



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Alfredo Grasselli	Presidente aggiunto
Emanuele Scatola	Primo Referendario (Relatore)
Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Primo Referendario
Marco Nappi Quintiliano	Referendario
Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

nella camera di consiglio del 2 luglio 2026

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 175/2016, a seguito di trasmissione dell'atto deliberativo di costituzione di una nuova società per azioni, a totale partecipazione pubblica indiretta, da parte del Comune di Napoli, denominata Napoli Patrimonio S.p.A., per l'affidamento in regime di house providing del servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare suscettibile di generare reddito da occupazione, locazione e/o sfruttamento commerciale.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP);

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

Viste le deliberazioni n. 16/2022 e n. 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

Vista la nota del 4 maggio 2026, acquisita, in pari data, al protocollo SCCAM n. 2540, con la quale il Comune di Napoli ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 5 marzo 2026, avente come oggetto la *“costituzione di una nuova società per azioni a totale partecipazione pubblica indiretta da parte del Comune di Napoli, denominata Napoli Patrimonio S.p.A., per l'affidamento in house providing del servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare”*;

Visti tutti gli atti trasmessi dal Comune di Napoli;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 108/2026, con la quale è stata convocata l'odierna adunanza pubblica ai fini della trattazione della presente questione;

Relatore nell'adunanza pubblica del giorno 2 luglio 2026 il Primo Referendario Emanuele Scatola e uditi, per il Comune di Napoli, l'Assessore al Bilancio e la Dirigente Responsabile dell'Area Partecipate Comunali come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Premessa.

L'art. 5, comma 3, del TUSP, come modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione, diretta o indiretta, sia trasmesso, dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP), alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta

giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa e con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 107 TFUE).

In caso di parere della magistratura contabile in tutto o in parte negativo, *“ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*.

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame e inquadramento da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Come è noto, infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario - sia in caso di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente - è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

La funzione attribuita alla Corte dei conti dal legislatore si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Ciò *“in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

La verifica della Corte dei conti *ex art. 5, comma 3, TUSP*, interviene, pertanto, su un atto deliberativo che, per conseguire gli effetti finali cui è preordinato (*id est*: la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria) necessita della stipulazione, a valle, dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto.

La funzione attribuita alla Corte dei conti nella materia *de qua* trova collocazione, dunque, nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono, in chiave diacronica, il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti da parte della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, in termini generali, in ordine alla fisionomia della nuova forma di controllo coniata dal legislatore in materia di partecipazioni pubbliche, occorre ora soffermarsi sulla operazione societaria delineata dal Comune di Napoli con la deliberazione consiliare n. 6 del 5 marzo 2026.

Al riguardo, mette conto evidenziare che, con nota prot. PG/2026/493567 del 28/04/2026, inviata a mezzo PEC in data 28 aprile 2026 e acquisita al protocollo SCCAM n. 2463 del 29/04/2026, la Dirigente Responsabile dell'Area Partecipate del Comune di Napoli ha trasmesso a questa Sezione, ai fini della pronuncia ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 175/2016, la documentazione relativa alla *"costituzione di una nuova società per azioni a totale partecipazione pubblica indiretta da parte del Comune di Napoli, denominata Napoli Patrimonio S.p.A., per l'affidamento in house providing del servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare"*.

Come allegati alla suddetta nota, l'Amministrazione ha trasmesso i seguenti documenti:

- Statuto della NewCo;
- Atto costitutivo della NewCo;
- Relazione sull'onere di motivazione analitica *ex art. 5, comma 1, TUSP*;
- *Businnes Plan* della NewCo;
- Osservazioni pervenute in esito alla consultazione pubblica indetta ai sensi art. 5, comma 2, TUSP;
- Riscontro del Dirigente Responsabile dell'Area Partecipate alle osservazioni formulate in sede di consultazione pubblica.

Nella documentazione trasmessa, tuttavia, mancava la deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 5 marzo 2026, con la quale l'Organo consiliare dell'Ente ha manifestato la volontà di procedere alla costituzione della suddetta Società.

Con successiva PEC del 4 maggio 2026, acquisita al protocollo SCCAM n. 2540 del 4/05/2026, il Comune di Napoli, *“ad integrazione della PEC trasmessa in data 28/04/2026”*, ha trasmesso l’atto consiliare con cui è stata deliberata la costituzione della Società in esame, *“che per mero errore materiale non era stato accluso”* alla precedente comunicazione. Al riguardo, si rammenta che l’art. 5, comma 3, TUSP si esprime nei seguenti termini: *“l’amministrazione invia l’atto deliberativo di costituzione della società (...) alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”*.

Il controllo ex art. 5, comma 3 e 4, TUSP è incentrato, pertanto, sull’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica e prende l’abbrivio solo con la trasmissione di tale atto.

Il *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l’esercizio della funzione di controllo in esame coincide, pertanto, con la data di trasmissione dell’atto deliberativo di costituzione della società, che, nel caso di specie, è avvenuta solo in data 4 maggio 2026, a nulla rilevando il precedente invio di documentazione in data 28/04/2026 (in tal senso, si è già pronunciata questa Sezione con deliberazione n. 17/2023/PASP).

2. Il contesto in cui si inserisce l’operazione societaria.

Come è noto, il Comune di Napoli ha aderito, nel 2012, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del d. lgs. n. 267/2000, in ragione di una situazione di squilibrio strutturale in grado di provocare il dissesto emerso nel 2011 (per una approfondita disamina dei principali snodi del percorso di risanamento intrapreso dal Comune di Napoli si rinvia alla deliberazione di n. 117/2025/PRSP, con cui questa Sezione ha approvato la riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottata dall’Ente). L’attuazione di tale manovra di risanamento ha una durata di venti anni (2013-2032) ed è tuttora in corso.

A ciò si aggiunga che il Comune di Napoli ha avuto accesso, per gli anni 2022-2042, al contributo di cui all’art. 1, comma 567, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, giusta sottoscrizione, in data 29/03/2022, tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Sindaco di Napoli dell’Accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti di cui

al comma 572 del medesimo articolo (c.d. "Patto per Napoli"). Tale Accordo ha determinato l'assegnazione al Comune di Napoli di un contributo statale complessivo, a fondo perduto, di 1 miliardo e 244 milioni (precisamente, € 1.244.767.263,61), erogato in quote annuali, in un arco temporale che va dal 2022 fino al 2042, secondo il cronoprogramma, esposto nel paragrafo 4.7, fissato nel decreto ministeriale di riparto (decreto del Ministero dell'interno del 5 dicembre 2023).

Ai sensi dell'art. 1, comma 572, l'erogazione del contributo statale soggiace ad un regime di condizionalità, risultante dall'Accordo sottoscritto con lo Stato, che il Comune è tenuto ad osservare al fine ottenere e mantenere nel tempo il suddetto contributo.

Il suddetto regime di condizionalità prevede, tra l'altro, le seguenti misure:

- valorizzazione e alienazione del patrimonio pubblico, attraverso il piano definito con la società Invimit con un prevedibile incremento delle entrate;
- riduzione dei fitti passivi a partire dal 2023;
- razionalizzazione del sistema delle partecipate, attraverso un piano da definire entro il 1° settembre 2022.

Le attività di valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare comunale e quelle di razionalizzazione del sistema delle partecipate si inseriscono, dunque, all'interno di quanto previsto nell'Accordo tra lo Stato e il Comune di Napoli per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti di cui all'articolo 1, commi da 567 a 580, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (c.d. Patto per Napoli).

A seguito della sottoscrizione dell'Accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Sindaco di Napoli (c.d. Patto per Napoli), pertanto, il riequilibrio strutturale non è affidato solo alle misure risanamento contemplate nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del TUEL, in quanto risulta arricchito dalle leve aggiuntive previste dall'Accordo.

È appena il caso di precisare che la gestione patrimoniale - intesa come l'insieme delle attività dirette alla conservazione (mediante *individuazione, inventariazione, valutazione e manutenzione* dei beni), all'amministrazione e alla valorizzazione (mediante il compimento di *atti dispositivi*, come locazione, concessione, alienazione) del patrimonio pubblico - è uno snodo decisivo del percorso di risanamento dell'Ente.

Al riguardo, nella deliberazione n. 117/2025/PRSP, questa Sezione ha sottolineato *"la centralità della ordinata e proficua gestione patrimoniale nel percorso di risanamento dell'Ente."*

Trattasi (...) di uno dei profili strutturali da cui dipende l'equilibrio a valere nel tempo del bilancio comunale".

La valorizzazione del patrimonio immobiliare e la razionalizzazione del sistema delle partecipate comunali si iscrivono a pieno titolo, pertanto, nelle misure su cui poggia la manovra di risanamento del Comune di Napoli in corso di attuazione.

È questo il quadro in cui si inserisce l'operazione societaria in esame, in quanto con essa l'Ente mira a dare un assetto più razionale al sistema delle partecipate comunali e a imprimere una marcia diversa alla gestione del patrimonio immobiliare suscettibile di generare reddito, superando le attuali inefficienze.

2.1. Le criticità del sistema attuale di gestione del patrimonio immobiliare.

Attualmente, il servizio di gestione, valorizzazione e manutenzione del patrimonio immobiliare, ad uso abitativo e non abitativo, del Comune è affidato a Napoli Servizi S.p.A. Quest'ultima è una società interamente partecipata dal Comune, che realizza, in regime di *in house providing*, servizi integrati di *facility management* (a titolo meramente esemplificativo: pulizia edifici, igiene ambientale, custodia, manutenzione) unitamente ad altre attività strumentali a supporto del Comune, nonché dal 1° luglio 2013, in via residuale (con una rilevanza minima $\approx 15/20\%$ su totale commesse gestite dalla Società), il servizio di gestione amministrativa e tecnica del patrimonio immobiliare.

Secondo quanto affermato dall'Ente nella Relazione sull'onere di motivazione analitica, *"la gestione del patrimonio immobiliare da parte di Napoli Servizi è risultata, tuttavia, in parte inefficace a causa di diverse criticità operative, il che ha costretto il Comune ad intervenire direttamente in sua supplenza per lo svolgimento di alcune attività straordinarie"*.

Il Piano Economico Finanziario (nel prosieguo, per brevità, anche PEF), nella sezione dedicata al *"Contesto di riferimento"* e, segnatamente alla *"Analisi delle criticità della gestione attuale"*, ripercorre le principali criticità della gestione amministrativa e tecnico-manutenitiva attuale.

Si procede a esporre le criticità della attuale gestione amministrativa indicate dall'Amministrazione comunale nel PEF.

1) ***Mancanza di strutturazione del dato.*** L'attuale gestione si basa su documentazione ereditata dal precedente gestore, in assenza di un censimento immobiliare sistematico. Ciò ha prodotto una forte frammentazione dei dati, con informazioni incomplete, non

integrate e difficili da aggiornare. La mancanza di collegamento tra inventari, contratti e bilancio ha generato disallineamenti e inefficienze, compromettendo la valorizzazione degli asset e la precisione dell'inventario, con effetti negativi sulla governance e sull'efficienza operativa.

2) **Implementazione del Software gestionale.** Il software gestionale SEP@COM dispone di funzionalità utili ma il suo utilizzo è limitato da un impiego non strutturato e da scarsa formazione del personale. Pur presentando margini di miglioramento (es. automazione e integrazione), l'attuale gestione è caratterizzata da frammentazione e assenza di presidio, con frequente ricorso a elaborazioni esterne. Questo riduce l'efficienza operativa e conferma la necessità di rafforzare competenze e organizzazione per abilitare una gestione davvero moderna e integrata del patrimonio.

3) **Carenza di professionalità adeguate.** La Società Napoli Servizi s.p.a. presenta criticità sul fronte delle risorse umane, sia per insufficienza numerica, sia per carenza di competenze contabili, fiscali e amministrative. Il personale è stato riallocato da altri ambiti senza formazione specialistica, a seguito dell'affidamento del patrimonio nel 2013, quando la Società operava nel facility management. A ciò si aggiunge un'età media elevata e un alto numero di dipendenti prossimi al pensionamento, compromettendo l'efficienza e la tempestività operativa, con effetti negativi sulla qualità del servizio.

4) **Mancaza di collaborazione.** La gestione del patrimonio è stata segnata da scarsa sinergia operativa tra Napoli Servizi e il Comune di Napoli, a causa di un uso non ottimale del software e dell'assenza di un modello integrato. Ne sono derivate criticità ricorrenti, come la mancata condivisione dei dati, la duplicazione di attività e un disallineamento operativo rispetto alle richieste dell'Ente. La mancanza di un piano strutturato ha compromesso l'efficienza complessiva della gestione.

5) **Mancaza di organizzazione.** Si rilevano duplicazioni di attività e mansioni non eseguite per carenze organizzative, in particolare su operazioni come aggiornamenti catastali, inventari extra-sistema, verifica della proprietà, rapporti condominiali e rendicontazione degli incassi, spesso svolte in supplenza dal Comune. Il perimetro delle attività è poco definito, e Napoli Servizi è priva della potestà giuridica per eseguire azioni esecutive su morosità e accertamenti dell'utenza, limitandone l'operatività.

Sul crinale della gestione attuale tecnica e manutentiva, il PEF indica le criticità di seguito esposte.

1) *Modello gestionale della manutenzione*. Lo stato manutentivo del patrimonio è in condizioni critiche, con numerosi interventi inevasi nel tempo. Napoli Servizi, per carenza di personale e alto volume di richieste, adotta un approccio reattivo, focalizzato su emergenze, anziché su una manutenzione programmata. L'assenza di un software adeguato e l'impossibilità di usare strumenti BIM/GIS impediscono un monitoraggio integrato, ostacolando lo sviluppo di un modello efficiente e strategico.

2) *Mancanza di strutturazione del dato*. L'attività è proseguita basandosi su un inventario obsoleto, in assenza di un censimento sistematico dello stato manutentivo degli immobili. Questa lacuna ha impedito una programmazione efficace della manutenzione ordinaria, causando un deterioramento progressivo del patrimonio. Molti interventi, non gestiti in chiave preventiva, sono divenuti straordinari, con maggiori costi e tempi di esecuzione.

3) *Inefficienze gestionali e organizzative*. Si registrano ritardi negli interventi urgenti, soprattutto quelli soggetti a diffida, a causa della carenza di organico e della sovrapposizione di priorità operative. L'Area Tecnica gestisce un elevato volume di richieste, spesso ricevute tramite canali informali, ostacolando una pianificazione strutturata. La gestione delle manutenzioni non a reddito è rallentata da procedimenti incompleti dei vari uffici comunali. Il progressivo svuotamento di funzioni ha comportato un maggiore coinvolgimento di Napoli Servizi, senza risorse adeguate. Inoltre, manca un servizio di pronto intervento extra-orario, limitando la capacità di risposta immediata.

