214.790.166,78	21.813.397,00	192.465.077,44	4.785.797,42
236.603.563,78		197.250.874,86	
433.854.438,64			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ATAC

Dai prospetti che precedono risulta un valore complessivo del contenzioso pendente pari a 433.854.438,64 euro, per il quale ATAC ritiene che il rischio soccombenza sia “possibile” (€ 236.603.563,78) e “probabile” (€ 197.250.874,86).

Tenuto conto dei criteri giurisprudenziali utilizzati per la determinazione degli accantonamenti al fondo rischi (cfr., *ex multis*, SRC Lazio del. n. 82/2020/PRSE), basati sulla distinzione del rischio soccombenza in “possibile” (percentuale di soccombenza compresa tra il 10 e il 50%), “probabile” (percentuale di soccombenza superiore al 50%) e “da evento remoto” (percentuale inferiore al 10%) si rileva che:

- il contenzioso con “possibile” rischio di soccombenza, dal valore complessivo pari a circa 236,6 mln di euro, dovrebbe essere sterilizzato con un accantonamento al fondo rischi non inferiore al 10%, quindi pari ad almeno **23,66 mln** di euro;
- il contenzioso con “probabile” rischio di soccombenza, dal valore complessivo pari a circa 197,25 mln, dovrebbe comportare accantonamento non inferiore al 50%, quindi pari a almeno **98,62 mln** di euro.

Pertanto, il rischio soccombenza stimato da ATAC al 31.12.2019 dovrebbe comportare un accantonamento complessivo al pertinente fondo rischi pari ad **almeno 122,28 mln di euro**.

Dall'esame del bilancio di esercizio 2019, si riscontra un accantonamento di 12.523.738 euro (fondo contenzioso personale) e 8.138.274 (fondo contenzioso patrimoniale) per un totale di **20,66 mln di euro**, largamente inferiore all'accantonamento di almeno 122,28 mln di euro necessario per una adeguata sterilizzazione delle passività potenziali in esame e quindi inidoneo a proteggere il bilancio di ATAC dalle future pretese dei creditori.

Nella relazione di deferimento veniva pertanto evidenziata l'inadeguatezza del fondo rischi contenzioso con conseguente esposizione del socio pubblico al rischio di futuri interventi di soccorso finanziario in favore di ATAC, possibili solo nella cornice prevista dall'art. 14 del TUSP.

In vista dell'adunanza pubblica ATAC ha controdedotto, in proposito, sostenendo la congruità degli accantonamenti, affermando in particolare che:

"Si rende sin da ora noto che il valore complessivo del contenzioso, ivi indicato in euro 433.854.438,64, non è conferente ai fini dell'appostamento dei fondi rischi per le seguenti considerazioni.

- *in applicazione dei suddetti criteri e principi codicistici, le cause cui rischio di soccombenza è ritenuto remoto o possibile e quelle il cui valore del petitum è indeterminabile, non comportano l'appostamento di fondi rischi;*
- *l'elenco del contenzioso con rischio di soccombenza ritenuto probabile comprende numerose partite iscritte nello stato patrimoniale tra i debiti e non tra i fondi rischi e oneri, pur in presenza di controversie ancora in corso (puntualmente segnalate nella nota del 23 dicembre 2020), perché in sede di determinazione del passivo concordatario - anche su impulso e/o vigilanza degli Organi della procedura - si è ritenuto dare un profilo di definitività, dal punto di vista patrimoniale, a tali situazioni;*
- *mentre nella generalità dei casi la somma appostata a bilancio corrisponde al petitum di causa (per quelle con rischio di soccombenza probabile), limitatamente ad alcune fattispecie la Società opera un diverso appostamento basandosi su una analisi puntuale."*

Valutazioni della Sezione

Il Collegio non condivide le considerazioni di ATAC appena richiamate che escludono dagli accantonamenti il rischio “possibile” oltre che il contenzioso dal valore indeterminabile.

Nella contabilità civilistica (che integra quella pubblica, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, recepito anche da questa Sezione) il rischio soccombenza viene distinto in tre categorie (remoto, possibile e probabile) e solo per la prima non sono richiesti accantonamenti.

Inoltre, richiamando considerazioni già sviluppate in riferimento a Roma Metropolitane s.r.l., gli accantonamenti sono richiesti anche nel caso di contenzioso passivo di valore indeterminabile, per il quale occorre effettuare una stima sulla base delle risultanze processuali, stima che può variare nel corso del processo con conseguente modifica dell'accantonamento al pertinente fondo rischi.

In sede di adunanza pubblica il rappresentante di ATAC ha confermato la valorizzazione del contenzioso pendente in circa 430.000.000,00 di euro - che gli Uffici di questa Sezione avevano calcolato con l'esclusione del contenzioso con rischio soccombenza “remoto” - confermando tuttavia la congruità degli accantonamenti esistenti sulla base delle considerazioni già esposte in sede di controdeduzioni.

La Sezione, pertanto, accerta l'inadeguatezza del fondo rischi a sterilizzare il rischio contenzioso esistente e invita ATAC a tenere conto di quanto innanzi per il graduale recupero degli equilibri di bilancio che, nella fase post concordato, potrebbero essere messi in pericolo dalla sopravvenienza di sentenze onorese e conseguenti azioni esecutive.

8. Spese legali per la rappresentanza e difesa di ATAC.

In sede istruttoria ATAC ha trasmesso un regolamento interno del 7.3.2019 da cui risulta che *“l'attività di difesa e rappresentanza di ATAC in sede processuale, nonché di assistenza e rappresentanza legale nella fase stragiudiziale, viene di norma affidata ai professionisti appartenenti alla Struttura aziendale “legale” (art. 1.2 regolamento cit.).*

Il richiamato regolamento, inoltre, disciplina l'affidamento di incarichi a legali esterni, prevedendo una preliminare procedura di accreditamento effettuata da una commissione

composta da personale interno di ATAC (punto 3.2.1 regolamento) che provvede anche al costante aggiornamento dell'elenco dei legali accreditati.

Per i compensi da erogare in favore di questi ultimi, l'art. 6.3 del citato regolamento prevede che *“di norma gli incarichi verranno affidati agli onorari minimi previsti dalla normativa e dai decreti ministeriali in vigore al momento del conferimento; in caso di particolare rilevanza e complessità gli onorari minimi potranno essere superati, comunque rimanendo entro i parametri medi previsti dalla normativa e dai decreti ministeriali vigenti al momento dell'affidamento dell'incarico; per incarichi superiori ai 20.000,00 euro andrà in ogni caso effettuato il beauty contest secondo le modalità sopra descritte. Per incarichi inferiori ai 20.000,00 euro la scelta del professionista dovrà comunque essere motivata sulla base di criteri di rotazione, economicità, efficacia, parità di trattamento, trasparenza e competenza specifica prendendo in considerazione un numero non inferiore a tre curricula”*.

Il richiamato regolamento interno, inoltre, convive con quello del 2015 relativo all'affidamento degli incarichi di consulenza, innanzi esaminato. Il rapporto tra i due regolamenti è disciplinato dall'art. 1.5 del regolamento 7.3.2019, secondo cui *“sono esclusi dal presente regolamento gli incarichi di consulenza affidabili secondo quanto previsto nella procedura “Pianificazione Acquisizione e Monitoraggio Consulenze in relazione ai “pareri legali” ed ai “pareri giuslavoristici”*”.

E' opportuno precisare, infine, che il regolamento in esame riguarda anche il conferimento di incarichi per l'assistenza legale ai dipendenti, dirigenti e amministratori di ATAC che, pertanto, sembrano poter beneficiare della copertura delle spese legali indipendentemente dagli esiti del giudizio di cui sono parte, in tal modo attribuendo una tutela maggiore di quella riconosciuta ai dipendenti e amministratori pubblici *“in senso stretto”* per il rimborso delle spese legali.