4) *Contesto geografico*. Il patrimonio è ampiamente disperso sul territorio, includendo unità anche fuori provincia e regione, con rilevanti criticità operative e gestionali. La distanza geografica impone un maggiore impegno organizzativo, aumenta i tempi di intervento e le difficoltà logistiche, compromettendo la tempestività di manutenzioni e controlli. Ne derivano costi operativi elevati, dovuti a spostamenti frequenti o all'esternalizzazione dei servizi. La mancanza di presidi locali accentua il rischio di deterioramento e di criticità non rilevate.

Al fine di ovviare a tale situazione, il Comune ha inteso rivedere la gestione del proprio patrimonio immobiliare ed è giunto alla decisione di costituire una NewCo a ciò specificatamente dedicata.

Per evitare che la costituzione della NewCo incorra nel divieto di duplicazioni societarie di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP (che vieta alle amministrazioni di detenere

partecipazioni in società che svolgono attività analoga o simile a quella svolta da altre società), l'Amministrazione afferma che *"a fronte della costituzione della NewCo si procederà all'approvazione della modifica statutaria dell'art. 3 di Napoli Servizi, eliminando dalle attività elencate nel suo oggetto sociale quelle che verranno poi affidate alla NewCo alla sua costituzione"* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

2.2. *L'iter di costituzione della NewCo nell'ambito del processo di riassetto delle partecipazioni comunali.*

Come è stato anticipato, il Comune di Napoli ha manifestato l'intenzione di procedere alla costituzione di una società dedicata esclusivamente alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare a reddito.

Secondo quanto prospettato dall'Ente, tale misura rientra nel più ampio impegno di *"razionalizzazione del sistema delle partecipate"* che il Comune ha assunto con il Governo italiano per gli anni 2022-2042 con la sottoscrizione – ai sensi dell'art. 1, comma 567 della l. n. 234/2021 – dell'Accordo con lo Stato per il ripiano del disavanzo e il rilancio degli investimenti (*"Patto per Napoli"*, cfr. *infra* par. 2). In particolare, l'obiettivo perseguito è quello di superare l'attuale frammentazione gestionale, promuovendo un modello di *governance* unitaria, coordinata ed efficiente anche con il presidio del controllo analogo delle partecipazioni comunali.

La scelta di costituire una società dedicata esclusivamente alla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare è stata prevista dapprima con l'adozione di un *"Atto di indirizzo in merito ai futuri assetti degli organismi partecipati del Gruppo Comune di Napoli da proporre nel redigendo DUP 2023-2025"*, di cui alla deliberazione della Giunta comunale n. 558 del 30/12/2022.

Nella suddetta deliberazione di Giunta è emersa l'esigenza di procedere:

1. alla costituzione di una nuova società per azioni, denominata *"Napoli patrimonio S.p.A."*, a totale partecipazione pubblica indiretta da parte del Comune di Napoli per il tramite di Napoli Holding S.r.l., cui affidare il servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare a reddito (NewCo);
2. al riassetto funzionale di Napoli Servizi S.p.A.;
3. al rilancio e alla riorganizzazione delle ulteriori partecipate in vista del loro progressivo passaggio nel perimetro gestionale di Napoli Holding S.r.l.;

4. al rafforzamento strutturale e operativo della stessa Napoli Holding.

A conclusione di tale processo, *“Napoli Holding s.r.l. assumerà un ruolo centrale nell’assetto di governance del gruppo, attraverso la definizione e l’attuazione degli indirizzi strategici, il coordinamento operativo e finanziario, e la centralizzazione di funzioni trasversali – tra cui acquisti, gestione finanziaria, controllo interno, sviluppo digitale e innovazione – al fine di generare economie di scala, accrescere la trasparenza, rafforzare la responsabilità gestionale (accountability) e consolidare il controllo strategico da parte dell’Amministrazione comunale”* (cfr. Relazione sull’onere di motivazione analitica).

Tali scelte hanno trovato poi conferma nel DUP 2023-2025 (approvato con deliberazione consiliare n. 27 del 15/05/2023 e aggiornato con deliberazioni n. 40 del 19/06/2023 e 93 del 22/11/2023), nel DUP 2024-2026 (approvato con deliberazione consiliare n. 1 del 24/01/2024 e aggiornato con deliberazione n. 9 del 9/04/2024) e, da ultimo, sono state ribadite all’interno del DUP 2025-2027.

In esecuzione delle scelte strategiche e operative assunte con gli atti programmatori citati, l’Amministrazione comunale ha svolto un lavoro di approfondimento, che si è tradotto nella deliberazione di Giunta n. 302 del 26/07/2024, con la quale ha dato impulso alle attività necessarie e propedeutiche alla costituzione della NewCo per la gestione del patrimonio immobiliare.

Più precisamente, con la suddetta deliberazione, la Giunta comunale ha formulato le linee guida per l’avvio delle procedure finalizzate alla costituzione della NewCo, fornendo ulteriori indirizzi circa: a) il perimetro dei beni affidati in gestione e dell’oggetto sociale; b) la forma giuridica, la tipologia di partecipazione e il tipo di affidamento; c) la governance e gli organi societari; d) i rapporti con gli uffici comunali; e) i rapporti tra la NewCo e la Napoli Servizi; f) la gestione del periodo transitorio.

Con la deliberazione n. 461 del 25/09/2025, la Giunta comunale ha proposto al Consiglio di approvare la *“costituzione di una nuova società per azioni, a totale partecipazione pubblica indiretta da parte del Comune di Napoli, denominata Napoli Patrimonio S.p.A., per l’affidamento in house providing del servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, per le motivazioni analitiche espresse ai sensi dell’art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 nella Relazione allegata al presente atto quale parte integrante e sostanziale (...)”*. La suddetta deliberazione contiene anche la proposta di *“impegnarsi, con il nuovo contratto di servizio di Napoli Servizi S.p.A., che avrà decorrenza dal 25/11/2025, a rideterminare il perimetro dei servizi nel*

sensu di eliminare tutte le attività analoghe o similari a quelle affidate alla NewCo, ai fini del rispetto del divieto di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del d.lgs. 175/2016 e in di linea con l'indirizzo espresso dalla Giunta Comunale con la deliberazione n. 302 del 26/07/2024".

La proposta di deliberazione in esame reca, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del Tuel, il parere di regolarità tecnica favorevole del Dirigente dell'Area Amministrativa del Patrimonio e di quello dell'Area Tecnica del Patrimonio, nonché il parere di regolarità tecnica favorevole del Dirigente dell'Area Partecipate Comunali. Parimenti risulta anche il parere di regolarità contabile favorevole del Ragioniere Generale.

Nel parere di regolarità contabile, il Ragioniere Generale ha evidenziato quanto segue: *"nello stato patrimoniale, a pag. 32 del Piano Industriale executive summary, è riportata previsione di perdite portate a nuovo di € - 2.969.178 nel primo anno di attività (esercizio 2027), € - 3.058.329 nel secondo anno di attività (esercizio 2028), e per importi decrescenti dall'anno 2029 in ragione della produzione di utili. Tale previsione comporta la necessità di stanziare alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti dei corrispondenti bilanci di previsione comunali Fondi perdite partecipate di pari importo, ai sensi dell'art 21 del TUSP. In detti bilanci sarà, quindi, necessaria la revisione della spesa corrente di pari importo, per assicurare il rispetto di tale obbligo di accantonamento, che ha la funzione proprio di comprimere la capacità di spesa dell'Ente a fronte di risultati di esercizio negativi delle proprie partecipate. Nel citato parere di regolarità contabile (i.e. il parere relativo alla precedente deliberazione di Giunta n. 399/2025), la scrivente ha evidenziato la necessità di revisionare la spesa corrente ed operare scelte di priorità rispetto alla necessità di assicurare copertura al corrispettivo destinato alla NewCo, dal momento che - come attestato al punto nn) dell'istruttoria della presente proposta - i risultati di crescita della performance di gestione del patrimonio (con previsione di aumento dei canoni patrimoniali, riduzione delle morosità, aumento degli introiti da alienazioni) si determineranno nell'arco temporale esaminato di cinque anni (...). Ciò premesso, ai fini della predisposizione del prossimo bilancio triennale di previsione 2026/2028, di imminente formazione, è necessario che la Giunta formuli coerente atto di indirizzo con indicazione di scelte sui cespiti di entrata da valorizzare e sugli interventi di spesa da contenere, anche per il reperimento di eventuali costi del personale di Napoli Servizi precedentemente occupato nella linea di gestione patrimonio che, a seguito della costituzione della NewCo, saranno riallocati, presumibilmente entro il 31/12/2026, su altre linee di attività nell'ambito del redigendo contratto di servizio con Napoli Servizi. Pertanto, si ribadisce l'invito ai responsabili delle spese e delle entrate ad un attento monitoraggio del grado di realizzazione delle stesse ed a segnalarne*

eventuali criticità che possano incidere negativamente sul cambio di modello gestionale e sugli equilibri di bilancio dell'Ente".

Lo schema di deliberazione, con i relativi allegati, prima dell'approvazione da parte del Consiglio comunale, è stato sottoposto a consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 2, TUSP, mediante pubblicazione all'Albo Pretorio comunale *on line* e con avviso sul sito istituzionale dell'Ente e nella sezione "Amministrazione Trasparente", per il periodo di 30 giorni (dall'8/08/2025 al 07/09/2025).

Si sono avvalsi della facoltà di formulare osservazioni (v. allegato "*Consultazione pubblica: osservazioni*") i seguenti soggetti:

- 1) Consorzio Sevizi Integrati (prot. n. PG/2025/781999 dell'8/09/2025);
- 2) Associazione Italia Nostra Aps Campania (prot. n. PG/2025/782511 dell'08/09/2025);
- 3) Confederazione della Proprietà Edilizia (prot. n. PG/2025/783396 dell'8/09/2025);
- 4) Legambiente Campania APS-RETS (prot. n. PG/2025/783550 dell'8/09/2025);
- 5) Associazione Donne Architetto ADA-Napoli (prot. n. PG/2025/783663 dell'8/09/2025).

Alle suddette osservazioni l'Amministrazione ha fornito riscontro (v. allegato "*Consultazione pubblica: riscontro*") con nota del 25/09/2025, a firma della Dirigente dell'Area Partecipate Comunali.

Con verbale del 2/10/2025 (prot. n. PG/2025/882439), il Collegio dei Revisori dei conti ha espresso, ai sensi dell'art. 239 del Tuel, parere favorevole alla deliberazione di Giunta comunale n. 461 del 25/09/2025, recante proposta di costituzione della NewCo, con raccomandazione "*di provvedere alla modifica del perimetro dei Servizi attualmente affidati alla Napoli Servizi, con contestuale revisione della sua mission, al fine di non incorrere nel divieto previsto dall'art. 20, comma 2, lett. c) del d. lgs. n. 175/2016*".

Con deliberazione n. 6 del 5 marzo 2026, il Consiglio comunale ha deliberato l'approvazione della proposta di costituzione società per azioni, denominata Napoli patrimonio S.p.A. di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 461 del 25/09/2025, con n. 1 Mozione e n. 1 Emendamento, preliminarmente e separatamente approvato.

L'esigenza di approvare il suddetto emendamento è sorta in quanto la delibera della Giunta comunale recante proposta al Consiglio individuava le coperture finanziarie necessarie al conferimento del capitale sociale e al trasferimento di parte corrente necessario

nella fase di *start up* della società, da garantirsi nel bilancio di previsione 2025-2027 annualità 2025.

L'*iter* di esame della proposta in Consiglio comunale ha comportato, tuttavia, il differimento della discussione in aula all'anno 2026, il che ha reso necessario procedere a una modifica nei punti in cui la delibera individua la copertura finanziaria delle spese. Di qui l'esigenza di approvare un emendamento, al fine di garantire la necessaria copertura finanziaria a valere sul bilancio di previsione 2026-2028, annualità 2026 e 2027.

3. I tratti salienti dell'operazione societaria.

Al fine di fornire un quadro sinottico dell'operazione societaria sottoposta al vaglio di questa Sezione, si riassumono i dati salienti dell'operazione stessa.

Forma societaria e controllo analogo indiretto. L'atto deliberativo sottoposto al controllo di questa Sezione prevede la costituzione di una società per azioni, denominata Napoli Patrimonio s.p.a., a totale partecipazione pubblica indiretta da parte del Comune di Napoli per il tramite di Napoli Holding S.r.l., che opera, in regime di *in house providing*, per l'esercizio di attività e servizi strumentali per il Comune stesso. La costituenda Società è soggetta al controllo analogo da parte del Comune di Napoli, che lo esercita in via indiretta tramite Napoli Holding s.r.l., ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) del TUSP.

Socio Unico. Il socio unico della NewCo è Napoli Holding s.r.l., società a responsabilità limitata a totale partecipazione pubblica, con socio unico il Comune di Napoli.

Oggetto sociale. La nuova Società ha come oggetto sociale esclusivo, secondo il modello *in house providing*, il servizio di gestione tecnico-amministrativa, finanziario-contabile e legale, manutenzione ordinaria e straordinaria, dismissione e valorizzazione dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli suscettibili di generare reddito da occupazione, locazione e sfruttamento commerciale.

Capitale sociale. Il capitale sociale è di euro 1.000.000,00 (*un milione virgola zero*) ed è suddiviso in n. 2000 (*duemila*) azioni da euro 500 cadauno (art. 2346, comma 3, c.c.). All'atto della costituzione è previsto, oltre al predetto conferimento iniziale da destinare come capitale sociale, un trasferimento straordinario di € 3.000.000,00, su cui torneremo più avanti.

Sistema di amministrazione adottato: Amministratore Unico.

Durata della Società: 31 dicembre 2060.

Ciò premesso in termini generali, occorre esaminare partitamente i potenziali profili di criticità dell'operazione societaria sottoposta al vaglio di questa Sezione, al fine di valutarne la conformità ai parametri normativi indicati dall'art. 5, commi 1 e 2, TUSP.

4. Controllo analogo "a cascata" e affidamento diretto.

Si definisce "a cascata" il controllo strutturale su un organismo esercitato dall'amministrazione in via indiretta, ossia per il tramite di un terzo soggetto, a propria volta controllato dall'amministrazione.

Il controllo analogo indiretto si configura quando l'amministrazione non esercita tale controllo direttamente sulla società affidataria in house ma attraverso un organismo (societario) intermedio (che, sovente, assume la fisionomia di una holding). Si tratta, in sintesi, di una forma di controllo analogo di secondo grado, in cui tra Amministrazione e società non sussiste una relazione diretta.

L'amministrazione esercita un controllo analogo su un ente che a propria volta esercita un controllo analogo sull'organismo in house e anche se tra l'amministrazione e l'organismo in house non sussiste una relazione diretta, è comunque ammesso l'affidamento diretto.

Lo schema dell'operazione denominata *in house* "a cascata" si può riassumere nei seguenti termini: l'amministrazione A controlla un soggetto *in house* B, che a sua volta controlla l'organismo *in house* C; A effettua un affidamento diretto a C.

In tal caso, l'affidamento diretto viene effettuato senza gara da parte di un ente che non è socio della società affidataria. La legittimità dell'affidamento diretto riposa, pertanto, sulla verifica della sussistenza del controllo analogo di A su B e di B su C.

Sotto il profilo dell'inquadramento normativo, l'art. 2, comma 1, lett. g) del TUSP definisce come "*partecipazione indiretta*" la "*partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica*".

Il controllo analogo indiretto trova la propria fonte nell'art. 2, comma 1, lett. c) del TUSP, che definisce "*controllo analogo*" la situazione in cui "*l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo*

può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante".

Il sintagma *"controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante"* deve essere inteso nel senso che la persona giuridica attraverso cui l'Amministrazione esercita il controllo analogo deve, a sua volta, essere assoggettata al controllo analogo dell'Amministrazione stessa.

Con riferimento al controllo analogo indiretto, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che, a determinate condizioni, è configurabile un controllo analogo anche nel caso di partecipazione pubblica indiretta, in cui il pacchetto azionario non è detenuto direttamente dall'ente pubblico di riferimento, ma indirettamente mediante una società capogruppo (c.d. holding) posseduta al 100% dall'ente medesimo (c.d. *in house* a cascata, in relazione al quale v. Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006 C-340/04, c.d. sentenza *"Carbotermo"*). In tale pronuncia, la Corte di giustizia ha precisato che *"l'intervento di un siffatto tramite può, a seconda delle circostanze del caso specifico, indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione al suo capitale"* (Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006 C-340/04, c.d. sentenza *"Carbotermo"*).

La Sezione delle Autonomie di questa Corte, a più riprese, si è espressa sui potenziali limiti della gestione delle partecipate tramite società holding evidenziando che *"nelle società indirette, la presenza di un'articolata gerarchia dei livelli di partecipazione produce un naturale affievolimento dei poteri di controllo dell'ente socio sugli organismi partecipati, rendendo, di fatto, complesso l'esercizio delle prerogative connesse alla qualità di socio. Il Testo unico si fa carico delle istanze volte al contenimento del fenomeno delle partecipazioni indirette, nella misura in cui impone alle società strumentali controllate dagli enti locali (le entità di cui all'art. 4, co. 2, lett. d) il divieto di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Le criticità relative alle società indirette si pongono con maggior enfasi in caso di adozione del modello holding, ossia quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata ad una società di primo livello (holding pura o finanziaria), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale"* (del. n. 29/2019/FRG; nei medesimi termini anche del. n. 15/2021/FRG; del. n. 10/2024/FRG).

4.1. *L'operazione societaria delineata dal Comune di Napoli e il ruolo della Società holding.*

Lo schema descritto è stato seguito dall'Amministrazione nel caso di specie: il socio unico della costituenda Società Napoli Patrimonio s.p.a. è Napoli Holding s.r.l., società a responsabilità limitata a totale partecipazione pubblica, con socio unico il Comune di Napoli.

Sebbene il presente controllo verta sull'atto deliberativo di costituzione della Napoli Patrimonio s.p.a., il carattere indiretto della partecipazione societaria rende necessario soffermarsi anche sulla Napoli Holding, tramite la quale il Comune esercita il controllo analogo.

In base ai termini dell'operazione societaria in esame, infatti, l'eventuale influenza del Comune sulle decisioni della Napoli Patrimonio s.p.a. viene esercitata mediante una Società holding, segnatamente la Napoli Holding s.r.l.

Al riguardo, occorre premettere che la costituzione della nuova Società dedicata alla gestione del patrimonio immobiliare a reddito costituisce un tassello – fondamentale – di una più vasta operazione di riassetto societario, che contempla anche la riorganizzazione funzionale di Napoli Servizi, il rilancio e la riorganizzazione delle ulteriori partecipate in vista del loro progressivo passaggio nel perimetro gestionale di Napoli Holding e, soprattutto, il rafforzamento strutturale e operativo della stessa Holding.

Secondo quanto emerge dalla Relazione trasmessa dal Comune, *“a conclusione di tale processo, Napoli Holding assumerà un ruolo centrale nell'assetto di governance del gruppo, attraverso la definizione e l'attuazione degli indirizzi strategici, il coordinamento operativo e finanziario, e la centralizzazione di funzioni trasversali – tra cui acquisti, gestione finanziaria, controllo interno, sviluppo digitale e innovazione – al fine di generare economie di scala, accrescere la trasparenza, rafforzare la responsabilità gestionale (accountability) e consolidare il controllo strategico da parte dell'Amministrazione comunale”*.

Nella suddetta Relazione si evidenzia che *“sebbene il Comune eserciterà nei confronti della NewCo un controllo analogo indiretto, per il tramite di Napoli Holding, tale circostanza non implicherà una minor soggezione al potere di controllo in capo all'ente comunale. E infatti, allo stato attuale, il Comune è l'unico ente socio della holding e perciò si trova nelle condizioni di poter esercitare, secondo le modalità, le finalità e le condizioni prescritte nella presente relazione, un pieno controllo analogo indiretto sulla costituenda società”*.

In ordine alla sussistenza dei requisiti del controllo analogo indiretto, questo Ufficio di controllo osserva come, in termini generali, lo schema configurato dall'Ente (c.d. *in house* a cascata) sia ammesso dall'ordinamento, sia pure con le cautele indicate dalle suddette pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Sezione delle Autonomie di questa Corte.

È chiaro che la presenza di un organismo intermedio, che assume la veste di socio, rende necessario verificare se questo anello aggiuntivo della catena del controllo possa attenuare la capacità dell'Amministrazione di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della costituenda Società.

Ciò anche alla luce della circostanza che tale Società, secondo l'operazione disegnata dal Comune, risulta affidataria – stante, come vedremo più avanti l'ampiezza dell'oggetto sociale – di delicati compiti inerenti a un settore nevralgico per gli equilibri di bilancio e per il tortuoso percorso di risanamento strutturale dell'Ente (v. deliberazione di n. 117/2025/PRSP, con cui questa Sezione ha approvato la riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottata dall'Ente), quale è la gestione e valorizzazione di un vasto ed eterogeneo patrimonio immobiliare a reddito, il cui valore risulta superiore ai 4 miliardi di euro.

A tal proposito, è appena il caso di precisare che una delle cause di squilibrio strutturale, su cui si fonda il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del Tuel, è consistita proprio nell'inefficiente e disordinata gestione del patrimonio immobiliare, che si è tradotta in una fonte di costi da sostenere a fronte di una scarsa capacità di riscossione delle entrate patrimoniali, che oggi dovrebbero costituire, invece, una leva fondamentale di risanamento dell'Ente.

In chiave diacronica, questa Sezione osserva come il rafforzamento strutturale e operativo della Napoli Holding s.r.l. avrebbe dovuto precedere la costituzione della nuova società. Infatti, un affidamento di questa portata e dimensioni – sebbene mitigato, come vedremo più avanti, dalla previsione di un periodo transitorio – avrebbe necessitato di una preliminare e solida strutturazione della Napoli Holding s.r.l.

Come è stato anticipato, l'oggetto dell'affidamento attiene ad un settore nevralgico – la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare a reddito – anche in relazione alla tutela dell'equilibrio di bilancio e al percorso di risanamento strutturale dell'Ente. Il controllo sulla società affidataria deve poggiare, pertanto, su solide basi: il che avrebbe do-

vuto suggerire, sotto il profilo cronologico, di far precedere la costituzione della nuova Società da un rafforzamento del ruolo della holding e di non rinviare tale operazione (o il completamento di tale operazione) ad un momento successivo.

Parimenti, sarebbe opportuno inserire previsioni rafforzative del controllo analogo, con un ritmo di reportistica e monitoraggio più serrato, con l'introduzione di indicatori di performance e tempistiche vincolanti e con la previsione di ulteriori deroghe al modello civilistico di amministrazione della società mediante il riconoscimento di poteri più penetranti all'Amministrazione comunale.

In sintesi, se, da un lato, è chiaro che le inefficienze del passato inerenti alla gestione patrimoniale vanno necessariamente superate, dall'altro lato non ci si può esimere dal sottolineare le preoccupazioni insite nel carattere indiretto del controllo su una Società che gestisce un settore nevralgico per gli equilibri di bilancio a valere nel tempo del Comune di Napoli, considerato che l'Ente sta attuando una complessa manovra di risanamento dal 2013. Ciò a maggior ragione nel caso in cui, come riferisce il Comune stesso, l'attività di rafforzamento del ruolo di holding è un obiettivo non ancora realizzato.

5. Vincolo finalistico e di attività.

In linea con l'obiettivo di contenere la proliferazione di organismi societari, il legislatore limita la libertà negoziale della pubblica amministrazione, vietando la *"costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"* (c.d. vincolo di scopo o finalistico).

Al limite di scopo, l'art. 4, comma 2, aggiunge anche un vincolo di attività. Le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività puntualmente e tassativamente enunciate dal comma 2 dell'art. 4, tra cui rileva, in questa sede, l'ipotesi di cui alla lett. d), consistente nella *"autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento"*.

Il successivo comma 3 prevede: *"al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la*

valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato”.

Il Comune di Napoli configura e inquadra l’operazione societaria in esame come rientrante nella lett. d) del comma 2 dell’art. 4, cioè in termini di *“autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni”* (c.d. società strumentali).

Nella Relazione si legge che *“la costituzione della società Napoli Patrimonio è finalizzata all’affidamento in house providing del servizio di gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare del Comune, servizio sussumibile nella fattispecie dell’autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (...) di cui al richiamato art. 4, comma 2, lett. d) del TUSP”.*

L’Amministrazione non si è avvalsa, pertanto, della possibilità concessa dall’art. 4, comma 3, del TUSP, di *“acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato”.*

A conferma di ciò, oltre all’inquadramento esplicito dell’operazione da parte dell’Ente nell’ambito delle società strumentali, depone anche la presenza di conferimenti in denaro, con esclusione del conferimento dei beni immobili.

L’inquadramento dell’operazione societaria in esame rileva anche ai fini del regime giuridico applicabile, segnatamente dell’onere di motivazione analitica. La possibilità di acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio ex art. 4, comma 3, del TUSP è concessa *“anche in deroga al comma 1”*, vale a dire al divieto di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’amministrazione. Per tale tipologia di società non è necessario, pertanto, procedere alla verifica dell’osservanza dell’onere di motivazione analitica in relazione al carattere di stretta necessità. Per andare incontro alle esigenze di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, infatti, il legislatore ammette l’acquisizione di partecipazioni in società che hanno tale valorizzazione come oggetto sociale esclusivo e, in tal caso, solleva l’amministrazione dall’onere di motivazione analitica sul carattere strettamente necessa-

rio della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, comma 1, TUSP.

Nel caso di specie, il Comune non delinea un'operazione ai sensi del suddetto comma 3, in quanto non effettua conferimenti di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. L'Ente inquadra, invece, espressamente la costituenda società nell'ambito della lett. d) del comma 2 dell'art. 4 del TUSP, sicché sussiste l'esigenza di verificare il carattere strettamente necessario della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente e l'assolvimento all'onere di motivazione analitica in ordine a tale profilo.

Al riguardo, soccorre la Relazione sull'onere di motivazione analitica trasmessa dall'Ente, che si occupa anche del vincolo finalistico.

Nella predetta Relazione, l'Amministrazione afferma che *“si tratta di un servizio che è tipicamente annoverabile fra quelli che perseguono le finalità istituzionali dell'ente. La valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare rappresentano certamente per il Comune una finalità istituzionale, che l'amministrazione comunale è chiamata a perseguire e adempiere anche alla luce degli impegni assunti con il Patto per Napoli, poi confluiti nei vari atti programmatici (...)”*. L'Ente soggiunge che *“oltre a porsi in linea con le finalità istituzionali del Comune, l'operazione di cui trattasi si inserisce all'interno degli impegni e degli obiettivi di riordino del sistema delle partecipate che l'Ente ha assunto nell'ambito del Patto per Napoli, quale risposta strutturale alla frammentazione gestionale e alle inefficienze del sistema partecipativo comunale”* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

Alla luce delle considerazioni svolte, l'Ente ritiene che emerga *“chiaramente la stretta necessità da parte del Comune di procedere alla costituzione delle società”*.

Al riguardo, questo Ufficio di controllo osserva come il tema del rispetto del vincolo finalistico si intreccia con il vincolo di attività (o di categoria).

Con riferimento al vincolo di categoria, infatti, l'Amministrazione sussume espressamente l'operazione societaria nell'alveo dell'art. 4, comma 2, lett. d) del TUSP (*“autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni”*), con ciò escludendo l'inquadramento nel comma 3, specificamente dedicato alle società di valorizzazione immobiliare.

Peraltro, in disparte la auto-qualificazione datane dall'Ente, difetta un requisito essenziale per ricondurre tale Società nella categoria di cui al comma 3, consistente nel *“confe-*

rimonto di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato". Nel caso di specie, il Comune si limita, infatti, a effettuare un conferimento in denaro, con esclusione del conferimento di unità immobiliari.

Non opera, pertanto, nel caso di specie, la deroga al comma 1, prevista dal comma 3 per le sole società di valorizzazione immobiliare ivi contemplate. Il che impone di verificare l'osservanza dell'onere di motivazione analitica in ordine al vincolo finalistico.

In ordine a tale vincolo, fermo restando che il Collegio non può sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'Amministrazione precedente, si osserva come il Comune abbia assolto all'onere di motivazione analitica, con una serie di argomenti, non affetti da irragionevolezza o illogicità, a supporto della scelta di costituire la NewCo, emergenti dalla Relazione, dal PEF e dagli atti deliberativi assunti dagli Organi di governo del Comune.

Sullo sfondo resta la questione sulla possibilità di utilizzare fattori contingenti, come le carenze di organico e di professionalità adeguate all'interno della compagine amministrativa comunale, ai fini della giustificazione della sussistenza del requisito della stretta necessità.

Ad avviso del Collegio, nel caso di specie, tuttavia, la carenza di organico dell'Amministrazione comunale è solo uno dei motivi addotti per giustificare la necessità di creare un nuovo organismo societario, sicché trattasi di questione che non assume rilievo dirimente.