Così sintetizzato l'attuale assetto organizzativo di ATAC per i servizi di difesa legale, la stessa ha prodotto un elenco di n. 66 incarichi esterni conferiti nel biennio 2019 - 2020 per la difesa processuale di ATAC, indicando oggetto, avvocato incaricato e compenso. Si osserva, in proposito, che per 8 dei 66 incarichi risulta erogato un importo superiore ai 20.000 euro. Esemplicativamente, si evidenzia la spesa di € 54.877,44 per un giudizio con rito sommario ex art. 702 c.p.c.; quella di € 41.860 per appello avverso sentenza 10936/2019, in favore di n. 2 avvocati.

Per il triennio 2017 – 2019 ATAC rappresenta di avere sostenuto i costi, decrescenti, di seguito indicati per le difese giurisdizionali esternalizzate: € 1.429.875,40 (nel 2017); € 568.877,71 (nel 2018) ed € 345.692,69 (nel 2019). Tali dati non conciliano con quelli esposti nel bilancio di esercizio 2019 che, nella nota integrativa, mostra “spese legali” ben più elevate, pari a € 902.853,00 (nel 2019) ed € 873.051 (nel 2018).

In sede di deferimento sono stati richiesti chiarimenti sulle discordanze contabili appena indicate e di precisare:

- se il socio pubblico abbia adottato, o stia per adottare, degli obiettivi per il contenimento dell’aggregato di spesa in esame, ai sensi dell’articolo 19, comma 5, del TUSP, anche in riferimento all’analogo aggregato di spesa relativo a consulenze, oggi disciplinato dalla “procedura” ATAC del 2015, innanzi esaminata;
- se la vigente normativa interna di ATAC consenta:
 - a. la remunerazione dell’incarico con tariffa oraria indicando, in tal caso, le modalità di controllo dell’effettivo svolgimento della prestazione oraria;
 - b. il conferimento dell’incarico esterno a più di un legale.

Controdeduzioni.

Con nota del 13.4.2021 ATAC ha fornito i richiesti chiarimenti sulle discordanze contabili rilevate. Ha inoltre riferito quanto segue:

“In merito a eventuali obiettivi di Roma Capitale per il contenimento dell’aggregato di spesa di cui al punto che precede, anche in riferimento analogo aggregato di spesa riconducibile a consulenze esterne, non si è in possesso di informazioni che consentano di dare riscontro al quesito.

Viceversa, in merito agli ulteriori due punti della stessa domanda, si informa regolamento che disciplina l'affidamento delle cause ad avvocati esterni all'azienda non prevede espressamente l'ipotesi della remunerazione del professionista incaricato mediante tariffa oraria. Conseguentemente, neppure è stabilita una modalità di verifica per tale tipologia di tariffazione. Corre però l'obbligo di verificare che neppure vietata. Parimenti non è esplicitamente prevista l'ipotesi dell'affidamento congiunto di uno stesso incarico a più di un professionista, tuttavia, anche in questo caso, nulla osta che si proceda in tal senso.

Valutazioni della Sezione.

Il Collegio, nel prendere atto delle controdeduzioni innanzi riportate, osserva che negli enti di grandi dimensioni, come ATAC, il contenzioso potrebbe essere gestito in maniera efficace e conforme alle regole dell'economicità dall'ufficio legale interno, regola che si inviata a valorizzare adeguatamente.

Nei casi, eventuali e comunque eccezionali, di ricorso a legali esterni, si richiede al socio pubblico, nell'esercizio dei poteri di controllo analogo, di valutare l'adozione di un sistema di regole che esponcano il bilancio di ATAC ad una spesa certa e sempre predeterminata, da ricomprendere in ogni caso entro un determinato limite, evitando il ricorso a formule tariffarie dalle incerte conseguenze finanziarie per il committente, quali le retribuzioni "a percentuale" o quelle a tariffazione oraria che, pur prevista dalle tariffe professionali, risulta poco conforme alle regole di certezza della spesa che devono invece connotare la gestione delle risorse pubbliche.

Analoghe considerazioni la Sezione rivolge per gli incarichi professionali diversi dal patrocinio legale di ATAC innanzi all'Autorità giudiziaria.