6. Oggetto sociale.

L'obiettivo della costituzione della NewCo è quello di *"creare una realtà specializzata nella gestione del patrimonio immobiliare, in linea con la prassi di mercato operata dalla maggior parte delle amministrazioni comunali, con l'obiettivo di ottimizzarne la gestione e superare così le criticità riscontrate negli anni precedenti"* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

In quest'ottica, nel disegnare l'operazione societaria il Comune di Napoli ha circoscritto il perimetro dei beni affidati alla gestione della NewCo ai beni immobili a reddito o potenzialmente in grado di generare reddito, tramite locazione o altre forme di valorizzazione commerciale, con assunzione da parte della nuova società della piena responsabilità tecnica, amministrativa, finanziaria e manutentiva (ordinaria e straordinaria), oltre all'attività di valorizzazione e alienazione degli *asset*.

Sono, invece, esclusi dal perimetro di affidamento alla NewCo: *“(i) gli immobili venduti tra il 2023 e il 2024, ma ancora presenti nell’inventario comunale per mero errore amministrativo, (ii) i beni a finalità sociale e beni confiscati, (iii) alcuni beni a reddito destinati alla vendita o con situazioni peculiari da trattare preventivamente dall’Ente (e.g. ASL), (iv) i beni non a reddito e (v) uso istituzionale e monumentale. Per quanto riguarda questi ultimi, sono stati inclusi nel perimetro iniziale della NewCo anche gli immobili che, pur non essendo attualmente a reddito o ad uso istituzionale e monumentale, presentano una condizione contrattuale attiva (e.g., contratto di locazione attivo, situazione di morosità, piano di rientro/rateizzo da gestire e valorizzare). In ogni caso anche in relazione ai beni sub ii) l’attività operativa di gestione amministrativa (a titolo esemplificativo: la bollettazione) sarà affidata alla NewCo”* (cfr. Relazione sull’onere di motivazione analitica).

Di contro, al Comune spetterà l’attività di coordinamento operativo sulla gestione dei beni e la gestione diretta di alcune attività sensibili (tra le quali, ad esempio, l’assegnazione di edilizia residenziale pubblica, la redazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni, le attività di iscrizione a ruolo, il contenzioso che nasce da provvedimenti del Comune, i processi di sanatoria dei beni abusivi e l’attività di gestione dei beni destinati a finalità sociale o beni confiscati).

Secondo l’Amministrazione, *“il modello di gestione così ideato, grazie alla nuova tipologia remunerativa adottata (i.e. compensi mensili per singola unità immobiliare) consentirà di mantenere un perimetro flessibile della gestione del patrimonio immobiliare sotto la responsabilità della NewCo, in grado di adattarsi nel tempo e valorizzare al meglio eventuali evoluzioni nell’indirizzo strategico del Comune aggiungendo o togliendo nel tempo unità immobiliari in gestione alla NewCo”* (cfr. Relazione sull’onere di motivazione analitica).

Più nel dettaglio, l’art. 4.1. dello Statuto (negli stessi termini si esprime l’art. 4.1. dell’Atto costitutivo) individua l’oggetto sociale esclusivo della costituenda Società, consistente nella *“gestione, secondo il modello in house providing, del servizio di gestione tecnico-amministrativa, finanziario-contabile e legale, manutenzione ordinaria e straordinaria, dismissione e valorizzazione dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli suscettibili di generare reddito da occupazione, locazione e sfruttamento commerciale”*.

L’art. 4.2. dello Statuto (negli stessi termini si esprime l’art. 4.2. dell’Atto costitutivo) indica, *“a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo”*, le seguenti attività:

“a) recupero, risanamento, ristrutturazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, valorizzazione, trasformazione, alienazione, gestione, presidio, nuova edificazione e servizio di accoglienza relativamente al patrimonio immobiliare del Comune di Napoli;

b) l'analisi, lo studio, la pianificazione, la progettazione, la valutazione di impatto ambientale, la realizzazione e costruzione, l'affidamento lavori, la direzione lavori, il collaudo, la manutenzione, il monitoraggio e la gestione, ivi compresi i relativi servizi integrati, di beni immobili di proprietà pubblica (anche organizzati in forma di patrimonio) di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, nonché le attività di gestione del patrimonio immobiliare e supporto tecnico amministrativo; l'acquisto, anche mediante contratti di locazione finanziaria, la vendita, il miglioramento, la manutenzione e la gestione di beni immobili, inclusi impianti industriali in genere ed altre opere pubbliche e di interesse pubblico, strumentali al conseguimento degli scopi istituzionali del Comune di Napoli e l'esecuzione di qualsiasi operazione connessa a tali beni mobili ed immobili, ivi compresa la locazione, il comodato e la concessione in uso o usufrutto dei beni stessi ed ogni attività strumentale e/o connessa quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la verifica dell'osservanza delle norme contrattuali e dei regolamenti d'uso dei predetti beni e delle relative parti comuni, la gestione di aree verdi, ivi compresi tutti gli interventi di riqualificazione e manutenzione delle suddette aree;

c) l'attività di supporto tecnico – logistico agli uffici amministrativi del Comune di Napoli riguardante la realizzazione, l'analisi e la gestione dell'anagrafe edilizia nonché la raccolta, inserimento, trattamento ed elaborazione di dati relativi, strumentali e/o connessi a dette pratiche amministrative. La Società, in tale ambito, potrà procedere all'acquisizione, memorizzazione, gestione, elaborazione, manutenzione, aggiornamento e distribuzione di dati ed informazioni su archivio elettronico in relazione al patrimonio edilizio ed alle infrastrutture pubbliche esistenti, al condono edilizio, al catasto edilizio urbano e dei terreni, all'imposta comunale sugli immobili ed altri tributi, nonché alle verifiche e controlli sui relativi vincoli;

d) redazione di studi di fattibilità tecnici, valutazione di congruità tecnico economica, progetti per la gestione, valorizzazione e compravendita di beni immobiliari e per la valutazione di mercato dei canoni delle concessioni o locazioni attive e passive;

e) promozione e sostegno allo sviluppo urbano territoriale ed economico locale, anche mediante la predisposizione di studi, ricerche, progetti di fattibilità, partecipazione a programmi comunitari e quant'altro occorrente alla realizzazione dell'oggetto sociale;

f) gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli finalizzate all'ottenimento di bonus, ivi compresi gli immobili adibiti a Edilizia Residenziale Pubblica nel rispetto

delle finalità sociali di pubblico interesse cui gli stessi sono destinati e dei principi vigenti in forza della normativa nazionale e regionale applicabile in materia;

g) predisposizione di studi e progetti urbanistici e di pianificazione urbana e territoriale;

h) interventi ed attività finalizzati all'incremento dell'efficienza energetica, consistenti, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nell'analisi dei consumi energetici del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli ovvero nella progettazione, nel finanziamento, anche parziale e nella realizzazione di interventi in campo energetico;

i) supporto e assistenza all'amministrazione del Comune di Napoli nelle materie di cui sopra".

6.1. I beni inclusi nell'operazione societaria.

Come è stato detto, nel disegnare l'operazione societaria il Comune di Napoli ha circoscritto il perimetro dei beni affidati alla gestione della NewCo ai beni immobili a reddito o potenzialmente in grado di generare reddito.

Al riguardo, è appena il caso di precisare che il totale dei beni immobili di cui il Comune è, a vario titolo, proprietario è pari a 64.762 unità, mentre i beni a reddito, rientranti nel perimetro immobiliare della costituenda società, sono pari a 50.464 (circa il 78% del patrimonio immobiliare). Il valore di tali beni, secondo quanto riportato nel Piano Economico Finanziario, ammonta a circa quattro miliardi di euro. Delle 50.464 unità immobiliari inserite nel perimetro della NewCo, 22.927 sono rappresentati da alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

La seguente tabella, estratta dal PEF, individua i beni immobili, a reddito o con potenziale capacità di generare reddito, rientranti nel perimetro della NewCo.

Categorie di immobili	Superfici (mq)	U.I.	Di cui ERP	Di cui Abusivi	Occupata	Libera	Venduta
Perimetro Newco (Reddito/Potenzialmente a Reddito)							
Residenziale	1.862.637	24.633	22.772	2.366	22.672	1.956	-
Depositi e Rimesse	250.735	20.032	-	6	798	19.234	-
Strutture di Deposito e Supporto	121.691	1.663	1	159	394	1.267	1
Commerciale e Terziario	137.642	2.065	-	242	938	1.123	1
Edifici per la Sicurezza e i Servizi	15.550	289	-	52	73	216	-
Varie	14.751	482	153	115	257	225	-
Terreni ed Aree Scoperte	341.762	648	-	182	180	468	-
Spazi Sociali e Ricreativi	13.879	44	-	8	17	27	-
Spazi di Servizio e Tecnici	4.647	322	-	23	57	265	-
Edifici e Attività Pubbliche	51.120	48	-	-	3	45	-
Industriale e Artigianale	58.028	70	1	26	32	38	-
Strutture Rurali	5.621	81	-	10	26	55	-
Strade, piazze e monumenti	-	-	-	-	-	-	-
Edifici Religiosi	2.206	5	-	-	-	5	-
Impianti Sportivi	1.986	2	-	1	2	-	-
Aree Aperte e Spazi Verdi	1.157	79	-	55	61	18	-
Complessi cimiteriali	-	-	-	-	-	-	-
Infrastrutture e Pertinenze Stradali	38	1	-	-	1	-	-
Totale Beni a reddito	2.883.451	50.464	22.927	3.245	25.511	24.942	2

La seguente tabella, estratta sempre dal PEF, riporta un quadro dei beni esclusi dal perimetro della NewCo.

	Superfici (mq)	U.I.	Di cui Erp	Di cui abusivi	Occupata	Libera	Venduta
Fuori perimetro NewCo							
Strade, piazze e monumenti	11.069.307	3.102	-	-	-	3.102	-
Complessi cimiteriali	571.564	25	-	-	1	24	-
Commerciale e Terziario	264.429	1.642	-	21	142	1.475	24
Edifici Religiosi	55.892	77	-	-	7	70	-
Aree Aperte e Spazi Verdi	2.186.246	220	-	3	5	215	-
Industriale e Artigianale	54.982	12	-	-	3	9	-
Depositi e Rimesse	275.946	1.393	-	1	60	1.254	79
Spazi Sociali e Ricreativi	155.173	84	-	10	36	47	1
Strutture di Deposito e Supporto	109.721	1.351	-	30	96	1.209	45
Strutture Rurali	8.371	97	92	-	-	93	4
Edifici per la Sicurezza e i Servizi	66.507	35	-	1	11	19	5
Edifici e Attività Pubbliche	1.244.960	625	-	1	20	600	3
Infrastrutture e Pertinenze Stradali	165.789	119	-	2	3	116	-
Impianti Sportivi	269.228	67	-	-	11	56	-
Terreni ed Aree Scoperte	257.835	317	-	6	9	297	11
Varie	9.747	425	13	2	4	416	5
Residenziale	371.085	4.309	3.856	87	57	4.055	197
Spazi di Servizio e Tecnici	32.290	398	-	-	4	393	1
Totale Beni non a reddito	17.169.072	14.298	3.961	164	469	13.450	375

Le unità immobiliari che si collocano fuori dal perimetro della NewCo sono 14.298.

MACROAGGREGAZIONE	MICROAGGREGAZIONE	Superfici (mq)	U.I.	Di cui bollettate	Di cui NON bollettate	Newco SI	Newco NO	Di cui Abusivi	Occupata	Occupata di cui Newco SI	Occupata di cui abusivi	Libera
Totale												
A REDDITO	ALLOGGI A REDDITO	1.856.045	24.856	22.757	2.099	24.848	8	2.460	22.908	22.902	2.258	1.943
A REDDITO	ALLOGGI POTENZIALMENTE A REDDITO	19.642	229	26	203	226	3	20	17	16	-	212
A REDDITO	ANTIABUSIVISMO EDILIZIO	903	9	9	-	8	1	3	8	8	2	1
A REDDITO	CONFISCHE ANTIMAFIA	503	10	10	-	-	10	10	10	-	10	-
A REDDITO	IMPIANTI SPORTIVI	10.416	7	4	3	1	6	1	6	1	1	1
A REDDITO	LOCALI A REDDITO	311.459	3.371	1.487	1.884	3.091	280	502	1.603	1.418	429	1.762
A REDDITO	MERCATI	642	8	4	4	8	-	1	4	4	1	4
A REDDITO	PERTINENZE ALLOGGI	265.754	20.790	337	20.453	20.781	9	20	831	828	16	19.958
A REDDITO	SEDI ISTITUZIONALI E SERVIZIO PUBBLICO	60.190	88	62	26	15	73	25	61	8	18	27
A REDDITO	STRADE COMUNALI	2.254	2	2	-	-	2	2	2	-	2	-
A REDDITO	TERRENI A REDDITO	404.589	895	236	659	890	5	280	318	313	191	577
A REDDITO Total		2.932.397	50.265	24.934	25.331	49.868	397	3.324	25.768	25.498	2.928	24.485
DA ESCLUDERE	VENDUTI 2023 - ERRORE VA FUORI NEL 2025	88	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-
DA ESCLUDERE	VENDUTI 2024	51.365	373	207	166	-	373	81	-	-	-	-
DA ESCLUDERE Total		51.453	374	208	166	-	374	81	-	-	-	-
NON A REDDITO	DIRITTI REALI	5.493	228	-	228	-	228	-	-	-	-	228
NON A REDDITO	TERRENI NON A REDDITO	32.680	142	-	142	-	142	-	1	-	-	141
NON A REDDITO Total		38.173	370	-	370	-	370	-	1	-	-	369

6.2. *Eccessiva dilatazione dell'oggetto sociale e vincolo di esclusività.*

Ai sensi dell'art. 4, comma 4, TUSP, *“le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti”*.

In sintesi, le società *in house* devono avere un oggetto sociale esclusivo, suscettibile di coincidere unicamente con una o più delle seguenti attività: produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente partecipante o allo svolgimento delle sue funzioni e, infine, servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie.

Nel caso di specie, come è stato detto, il Comune inquadra la costituenda Società *in house* Napoli Patrimonio s.p.a. nell'ambito della categoria *“autoproduzione di (...) servizi strumentali”* all'Ente partecipante e allo svolgimento delle sue funzioni.

Dall'esame dell'oggetto sociale è emerso, tuttavia, come una parte delle prestazioni dedotte nell'oggetto sociale rientrino nell'ordinaria attività amministrativa di un ente comunale.

Al riguardo, il Collegio osserva come il ricorso all'*in house* è utilmente evocabile nel caso in cui le attività oggetto di affidamento non siano sovrapponibili a quelle che rappresentano il *core business* dell'Amministrazione (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 22/2022/PREV; questa Sezione, deliberazioni n. 31/2025/PREV, 76/2025/PREV e 98/2025/PREV), non potendo l'affidamento dei servizi in esame sopperire - peraltro per un tempo estremamente lungo (la durata della società si estende fino al 2060) - alla carenza di personale, il cui reclutamento deve essere oggetto

di attività di programmazione e selezione pubblica (cfr. deliberazione n. 91/2023/PASP di questa Sezione).

Al riguardo, si richiama l'orientamento espresso dai giudici contabili (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 22/2022/PREV), secondo cui *“lo stabile coinvolgimento di società in house in attività ordinarie e per esigenze contingenti mina il rispetto sostanziale dell'art. 97, comma 4, della Costituzione, che individua nel pubblico concorso la forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentt. nn. 134/2014, 277/2013, 137/2013, 28/2013, 3/2013, 212/2012, 177/2012, 99/2012 e 293/2009) che ha ribadito, peraltro, tale necessità (sent. n. 40/2018) anche con specifico riferimento a disposizioni che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house”*.

Come osservato dalla Sezione laziale nella mentovata pronuncia, infatti, il procrastinarsi della descritta situazione *“finisce con l'indebolire e depauperare ulteriormente la capacità amministrativa delle amministrazioni, senza intervenire strutturalmente, nel quadro dei principi costituzionali, sui sistemi di individuazione dei fabbisogni, pianificazione ed espletamento delle procedure di reclutamento, formazione/aggiornamento professionale e sviluppo delle carriere nel pubblico impiego”*. Il che appare in contrasto con il principio di buon andamento dell'agere pubblico (art. 97, comma 2, Cost.), *“inteso come canone di necessaria autosufficienza della struttura organizzativa ministeriale in vista della realizzazione degli obiettivi fissati dalla legge, tanto più a fronte della crescente complessità dell'attività amministrativa e della conseguente, maggiore qualificazione richiesta alle risorse umane”*.

Nel caso di specie, l'ampiezza dell'oggetto sociale (v. *infra*, par. 6) e la durata della società (2060) conferirebbero carattere di stabilità al coinvolgimento della Società *in house* in attività ordinarie dell'Amministrazione, peraltro in un settore nevralgico anche ai fini della complessa manovra di risanamento che il Comune di Napoli sta attuando dal 2013.

Dalla piana lettura dell'art. 4 della bozza di Statuto e di Atto costitutivo dedicati all'oggetto sociale - segnatamente dai commi 4.2, lett. b), e) e g), 4.3 e 4.4 - sembra che un intero blocco di attività inerenti alla gestione e valorizzazione del patrimonio sia stato affidato alla costituenda Società *in house*, con assegnazione di servizi che arrivano fino al punto di includere, ai sensi dell'art. 4, comma 4.2, lett. g), la *“predisposizione di studi e progetti urbanistici e di pianificazione urbana e territoriale”*.

La cura dell'interesse pubblico affidato all'Amministrazione non può dipendere dallo stabile coinvolgimento di una Società, sia pure *in house*, nell'attività ordinaria e istituzionale dell'Amministrazione stessa.

La fisionomia dell'oggetto sociale della Società *in house* deve essere delineata in modo da preservare il carattere strumentale e non sostitutivo rispetto all'ordinaria attività dell'amministrazione comunale, peraltro in un settore nevralgico quale la gestione del patrimonio immobiliare.

La scelta di ricondurre la costituenda società nella categoria "*autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente*" socio (art. 4, comma 2, lett. d, TUSP), se, da un lato, consente di ampliarne l'oggetto sociale rispetto alla qualificazione come società di valorizzazione immobiliare (art. 4, comma 3, TUSP), dall'altro lato, non consente di elidere il carattere strumentale – e non sostitutivo – dell'attività affidata a un soggetto privato.

Sotto diverso profilo, il vincolo legale di esclusività dell'oggetto sociale delle società *in house* rischia di essere aggirato mediante la previsione di un oggetto sociale estremamente ampio e diversificato.

Basti pensare al comma 4.4. dell'art. 4 della bozza di Statuto e di Atto costitutivo, della cui ampiezza è pienamente consapevole anche l'Amministrazione, come dimostrato dalla circostanza che, al successivo comma 4.5, si precisa quanto segue: "*le attività indicate ai punti di cui al precedente comma [cioè, il comma 4.4.] potranno essere intraprese unicamente previa positiva valutazione da parte dell'Assemblea della relativa coerenza rispetto al modello in house providing*". Il che conferma i rischi derivanti dall'eccessiva dilatazione dell'oggetto sociale in ordine all'osservanza del vincolo legale di esclusività applicabile alle società *in house*.

In sintesi, l'eccessiva dilatazione dell'oggetto sociale genera tensione con il vincolo di esclusività, mentre l'inclusione nel suo perimetro di attività ordinarie dell'Amministrazione genera tensione con l'esigenza di preservare il carattere strumentale dei servizi offerti, con esclusione di qualsiasi forma di sostituzione dell'organismo *in house* all'Amministrazione.

In definitiva, ad avviso del Collegio, una più precisa e puntuale perimetrazione dell'oggetto sociale potrebbe prevenire il rischio di elusione del vincolo di esclusività e preservare il carattere strumentale, e non sostitutivo, dell'attività affidata all'ente *in house*.

6.3. Flessibilità del perimetro dei beni.

Nell'ambito delle suddette considerazioni si inserisce anche la questione della flessibilità del perimetro dei beni inclusi nell'operazione societaria.

Nella sezione del PEF dedicata al perimetro dell'operazione si legge quanto segue: *“il nuovo modello di gestione consentirà di mantenere un perimetro flessibile sotto la responsabilità della NewCo, in grado di adattarsi nel tempo e valorizzare al meglio eventuali evoluzioni nell'indirizzo strategico del Comune in materia di patrimonio, aggiungendo o togliendo nel tempo unità immobiliari in gestione alla NewCo”*.

Sulla scorta degli argomenti espressi nei precedenti paragrafi, questo Ufficio di controllo ritiene che la flessibilità del perimetro dei beni inclusi nell'operazione societaria dovrebbe essere accompagnata da criteri trasparenti su cui basare la successiva inclusione o esclusione di unità immobiliari.

Si auspica, pertanto, un maggior grado di chiarezza sul criterio flessibile.

6.4. Rischi di duplicazioni societarie.

Parimenti, occorre chiarezza sul perimetro operativo della NewCo, al fine di evitare duplicazioni societarie, espressamente vietate dall'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP, che annovera tra i criteri di razionalizzazione quello della *“partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società”*.

L'Amministrazione dichiara più volte che la costituzione della NewCo si colloca nel contesto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo italiano e il Comune per il ripiano del disavanzo e il rilancio degli investimenti (c.d. Patto per Napoli), che prevede, tra le misure che il Comune si è impegnato ad attuare, la *“razionalizzazione del sistema delle partecipate”*.

Al riguardo, mette conto evidenziare che tra i criteri di razionalizzazione enucleati dall'art. 20, comma 2, TUSP, figurano anche i seguenti:

- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (lett. c);
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento (lett. f);
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 (lett. g).

Nel caso di specie, viene attuata una singolare misura di razionalizzazione che si traduce nella proliferazione dei soggetti societari in luogo della loro contrazione.

In linea di principio, non si può escludere che la creazione di un nuovo soggetto societario mediante enucleazione di una parte di attività rientranti nell'oggetto sociale di un organismo già esistente risponda a criteri di razionalità, ove tale scissione (in senso atecnico) consenta un miglioramento dell'efficienza e della performance gestionale.

Tale operazione deve essere circondata, tuttavia, da particolari cautele, in quanto essa rischia di incorrere nel divieto di duplicazioni societarie di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP e crea evidente tensione con i criteri di razionalizzazione di cui alle lettere f) e g), consistenti nella necessità di contenimento dei costi di funzionamento degli organismi societari e nella necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4 TUSP.

Di qui l'esigenza di definire con estrema chiarezza le attività che saranno affidate alla nuova Società e quelle che resteranno in capo alla Napoli Servizi, come, peraltro, segnalato anche dall'Organo di revisione economico-finanziaria nel parere reso, con verbale del 2/10/2025 (prot. n. PG/2025/882439), ai sensi dell'art. 239 del Tuel, sulla deliberazione di Giunta comunale n. 461 del 25/09/2025. Tale parere contiene la seguente raccomandazione: *"provvedere alla modifica del perimetro dei Servizi attualmente affidati alla Napoli Servizi, con contestuale revisione della sua mission, al fine di non incorrere nel divieto previsto dall'art. 20, comma 2, lett. c) del d. lgs. n. 175/2016"*.

Nel periodo iniziale la creazione di un nuovo organismo societario genererà un aumento dei costi di funzionamento, che secondo le previsioni del PEF, dovrebbe essere compensato nel lungo periodo dal miglioramento della gestione del patrimonio immobiliare. Si tratta di profili che necessitano di attento monitoraggio ai fini del mantenimento delle partecipazioni societarie.

Anche il criterio che fa leva sulla aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4, nel caso di specie, sembra disatteso, nella misura in cui dall'operazione in esame affiora un nuovo organismo societario.

A ciò si aggiunga, che nel periodo iniziale di avvio delle attività della NewCo, il personale del Comune di Napoli, che ha già dovuto sopperire alle carenze della Napoli Servizi, intervenendo in supplenza dell'attuale gestore, dovrà comunque mantenere un impegno rilevante nell'affiancamento del personale della nuova Società, soprattutto alla luce della circostanza, su cui torneremo nel paragrafo successivo, della previsione di un periodo di

transizione che include attività essenziali per la ordinata e proficua gestione del patrimonio immobiliare.

È chiaro che la razionalità della creazione di un nuovo organismo societario, con i costi che tale investimento comporta, dipende, in larga misura, dalla sua capacità di conseguire, con ritmi serrati, gli obiettivi di performance (configurati come vincolanti), tra cui in particolare:

- l'aumento degli incassi sul bollettato ordinario, mediante una bollettazione regolare e capillare, accompagnata da puntuali sollecitazioni dei soggetti inadempienti al pagamento e dall'implementazione delle piattaforme di pagamento multicanale (target di incassi sul fatturato);
- una solida e strutturata gestione dei contratti (a cominciare dall'inserimento di clausole contrattuali che tutelino l'Amministrazione proprietaria) e delle controversie giudiziarie;
- l'efficace gestione delle posizioni debitorie, in particolare con il puntuale e rigoroso recupero delle morosità, sostenuto da un piano operativo chiaro e dettagliatamente articolato nella sua scansione temporale, con adozione di sistemi di rateizzazione del debito (recupero crediti);
- la puntuale verifica della permanenza dei requisiti di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica, con ogni altra verifica per l'accertamento della situazione del nucleo familiare;
- la puntuale verifica dei presupposti per la decadenza dall'assegnazione e la conseguente risoluzione del contratto nei casi di morosità;
- l'adeguamento, nei casi in cui ci siano i presupposti, dei canoni di locazione ai livelli dei canoni di mercato;
- una rigorosa attività di regolarizzazione dei cespiti e delle singole posizioni soggettive;
- la puntuale conoscenza del patrimonio inutilizzato, al fine di verificare l'esigenza di riqualificazione ed elaborare la migliore strategia di valorizzazione calibrata sulle reali condizioni del bene;
- la dismissione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica che si trovano al di fuori del territorio comunale;

- una gestione delle manutenzioni improntata alla logica della programmazione, con limitazione degli interventi emergenziali, con implementazione degli interventi di carattere orizzontale (che includono una serie di unità immobiliari caratterizzate da appartenenza ad un'unica struttura).

7. Periodo transitorio.

Per garantire una reale discontinuità rispetto alla gestione passata, che è stata spesso condizionata da una struttura fragile e da un'organizzazione emergenziale, è stato previsto un periodo di transizione articolato e programmato.

Al riguardo, nella Relazione sull'onere di motivazione analitica si legge quanto segue: *“al fine di garantire un avvio ordinato, efficace e sostenibile della NewCo, sarà previsto un periodo di transizione della durata di circa 12-18 mesi, durante il quale saranno avviate le attività propedeutiche alla graduale messa in operatività della società (e.g. bonifica dei dati, revisione dei processi gestionali e organizzativi esistenti, definizione del nuovo modello operativo) anche con il supporto operativo di partner esterni. Nel medesimo periodo si prevede anche di ristrutturare operativamente la Napoli Holding coerentemente con il ruolo e le funzioni assegnatele nell'ambito del piano di riordino delle partecipate. Nel frattempo, la gestione operativa del patrimonio immobiliare continuerà ad essere garantita anche attraverso il supporto del Comune, che manterrà l'attuale assetto organizzativo fornendo supporto alla NewCo, presidiando in particolare le attività straordinarie ovvero a elevata complessità. Ciò consentirà di assicurare la continuità del servizio mentre la NewCo procederà con la graduale costruzione della propria struttura organizzativa, contrattuale e tecnica”.*

Parimenti, nella sezione del Piano Economico Finanziario denominata “periodo di transizione”, si rappresenta che *“al fine di garantire una costituzione e un avvio strutturato della NewCo, si rende necessario prevedere un periodo di transizione della durata indicativa di 12 mesi, durante il quale saranno avviate le attività di bonifica dei dati, costruzione dei nuovi processi gestionali e organizzativi, definizione del nuovo modello operativo e di ristrutturazione della Holding per lo svolgimento delle proprie funzioni nel piano di riordino delle partecipate. Tale fase è da considerarsi fondamentale per assicurare un avvio ordinato, efficace e sostenibile della nuova società. Nel frattempo, la gestione operativa del patrimonio continuerà ad essere garantita anche attraverso il supporto del Comune, che manterrà l'attuale assetto organizzativo in funzione suppletiva rispetto alla NewCo, presidiando in particolare le attività straordinarie o a elevata com-*

plexità. Ciò consentirà di assicurare la continuità del servizio mentre la NewCo procederà con la graduale costruzione della propria struttura organizzativa, contrattuale e tecnica”.

Azioni strategiche da svolgere nel periodo di transizione					
Attività di bonifica del dato e di censimento immobiliare con il supporto di un partner esterno	Implementazione del software gestionale	Affidamento dei contratti e appalti necessari (ICT, manutenzione, property)	Potenziamento strutturale e funzionale di Napoli Holding	Costruzione progressiva della struttura della NewCo, dalla dirigenza al personale operativo	Messa a terra del modello operativo con il supporto di un partner strategico esterno

Si riporta il cronoprogramma del periodo di transizione risultante dal PEF.

Definizione dei processi e del modello operativo della NewCo		
STEP 1	STEP 2	STEP 3
Nomina del Direttore Generale, con comprovata esperienza nel settore del property management e della gestione tecnico-amministrativa del patrimonio pubblico, insieme alla definizione della struttura dirigenziale per le principali aree operative della NewCo.	Avvio operativo del periodo di transizione, con la collaborazione tra l’Ente e la nuova dirigenza della NewCo per: - le attività di bonifica del dato e implementazione del software gestionale; - la definizione del disciplinare tecnico-operativo; - la predisposizione dei contratti per i fornitori esterni.	Costruzione della struttura operativa della NewCo con: - reclutamento del personale necessario all’avvio delle attività (anche con possibile utilizzo di distacchi iniziali); - affidamento degli appalti e pianificazione dei servizi; - definizione puntuale dei processi e dei flussi operativi da avviare a regime.