Si richiede, pertanto, che il socio pubblico, nell'esercizio dei propri poteri di controllo analogo, adotti le più opportune indicazioni per il superamento delle criticità innanzi evidenziate nella remunerazione dei professionisti esterni, trasmettendo a questa Sezione le misure adottate, per successiva verifica, entro il termine indicato in delibera.

9. Equilibri di bilancio di ATAC.

Il risanamento di ATAC, attraverso la procedura di concordato preventivo con continuità aziendale, appare allo stato incerto, anche in ragione dell'epidemia da Covid 19 che ha impattato negativamente sui flussi di cassa delle imprese di trasporto pubblico.

Per compensare tali perdite, lo Stato ha stanziato ed erogato apposite risorse. Tuttavia, per verificarne la congruità, almeno per l'esercizio 2020, è necessario esaminare il bilancio consuntivo di tale esercizio il cui schema non risulta ancora approvato da parte dell'amministratore unico, secondo quanto riferito nell'adunanza pubblica del 10 maggio 2021 dal rappresentante di ATAC.

Lo stesso ha inoltre evidenziato che l'esercizio 2020 si chiuderà con una perdita di esercizio, le cui dimensioni non sono state indicate, ritenendo in ogni caso insufficienti i

fondi stanziati dallo Stato per compensare l'incidenza della pandemia da Covid 19 sugli equilibri di bilancio di ATAC.

Osserva la Sezione che per valutare l'adeguatezza compensativa dei trasferimenti statali in esame, sia necessario attendere l'approvazione del bilancio di esercizio 2020, che si sollecita.

Si evidenzia, in ogni caso, che l'incertezza del risanamento di ATAC deriva da una pluralità di concorrenti fattori che si aggiungono alle misure restrittive adottate nel settore del trasporto pubblico per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Oltre alle passività potenziali connesse al contenzioso pendente, innanzi esaminate, è opportuno menzionare, in primo luogo, una circostanza organizzativa di non poco rilievo, secondo cui a partire dall'1.7.2021 ATAC perderà la gestione di due delle tre ferrovie ex concesse (Roma - Viterbo e Roma - Lido) conservando la sola gestione della linea Roma - Giardinetti, per effetto del subentro della Regione nella gestione delle reti (mediante ASTRAL S.p.a.) e del servizio di trasporto (mediante COTRAL S.p.a.).

Ne conseguirà la cessione da ASTRAL e COTRAL del corrispondente ramo di azienda di ATAC comprensivo, tra l'altro, di n. 703 unità di personale, secondo quanto riferito in sede istruttoria dalla Regione Lazio.

Per effetto della descritta operazione ATAC perderà parte significativa del trasferimento regionale sin qui percepito che, da luglio 2021, subirà una riduzione da circa 85 milioni di euro/anno a circa 10 milioni di euro.

Secondo quanto riferito in sede di Adunanza pubblica dal rappresentante di ATAC, l'impatto finanziario negativo derivante dalla descritta operazione, per minor trasferimento regionale diretto, dovrebbe poter essere "gestibile" da parte di ATAC, sulla base di considerazioni che sono apparse alla Sezione ancora poco chiare e comunque non ancora adeguatamente definite, secondo quanto riferito in sede di adunanza pubblica, in ragione dello stato attuale della complessa operazione in corso.

In aggiunta alle descritte incertezze derivanti dalla crisi pandemica e dalla riorganizzazione del trasporto pubblico locale attualmente in corso - con cui si realizza una contrazione del ruolo del Comune e una corrispondente espansione di quello regionale - il graduale ripristino degli equilibri di bilancio di ATAC necessita, ad avviso della Sezione, di

una profonda rivisitazione di taluni segmenti della relativa spesa per i quali, in questa sede, sono emerse criticità con conseguente imperfetto utilizzo delle risorse pubbliche.

Si richiama pertanto il socio pubblico, nella sua qualità di controllore *in house*, ad adottare adeguate misure di “razionalizzazione” di ATAC idonee a superare le criticità emerse in questa sede per la tutela degli equilibri del bilancio societario, trasmettendo le determinazioni assunte a questa Sezione per le successive verifiche di competenza.