I tempi di avvio delle attività operative della NewCo a regime sono slittati rispetto alle previsioni del PEF.

Il PEF prevedeva, infatti, per gli ultimi mesi del 2025 la finalizzazione dell’iter amministrativo e legale per la costituzione della NewCo e la nomina degli organi sociali (in particolare, la nomina del Direttore Generale “*che ricoprirà un ruolo primario nella strutturazione della NewCo*” e poi la costituzione dell’Ufficio gare e contratti, la nomina del Responsabile dell’Area Amministrativa e del Responsabile dell’Area Tecnica), con graduale assunzione delle principali funzioni di struttura.

Nel mese di giugno 2026, il PEF prevedeva una fase di insediamento del management. Era poi previsto che il Direttore Generale, coadiuvato dal management, si occupasse della creazione dell’organigramma, del funzionigramma e della governance della NewCo integrando nel corso del 2026 le altre figure essenziali al funzionamento.

A questo punto, era previsto che il management della NewCo, con il supporto del Comune, si occupasse:

- dell'avvio operativo del periodo transitorio, con la collaborazione tra l'Ente e il management per la definizione del modello e dei processi operativi e la stipula dei contratti e degli appalti per i fornitori esterni;
- della selezione del personale operativo reclutato, al netto di qualche trasferimento da Napoli Servizi, esternamente sulla base delle necessità individuate dal management e in linea con le competenze richieste per una gestione del patrimonio ottimizzata;
- dell'attività di bonifica e di censimento immobiliare per garantire una gestione efficiente e ottimizzata, in discontinuità rispetto alla precedente esperienza;
- della messa in opera delle nuove funzionalità del software gestionale per garantire una gestione integrata e digitale del patrimonio (con un periodo iniziale di formazione delle nuove risorse).

Per i primi mesi del 2027 è previsto l'inizio delle attività della NewCo secondo il nuovo contratto di servizio e il disciplinare delle attività.

In sintesi, il periodo transitorio si articola in una serie di attività propedeutiche all'avvio operativo della NewCo, da svolgersi successivamente alla sua costituzione legale, con l'obiettivo di avviare la gestione operativa a decorrere dal 1° gennaio 2027. In questa fase preliminare, si prevede di procedere alla nomina del Direttore Generale e all'insediamento del management della NewCo, cui farà seguito, in via graduale, l'inserimento delle risorse operative dedicate alla gestione del patrimonio. Parallelamente, si provvederà alle attività strategiche finalizzate alla definizione del modello operativo e dei processi gestionali, nonché alle operazioni di bonifica e all'implementazione del software gestionale.

Secondo quanto evidenziato nel PEF, *“tale articolazione riflette l'unicità del progetto, poiché la NewCo dovrà essere costruita ex novo, garantendo una netta discontinuità rispetto al passato e adottando un approccio differente rispetto alle operazioni di mercato in cui prevalgono conferimenti, trasformazioni o acquisizioni di partecipazioni già costituite. In tale prospettiva, il periodo transitorio non rappresenta una fase accessoria, bensì costituisce un momento essenziale di investimento organizzativo funzionale, volto a consentire la piena strutturazione della NewCo, la definizione di metodologie operative consolidate, l'implementazione di strumenti tecnologici integrati e l'instaurazione di un sistema di governance trasparente, al fine di assicurare un avvio delle attività privo di discontinuità operative”*.

Questo Ufficio di controllo esprime perplessità in relazione al periodo transitorio e alla sua configurazione.

La sensazione è che l'Amministrazione, stante le difficoltà incontrate nel censimento del patrimonio immobiliare e nell'implementazione della gestione informatica dei dati, abbia voluto affidando al c.d. periodo transitorio una serie di operazioni che, in chiave diacronica, avrebbero dovuto precederne la creazione.

Sembra plausibile e ragionevole configurare un periodo transitorio per la creazione della *governance* societaria - con l'insediamento del *management* e la configurazione dell'organigramma - e per la graduale assunzione dei delicati compiti affidati alla NewCo e la definizione del modello operativo, mentre non sembra razionale ed efficiente includere nel periodo di transizione attività centrali per l'operatività della nuova Società, come il censimento immobiliare e la bonifica dei dati.

L'attività di censimento immobiliare, di bonifica, di riconciliazione e digitalizzazione del dato immobiliare sembra propedeutica al conseguimento degli obiettivi di performance assegnati alla NewCo e si configura, chiaramente, come operazione preliminare.

Sembra arduo conseguire, almeno in parte, obiettivi in termini di aumento del bollettato ordinario, di recupero delle morosità, di adeguamento dei canoni di locazione e di occupazione delle unità sfitte, in assenza di un censimento immobiliare affidabile e di una bonifica e riconciliazione dei dati immobiliari. È la stessa Amministrazione a riconoscere, nel PEF, che *“la conoscenza strutturata, affidabile e integrata del patrimonio immobiliare rappresenta un presupposto strategico per ogni politica di gestione, valorizzazione e accountability”*. Il che equivale ad ammettere che, in assenza di censimento affidabile, il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione scontrerà ritardi e inefficienze, con inevitabili slittamenti temporali rispetto al cronoprogramma.

Affidare questa attività al periodo transitorio di 12-18 mesi - che difficilmente sarà rispettato, con probabile sconfinamento nei mesi successivi - rischia di compromettere anche gli obiettivi di performance su cui si basano, come vedremo più avanti, le previsioni del PEF sulla sostenibilità finanziaria e getta un'alea sull'intera operazione societaria, generando un margine di incertezza di difficile decifrazione.

In definitiva, ad avviso del Collegio, il censimento immobiliare e la bonifica dei dati (con costruzione di un sistema informatico affidabile, completo e integrato) e dall'altro la ristrutturazione della Società holding, al fine di prevenire rischi di indebolimento del con-

trollo analogo (indiretto), sembrano adempimenti propedeutici alla costituzione della NewCo, la cui collocazione in un periodo di transizione, di durata non definibile, successivo alla costituzione della Società rischia di compromettere il conseguimento degli obiettivi di performance entro tempi definiti.

8. Sostenibilità finanziaria.

Come è noto, la sostenibilità finanziaria nel campo degli investimenti societari assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

8.1. Sostenibilità oggettiva.

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampiamente sviluppati dalla giurisprudenza contabile (*ex multis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

Così definita, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

8.1.1. Modello remunerativo con sistema incentivante.

Secondo quanto emerge dalla Relazione sull'onere di motivazione analitica, *“la società è strutturata per operare senza fare ricorso a trasferimenti periodici o straordinari da parte del Comune, ad eccezione del corrispettivo contrattuale stabilito per i servizi effettivamente resi”*.

Il Comune afferma che, *“sotto il profilo della sostenibilità oggettiva, come evidenziato nel Business Plan, la definizione del compenso spettante alla NewCo per la gestione amministrativa e tecnica del patrimonio immobiliare a reddito è il risultato di un approccio metodologico di tipo bottom-up, volto a garantire la piena copertura dei costi operativi, amministrativi e manutentivi connessi all'erogazione del servizio. Tale impostazione ha consentito di costruire un modello di sostenibilità intrinseca, in cui il corrispettivo complessivamente previsto risulta, per definizione, allineato all'equilibrio economico-finanziario della Società”*.

Il sistema di remunerazione della NewCo si basa sul riconoscimento di un compenso (composto da una quota fissa e da una quota variabile) e sul rimborso integrale delle spese sostenute per le attività manutentive.

Più nel dettaglio, con riferimento al compenso, il sistema di remunerazione si articola in due componenti:

- una quota fissa, pari a 18 euro/mese per unità immobiliare, modulata in funzione della tipologia dell'immobile (e.g. alloggi, negozi, pertinenze) e del suo stato (occupato o sfritto), con riduzioni progressive nei casi di mancata locazione;
- una quota variabile, pari a 4 euro/mese per unità immobiliare, erogata in funzione del raggiungimento di specifici obiettivi di performance (KPI), quali la riduzione delle unità non occupate, il miglioramento degli incassi e del recupero morosità, la prevenzione delle occupazioni abusive e l'efficientamento delle spese generali di gestione.

A completamento del sistema di remunerazione, è previsto il rimborso integrale delle spese sostenute dalla Società per le attività manutentive, distinte in:

- manutenzioni ordinarie, riferite alle attività ricorrenti previste nel ciclo annuale di gestione;
- manutenzioni straordinarie, relative a interventi estemporanei e non programmabili, da attuarsi nel rispetto degli accordi contrattuali e dei livelli di servizio definiti con l'Ente.

In sintesi, il compenso per le attività di gestione amministrativa e tecnica verrà determinato sulla base di una quota fissa (X) e una quota variabile:

	Quota fissa (X)		Quota variabile
Compenso per la gestione amministrativa e tecnica (Eur/mese/alloggio)	18	+	4

La quota fissa del compenso tiene in considerazione le tipologie di unità immobiliari (minore compenso per le pertinenze) e viene decurtata qualora l'unità risulti non occupata. Il compenso da quota variabile è legato al raggiungimento di specifici KPI sottostanti agli obiettivi gestionali.

COMPENSO	Quota fissa			Quota variabile
	Tipologia u.i.	Locato	Sfitto	KPI
	Alloggi	X	60% di X	Meccanismo incentivante che si basa sul raggiungimento di obiettivi gestionali: • Riduzione delle unità immobiliari non occupate • Riduzione morosità (pregressa e corrente) • Prevenzione occupazioni abusive • Riduzione costi facility management
	Negozi e uffici	X	70% di X	
	Pertinenze alloggi	60% di X	30% di X	
	Altro residuale	X	30% di X	

Oltre al compenso amministrativo e di gestione tecnica alla società è riconosciuto il rimborso delle spese relative alla manutenzione.

La NewCo, nell'ambito dell'attività di gestione del patrimonio, è intitolata a ricevere rimborsi per i costi sostenuti per:

- Manutenzioni ordinarie: saranno integralmente rimborsate tutte le attività di manutenzione ordinaria effettuate nel corso dell'anno.
- Manutenzioni straordinarie: saranno integralmente rimborsati gli eventuali interventi straordinari affidati nell'anno di riferimento.

Nel Piano industriale, l'Ente precisa che, a seguito delle attività di bonifica e della successiva razionalizzazione delle unità immobiliari (es. riclassificazione delle pertinenze), il numero complessivo di unità potrebbe subire variazioni anche significative, con poten-

ziali impatti rilevanti sui corrispettivi riconosciuti alla NewCo. In presenza di tali variazioni, il parametro X dovrà essere oggetto di opportuna valutazione ed eventualmente di aggiornamento.

Con riferimento al sistema incentivante, nel *Business plan* si afferma che esso stimola i gestori *“a massimizzare i rendimenti attraverso strategie di ottimizzazione dei canoni, riduzione dei tassi di sfritto e riqualificazione degli asset”*. Un modello incentivante, inoltre, *“favorisce una gestione più proattiva, riducendo inefficienze e costi di mantenimento superflui”*.

Al riguardo, il PEF si esprime nei seguenti termini: *“le analisi di mercato evidenziano che l'introduzione di un sistema di gestione basato su KPI chiari può rappresentare una leva strategica per migliorare la redditività del patrimonio, in coerenza con orientamenti già adottati in altri contesti. L'introduzione di incentivi può contribuire a incrementare il margine di gestione ordinario. Un sistema basato su obiettivi di valorizzazione potrebbe infatti generare un aumento diretto della redditività, favorendo una gestione più dinamica e orientata ai risultati”*.

Nella redazione del Piano Economico Finanziario, il Comune ha considerato un quinquennio, sebbene la durata della società sia fissata fino al 2060.

Si riportano le previsioni inerenti al Conto Economico della NewCo riferite al c.d. periodo transitorio e al primo quinquennio di operatività della società.

Conto Economico	Periodo transitorio	Anno I	Anno II	Anno III	Anno IV	Anno V
Eur	Piano	Piano	Piano	Piano	Piano	Piano
KPI Gestionali						
<i>Incassi affitti</i>	-	18.660	20.581	22.502	24.423	26.344
<i>Incassi vendite</i>	-	9.221	10.796	12.498	15.410	18.277
<i>Incassi rateizzi</i>	-	2.741	5.710	8.908	12.334	15.988
<i>Altri incassi</i>	-	5.117	5.117	5.117	5.117	5.117
<i>FTE (operativi)</i>	-	81	82	86	91	96
<i>FTE (struttura)</i>	-	17	17	18	18	18
<i># interventi Ordinari</i>	-	1.500	2.000	3.000	4.000	5.000
Corrispettivo unità locate	-	5.404.363	5.573.580	5.732.317	5.879.143	6.012.630
Corrispettivo unità sfitte	-	1.250.337	1.143.179	1.037.052	932.801	831.271
Quota incentivante	-	366.249	506.363	719.750	944.087	1.247.184
Totale corrispettivo	-	7.020.949	7.223.122	7.489.119	7.756.031	8.091.085
Gestione tecnica Sinistri e CTP	-	24.294	18.509	17.581	16.188	15.341
Rimborso Manutenzioni Ordinarie	-	6.517.396	8.689.861	13.034.791	17.379.722	21.724.652
Totale ricavi gestione tecnica	-	6.541.690	8.708.370	13.052.373	17.395.910	21.739.994
Totale valore della produzione	-	13.562.639	15.931.492	20.541.491	25.151.941	29.831.078
Costi per servizi amministrativi	-	(184.500)	(184.500)	(184.500)	(184.500)	(184.500)
Costi per servizi tecnico-amministrativi	-	(184.667)	(184.881)	(185.121)	(185.360)	(185.600)
Costi del piano di attività esternalizzati	-	(730.576)	(627.470)	(430.667)	(204.931)	(40.839)
Costi per il personale amministrativo	(1.689.250)	(3.378.500)	(3.414.750)	(3.466.950)	(3.565.550)	(3.648.200)
Costi per supporto legale	-	(349.165)	(452.844)	(556.522)	(660.200)	(663.500)
Costi per servizi tecnici	-	(93.075)	(124.100)	(186.151)	(248.201)	(310.251)
Costi per affidamenti manutenzioni	-	(6.517.396)	(8.689.861)	(13.034.791)	(17.379.722)	(21.724.652)
Costi per il personale tecnico	(182.516)	(389.325)	(389.325)	(545.925)	(664.825)	(783.725)
Costi per godimento beni di terzi	-	(11.845)	(11.845)	(16.922)	(21.999)	(27.075)
Costi per materiali d'ufficio	-	(10.625)	(11.406)	(12.238)	(13.070)	(13.897)
Altri costi generali	-	(101.865)	(110.826)	(133.883)	(157.339)	(181.317)
Costi per organi sociali	(127.000)	(127.000)	(127.000)	(127.000)	(127.000)	(127.000)
Costi per il personale di struttura	(970.413)	(1.471.750)	(1.471.750)	(1.518.150)	(1.518.150)	(1.518.150)
Totale costi	(2.969.178)	(13.550.290)	(15.800.558)	(20.398.820)	(24.930.846)	(29.408.707)
EBITDA	(2.969.178)	12.349	130.934	142.671	221.095	422.371
<i>EBITDA Margin</i>	<i>n.a.</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,82%</i>	<i>0,69%</i>	<i>0,88%</i>	<i>1,42%</i>
Ammortamenti immateriali	-	(100.000)	(100.000)	(100.000)	(100.000)	(100.000)
Ammortamenti materiali	-	(1.500)	(1.500)	(1.500)	(1.500)	(1.500)
EBIT	(2.969.178)	(89.151)	29.434	41.171	119.595	320.871
<i>EBIT Margin</i>	<i>n.a.</i>	<i>-0,66%</i>	<i>0,18%</i>	<i>0,20%</i>	<i>0,48%</i>	<i>1,08%</i>
EBT	(2.969.178)	(89.151)	29.434	41.171	119.595	320.871
<i>EBT Margin</i>	<i>n.a.</i>	<i>-0,66%</i>	<i>0,18%</i>	<i>0,20%</i>	<i>0,48%</i>	<i>1,08%</i>
Imposte	-	-	(8.527)	(11.927)	(34.647)	(92.956)
Utile Netto	(2.969.178)	(89.151)	20.907	29.244	84.948	227.915
<i>Utile netto Margin</i>	<i>n.a.</i>	<i>-0,66%</i>	<i>0,13%</i>	<i>0,14%</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,76%</i>

Con riferimento all'evoluzione del corrispettivo per la gestione tecnica e amministrativa, nel PEF si espone quanto segue: "i ricavi derivanti dai compensi erogati dall'Ente sono previsti in crescita in linea con l'incremento delle unità occupate fino al 58% del totale. Tale crescita incide sia sulla componente fissa, sia su quella variabile del corrispettivo. Quest'ultimo si prevede che

aumenti da circa 1,2 Eur per unità locata nel primo anno fino a circa 3,6 Eur nell'ultimo anno, in funzione del grado di raggiungimento progressivo degli obiettivi gestionali".

Per quanto riguarda l'evoluzione dei costi, l'Ente osserva quanto segue: *"i costi operativi per la gestione amministrativa sono ipotizzati sostanzialmente stabili, con una progressiva rimodulazione della composizione interna dovuta alla riduzione significativa dei costi per attività esternalizzate, compensata da un incremento proporzionale del costo del personale interno a conferma del percorso di efficientamento e internalizzazione previsto. I costi per il supporto legale sono previsti in moderata crescita, coerentemente con l'aumento delle pratiche gestite, in particolare in ambito recupero crediti. Gli altri costi operativi rimangono sostanzialmente costanti, essendo legati a servizi professionali esterni per (i) pratiche amministrative, (ii) accertamenti inventariali che dovessero emergere a regime e (iii) supporto alla gestione di dismissioni e tributi patrimoniali".*

I costi operativi per la gestione tecnica *"sono previsti in crescita in ragione del progressivo aumento delle attività manutentive ordinarie e includono sia i servizi tecnici esterni di supporto, sia i costi del personale tecnico interno oltre ai costi accessori (es. leasing della flotta aziendale per sopralluoghi). In particolare, i costi complessivi dell'Area Tecnica comprendono anche gli affidamenti esterni per gli interventi manutentivi ordinari, che saranno completamente rimborsati dall'Ente".*

Gli altri costi operativi afferiscono ai costi per i materiali d'ufficio e agli altri costi generali per la gestione come spese per le autovetture, per il personale, postali e per la vigilanza. In particolare, i costi per gli organi sociali sono previsti pari a circa 127 Eur/'000 all'anno suddivisi tra 50 Eur/'000 per l'Amministratore unico, 30 Eur/'000 per il collegio sindacale, 25 Eur/'000 come compenso al revisore legale e 22 Eur/'000 come compenso dell'organismo di vigilanza mentre i costi per il personale di struttura afferiscono al direttore generale, ai responsabili delle aree operative e il personale dell'area affari generali.

Si riportano le previsioni del PEF relative all'evoluzione del patrimonio netto e ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali, con la precisazione che il PEF considera solo il c.d. periodo transitorio e il primo quinquennio di operatività della NewCo.

Stato Patrimoniale

Stato Patrimoniale	Periodo	Anno I	Anno II	Anno III	Anno IV	Anno V
Eur	transitorio					
	Piano	Piano	Piano	Piano	Piano	Piano
Immobilizzazioni immateriali	500.000	400.000	300.000	200.000	100.000	-
Immobilizzazioni materiali	15.000	13.500	12.000	10.500	9.000	7.500
Totale Immobilizzazioni	515.000	413.500	312.000	210.500	109.000	7.500
Crediti commerciali	-	585.079	601.927	624.093	646.336	674.257
Debiti commerciali	-	(135.984)	(139.399)	(138.829)	(135.912)	(129.855)
Capitale Circolante Netto	-	449.095	462.527	485.265	510.424	544.402
Capitale Investito Netto	515.000	862.595	774.527	695.765	619.424	551.902
Disponibilità liquide	(515.822)	(79.076)	(188.050)	(296.057)	(457.346)	(752.783)
Posizione Finanziaria Netta	(515.822)	(79.076)	(188.050)	(296.057)	(457.346)	(752.783)
Capitale Sociale	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Trasferimento straordinario	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Utili/(perdite) portati a nuovo	-	(2.969.178)	(3.058.329)	(3.037.423)	(3.008.178)	(2.923.230)
Utile/(perdita) dell'esercizio	(2.969.178)	(89.151)	20.907	29.244	84.948	227.915
Patrimonio Netto	1.030.822	941.671	962.577	991.822	1.076.770	1.304.684
Fonti	515.000	862.595	774.527	695.765	619.424	551.902

Cash flow

Cash Flow	Periodo	Anno I	Anno II	Anno III	Anno IV	Anno V
Eur	transitorio					
	Piano	Piano	Piano	Piano	Piano	Piano
EBITDA	(2.969.178)	12.349	130.934	142.671	221.095	422.371
Imposte	-	-	(8.527)	(11.927)	(34.647)	(92.956)
Delta Crediti commerciali	-	(585.079)	(16.848)	(22.166)	(22.243)	(27.921)
Delta Debiti commerciali	-	135.984	3.415	(571)	(2.916)	(6.057)
Var Capitale Circolante Netto	-	(449.095)	(13.432)	(22.737)	(25.159)	(33.978)
Cash Flow da Attività Operative	(2.969.178)	(436.746)	108.974	108.007	161.289	295.436
Capex immateriali	(500.000)	-	-	-	-	-
Capex materiali	(15.000)	-	-	-	-	-
Cash Flow da Attività di Investimento	(515.000)	-	-	-	-	-
Var capitale sociale	1.000.000	-	0	(0)	-	-
Var trasferimento straordinario	3.000.000	-	-	-	-	-
Cash Flow da Attività Finanziarie	4.000.000	-	0	(0)	-	-
Free Cash Flow	515.822	(436.746)	108.974	108.007	161.289	295.436
Cash BoP	-	515.822	79.076	188.050	296.057	457.346
Cash EoP	515.822	79.076	188.050	296.057	457.346	752.783

Secondo quanto riportato nel PEF, *“l’aumento di capitale iniziale (€ 1.000.000,00) e il trasferimento straordinario (€ 3.000.000,00) a copertura delle perdite si rendono necessari per dotare la NewCo (i) degli strumenti per garantire una gestione oculata ed efficiente, (ii) per coprire gli squilibri di cassa derivanti dalla variazione di CCN nel primo anno di attività (prima mensilità di costi dell’Anno I) e soprattutto (iii) per far fronte ai costi del periodo transitorio, come dettagliato nel*

cronoprogramma, i quali ricomprendono parte dei costi del personale di struttura e operativo necessario per avviare le attività di strutturazione dell'assetto operativo della società".

Il periodo di transizione – come descritto nel *Business Plan* – prevede la graduale assunzione, da parte della NewCo, delle funzioni oggi svolte con modalità frammentate e inefficaci. Il fabbisogno iniziale *"è stato calibrato con criteri di prudenza e proporzionalità, al fine di assicurare sin dal primo anno un assetto sostenibile, stabile e orientato al controllo dei costi"*.

Secondo quanto sostenuto dall'Amministrazione, *"ad eccezione della dotazione iniziale sopra richiamata, il Comune non sarà tenuto ad effettuare ulteriori apporti finanziari alla Società, né sotto forma di finanziamenti né come copertura di eventuali disavanzi. Il modello gestionale adottato, infatti, è finalizzato a garantire l'autosufficienza economico-finanziaria della NewCo nel medio-lungo periodo"*.

In ordine alla sostenibilità finanziaria, nel PEF si osserva che *"a fronte di un conferimento iniziale di capitale sociale di 1,0 Eur/mln e di un trasferimento straordinario di circa 3,0 Eur/mln destinato alla copertura delle perdite iniziali relative al periodo transitorio, si prevede che la NewCo generi complessivamente nel periodo di Piano circa 0,7 Eur/mln di liquidità. Inoltre, analizzando i flussi di cassa, si evince l'equilibrio economico-finanziario della gestione operativa senza dover ricorrere ad ulteriori forme di finanziamento che saranno valutate nel corso della gestione"*.

Nella Relazione sull'onere di motivazione analitica, l'Amministrazione perviene alle seguenti conclusioni: *"l'intero assetto economico-finanziario della NewCo è stato costruito in modo da assicurare la copertura sistematica dei costi effettivi sostenuti, evitando l'insorgere di disavanzi gestionali. In tal senso, la sostenibilità finanziaria è strutturalmente incorporata nel modello, in quanto il corrispettivo è stato calibrato in funzione diretta dei fabbisogni stimati e dell'organizzazione target necessaria a garantire un servizio efficiente"*.

A ciò si aggiunga, nell'economia del ragionamento dell'Ente, che *"il Piano Economico-Finanziario prevede un miglioramento progressivo dei flussi di cassa, alimentato dalla valorizzazione degli immobili affidati alla gestione della NewCo. I principali driver di crescita sono l'incremento degli incassi da locazione, il recupero sistematico della morosità storica e corrente, nonché la razionalizzazione del programma di dismissioni. Tali elementi concorrono a sostenere, nel tempo, il raggiungimento, il mantenimento e il superamento del punto di pareggio operativo (break-even) e, successivamente, la generazione di margini utili"*.

8.2. Sostenibilità soggettiva.

Come è stato chiarito dalla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), il profilo della sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione di una società deve essere valutato con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione precedente. In particolare, occorre dare conto della *“compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel Business Plan con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL)”*.

In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel Business Plan negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione.

8.2.1. Sostenibilità finanziaria dell'operazione Napoli Patrimonio s.p.a. per l'Amministrazione comunale.

Nella Relazione, l'Amministrazione afferma che *“l'incremento dei costi previsto con l'attivazione della NewCo non deve essere interpretato come un aggravio, bensì come la condizione necessaria e imprescindibile per la piena attuazione di un nuovo modello gestionale, caratterizzato da un'organizzazione dedicata e specialistica, strumenti operativi integrati e digitalizzati, un presidio stabile e responsabile dei processi amministrativi, tecnici e di valorizzazione”*.

In questa prospettiva, il Comune ha condotto una valutazione di sostenibilità finanziaria ex ante, finalizzata a dimostrare che *“i benefici generabili – in termini di maggiori incassi, recupero morosità, dismissioni efficaci e riduzione delle inefficienze – sono destinati, nel medio periodo, a compensare e superare l'incremento di spesa derivante dalla creazione e dall'operatività della nuova società”* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

La tabella di seguito riportata – tratta dal Piano Industriale – espone in maniera analitica i costi e i ricavi relativi alla gestione patrimoniale, confrontando l'assetto attuale (As-Is) con quello prospettico (To-Be) su un orizzonte quinquennale.

		Anno I	Anno II	Anno III	Anno IV	Anno V	
Gestione del patrimonio totale (Eur/'000)		Analisi Gestione Patrimonio complessivo As-Is	Analisi Gestione Patrimonio complessivo To-Be				
Incassi ordinari di competenza dell'anno		16.088	18.660	20.581	22.502	24.423	26.344
Incassi competenza anni precedenti		5.848	4.875	4.875	4.875	4.875	4.875
Incassi legati alle vendite		9.458	9.221	10.796	12.498	15.410	18.277
Incassi gestione morosità		n.a	2.983	5.952	9.150	12.576	16.230
Incassi totali		31.394	35.740	42.205	49.025	57.284	65.727
Personale amministrativo		(2.299)	(2.299)	(2.299)	(2.299)	(2.299)	(2.299)
Personale tecnico		(1.788)	(1.788)	(1.788)	(1.788)	(1.788)	(1.788)
Costo personale Area Patrimonio Comune (patrimonio a reddito)		(4.087)	(4.087)	(4.087)	(4.087)	(4.087)	(4.087)
Personale amministrativo		(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)
Personale tecnico		(2.839)	(2.839)	(2.839)	(2.839)	(2.839)	(2.839)
Costo personale Area Patrimonio Comune (patrimonio NON a reddito)		(4.141)	(4.141)	(4.141)	(4.141)	(4.141)	(4.141)
1	Costi per manutenzioni ERP affidate dal Comune (IVA incl)	(1.535)	-	-	-	-	-
Gestione contabile		(504)	(517)	(486)	(467)	(447)	(437)
Gestione amministrativa		(530)	(651)	(681)	(688)	(695)	(702)
Condomini		(133)	(456)	(456)	(456)	(456)	(455)
Supporto tecnico - invent. e cons.		(657)	(605)	(524)	(446)	(404)	(388)
Servizi al pubblico		(540)	(494)	(522)	(519)	(526)	(458)
Dismissioni		(259)	(382)	(500)	(631)	(773)	(873)
Gestione sede e archivi		(106)	(212)	(184)	(187)	(179)	(247)
Disciplinare avvocatura		(106)	(145)	(146)	(158)	(170)	(172)
Altri costi operativi esternalizzati		(669)	(1.520)	(1.520)	(1.426)	(1.304)	(1.143)
Attività amministrativa Gestore per patrimonio		(3.502)	(4.982)	(5.019)	(4.977)	(4.954)	(4.876)
Costi per manutenzioni ordinarie patrimonio a reddito		(4.337)	(6.517)	(8.690)	(13.035)	(17.380)	(21.725)
Costi personale tecnico		(809)	(473)	(473)	(630)	(749)	(868)
Altri costi operativi esternalizzati		(140)	(147)	(188)	(280)	(372)	(464)
Attività tecnica Gestore per patrimonio a reddito		(5.286)	(7.138)	(9.351)	(13.944)	(18.500)	(23.056)
Attività piccola manutenzione/facility management patrimonio NON a reddito		(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)
2	Costi indiretti e di struttura Gestore	(1.285)	(1.597)	(1.597)	(1.643)	(1.643)	(1.643)
Costi indiretti e di struttura NewCo		-	(1.431)	(1.431)	(1.477)	(1.477)	(1.477)
Costi indiretti e di struttura attività amministrativa		(443)	-	-	-	-	-
Costi indiretti e di struttura manutenzione a reddito		(675)	-	-	-	-	-
Costi indiretti e di struttura manutenzione non a reddito		(166)	(166)	(166)	(166)	(166)	(166)
3	Eventuali costi del personale da riallocare sulle linee di attività del redigendo contratto di servizio di Napoli Servizi	-	(2.735)	(2.222)	(1.984)	(1.702)	(1.594)
Margine residuale Gestore		-	(12)	(131)	(143)	(221)	(422)
4	Effetto IVA su Comune	(2.503)	(3.127)	(3.274)	(3.715)	(4.145)	(4.630)
Costi totali della gestione del patrimonio complessivo		(23.642)	(29.122)	(31.125)	(35.937)	(40.697)	(45.752)
5	Costituzione NewCo	-	(1.000)	-	-	-	-
Margine di gestione		7.752	5.618	11.080	13.088	16.587	19.974
Margine di gestione %		24,7%	15,7%	26,3%	26,7%	29,0%	30,4%

Con riferimento ai dati che emergono dalla tabella, l'Ente ha fornito le seguenti precisazioni:

1. i costi delle manutenzioni ERP, oggi affidate dal Comune, risultano azzerati a partire dal primo anno, poiché essi sono interamente assorbiti dalla NewCo, che centralizza la gestione ordinaria e straordinaria;

2. i costi di struttura della NewCo risultano superiori a quelli sostenuti oggi da Napoli Servizi, in quanto includono oneri finora distribuiti su diverse commesse di una realtà multiservizi (secondo quanto riferisce il Comune, *"tali costi sono integralmente giustificati da una maggiore focalizzazione e responsabilizzazione gestionale, funzionale al conseguimento di obiettivi misurabili e allocazione trasparente dei costi"*);

3. gli eventuali costi del personale di Napoli Servizi, precedentemente occupato nella linea di gestione del patrimonio, a seguito della costituzione della NewCo, saranno riallocati, presumibilmente entro il 31/12/2026, su altre linee di attività nell'ambito del redigendo contratto di servizio con Napoli Servizi (la progressiva riduzione di tali oneri riflette l'effetto atteso dei pensionamenti e la riorganizzazione interna della società, attualmente in fase di definizione);

4. l'effetto IVA, determinato applicando un'aliquota del 22% al corrispettivo e del 10% alle spese manutentive, incide proporzionalmente sull'aumento delle prestazioni erogate dalla NewCo, ma resta compatibile con i vincoli di bilancio dell'Ente;

5. i costi di costituzione della NewCo, riportati separatamente per l'anno I, includono i conferimenti in denaro e il trasferimento straordinario, destinati a finanziare la fase di avvio e a compensare gli squilibri di cassa attesi nel primo esercizio.

In relazione ai dati relativi al margine di gestione emergenti dalla tabella, il Comune ha fornito le seguenti spiegazioni:

- a) nel primo anno (Anno I) si registra un margine di gestione inferiore rispetto alla *baseline* storica (su questo dato incidono i costi straordinari di start-up e i costi residuali di Napoli Servizi non ancora riallocati);
- b) dal secondo anno (Anno II) in avanti, il margine netto cresce progressivamente, attestandosi su livelli superiori a quelli attuali già nel terzo anno e migliorando costantemente sino alla fine del periodo di Piano;
- c) il margine di gestione complessivo, al netto di tutti i costi diretti e indiretti, si consolida in valori positivi già dal secondo esercizio, fino a raggiungere circa 20,0 mi-

lioni di euro nell'Anno V, con un'incidenza percentuale sul totale delle entrate pari al 30,4%.

Da questi dati l'Amministrazione trae la conferma della sostenibilità dell'intervento sul piano dell'equilibrio economico-finanziario comunale, il che giustifica pienamente l'investimento iniziale richiesto per la messa a regime della NewCo.

In particolare, *"i maggiori introiti generati da una gestione più efficiente e strutturata del patrimonio costituiscono una congrua remunerazione a fronte dell'aumento dei costi del servizio e del miglioramento qualitativo delle prestazioni rese. Perdi più, tali introiti rappresentano un ritorno sostenibile sul conferimento iniziale e sul trasferimento straordinario effettuato. Infatti, nonostante un incremento dei costi nella fase di avvio, il progetto è orientato a garantire, nel medio-lungo periodo, una piena remunerazione del capitale investito"* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

8.3. Il personale impiegato nella gestione del patrimonio.

Secondo quanto riportato nel PEF, per quanto riguarda l'impegno attuale del Comune di Napoli in termini di risorse umane impiegate nella gestione del patrimonio, il personale del Comune *"dedicato alla gestione del patrimonio è pari a 188 FTE, di cui 11 a tempo determinato. In particolare, all'interno dell'Area Tecnica sono presenti circa 47 dipendenti con funzioni tecniche e circa 60 di natura amministrativa. Rispetto a Napoli Servizi la struttura organizzativa del Comune risulta essere più strutturata in termini di organico, con maggiori competenze (11 Dirigenti, 102 laureati tra funzionari e istruttori e 47 tecnici) ed efficiente anagraficamente (età media pari a circa 46 anni) riuscendo a gestire molte delle attività di Napoli Servizi in emergenza. Inoltre, circa 95 risorse risultano svolgere mansioni principalmente sul patrimonio a reddito (53 nell'Area Amministrativa e 42 nell'Area Tecnica) per un costo complessivo di 4,1 Eur/mln"*.

FTE totali: 188				
Suddivisione ruoli per inquadramento				
Dirigenti	Istruttori	Funzionari	Altri	Costo Eur/mln
11	69	91	17	8,2

FTE dedicati al patrimonio a reddito: 95
Suddivisione ruoli per inquadramento**

Dirigenti	Istruttori	Funzionari	Altri	Costo Eur/mln
5	32	31	8	4,1

*Il personale di struttura è stato allocato al 50% al patrimonio a reddito e 50% al patrimonio non a reddito.

** La suddivisione per inquadramento degli FTE del patrimonio a reddito è stata effettuata sulla base delle percentuali di ripartizione.

Per quanto riguarda il personale della Società Napoli Servizi s.p.a. dedicato alla gestione del patrimonio, giova premettere che quest'ultima realizza, in regime di *in house providing* per il Comune di Napoli, principalmente servizi integrati di *facility management* ai quali si affiancano i servizi di pronto intervento stradale, di condono edilizio, le attività amministrative di supporto agli uffici U.R.P., di affissione e pubblicità, gestione del verde e assistenza scolastica, impiegando circa 1.378 dipendenti. In particolare, dal 2013 sono state affidate alla Società anche tutte le attività legate alla gestione, dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, ad uso residenziale e non residenziale, di proprietà del Comune di Napoli, prima affidata alla Società Romeo Gestioni s.p.a.

La Società Napoli Servizi s.p.a., per la gestione del patrimonio, impiega circa 99 FTE, di cui circa 64 per l'Area Amministrativa e circa 35 per l'Area Tecnica. Nel PEF si evidenzia *“come la gestione del patrimonio immobiliare rappresenti solo una delle numerose attività in capo alla Napoli Servizi S.p.A., configurandosi come una componente residuale rispetto altre commesse affidate. Tale impostazione, sebbene ritenuta all'epoca dell'affidamento funzionale al mantenimento della continuità operativa di gestione del patrimonio, presenta elementi di criticità in termini di allocazione adeguata ed efficiente delle risorse e di corretta gestione di attività specifiche e specializzate quali la gestione delle morosità pregresse, la tutela del credito, l'attività inventariale, la gestione dei condomini ecc.”.*

In sintesi, secondo quanto riportato nel PEF, *“le commesse di gestione amministrativa e tecnica del patrimonio impiegano 99 FTE, a fronte di 1.378 risorse complessive, e cubano circa 11,3 Eur/mln rispetto ai ricavi complessivi da affidamenti di circa 63,8 Eur/mln, evidenziando come la gestione del patrimonio non rappresenti il core della Società rispetto alle attività di facility management”.*

Dal PEF emerge che *“il personale dedicato alla gestione del patrimonio, che a livello retributivo risulta inquadrato secondo il CCNL Multiservizi, risulta avere un'età media di 61 anni con circa 45 risorse previste in pensionamento nei prossimi 5 anni. Tali circostanze evidenziano uno status critico di operatività in termini di efficienza operativa (età media di 62 anni), di competenze (sola mente un dirigente e carenza generale di quadri-funzionari) e remunerazione non allineata alle mansioni svolte. Si evidenzia che il personale dell'Area Tecnica dedicato alla gestione del patrimo-*

nio a reddito è risultato essere composto da 12 FTE per un costo complessivo di circa 809 Eur/'000 (considerando al 50% il dirigente dell'Area) a fronte di un organico complessivo di 35 risorse per un costo complessivo di 1,7 Eur/mln".

FTE totali: 99				
Suddivisione ruoli per inquadramento				
Dirigenti	Quadri	Impiegati	Operai	Costo Eur/mln
1	1	84	13	4,5
FTE dedicati al patrimonio a reddito: 76				
Suddivisione ruoli per inquadramento				
Dirigenti*	Quadri	Impiegati	Operai	Costo Eur/mln
1	1	74	0	3,6

*Ai fini della ripartizione, il dirigente in virtù del suo ruolo è stato considerato sia negli FTE totali che quelli dedicati al patrimonio a reddito.

8.3.1. Fabbisogno di personale della NewCo.

Per quanto riguarda il fabbisogno di personale della NewCo per la gestione amministrativa, nel PEF si precisa che *“la stima del fabbisogno di personale si fonda sul presupposto che l'attuale assetto gestionale debba essere superato in termini sia di quantità di attività svolte che di perimetro coperto. In particolare, la crescita dell'organico, pur a fronte di un aumento degli obiettivi e delle attività assegnate alla NewCo, sarà compensata da un progressivo efficientamento organizzativo. Quest'ultimo si realizzerà attraverso l'impiego di risorse umane più qualificate e specializzate, nonché grazie al miglioramento della base dati e all'introduzione di strumenti software evoluti, con un conseguente aumento del livello di automazione e digitalizzazione dei processi operativi”*.

Per far fronte al nuovo fabbisogno operativo generato dall'ampliamento delle attività, nel PEF *“si è ipotizzato nel breve periodo un maggiore ricorso all'esternalizzazione di alcune funzioni. Tale scelta è dettata dalla necessità immediata di garantire continuità ed efficienza in fase di avvio, a fronte di un'organizzazione interna ancora in fase di assestamento. Tuttavia, con il progredire del processo di strutturazione della NewCo, il consolidamento delle competenze interne e il miglioramento dei processi, si prevede una progressiva riduzione del fabbisogno esterno, fino ad arrivare, nel medio periodo, a una quasi completa internalizzazione delle attività inizialmente affidate all'esterno. Questo approccio consente di ottimizzare i costi, costruire know-how interno e garantire una maggiore stabilità gestionale nel lungo periodo”*.

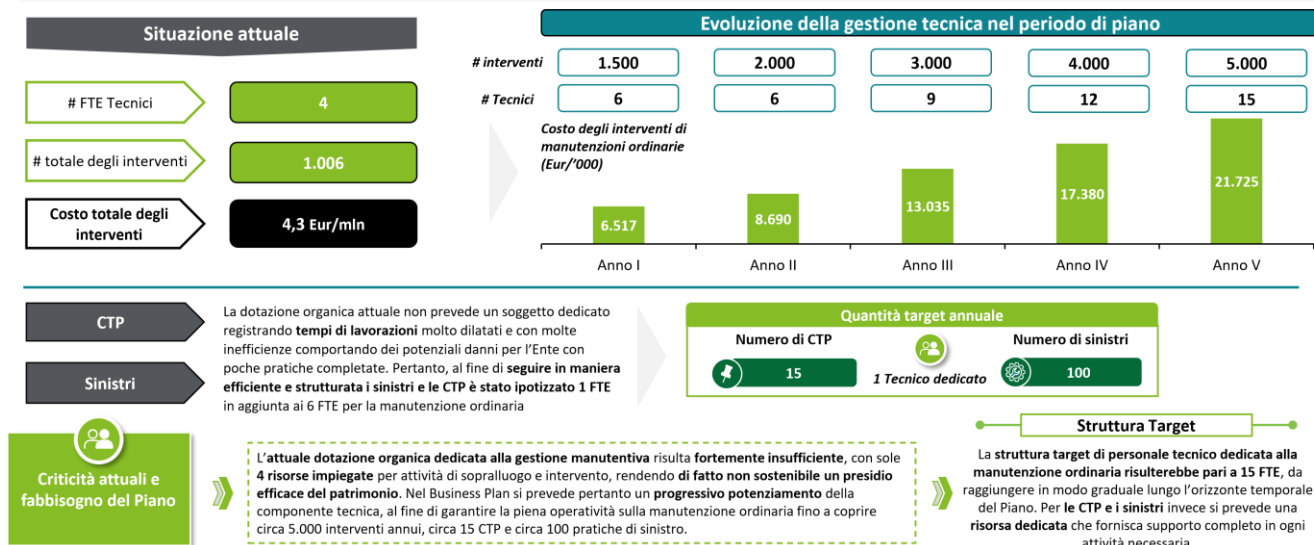
Le sottostanti tabelle riportano l'evoluzione del fabbisogno di attività e dell'*outsourcing* e l'evoluzione degli FTE nel periodo quinquennale cui si riferisce il Piano.

FABBISOGNO ORARIO PER ATTIVITA'	ORE AS IS	ORE Anno I	ORE Anno II	ORE Anno III	ORE Anno IV	ORE Anno V
GESTIONE AMMINISTRATIVA	24.992	22.473	23.721	22.359	20.996	20.996
Di cui outsourcing	0	3.075	3.000	1.500	0	0
CONDOMINI	11.109	17.850	17.850	17.850	17.850	17.850
Di cui outsourcing	0	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
COORD. TECNICO - INVENT. E CONS.	6.348	20.000	17.500	15.000	13.500	13.500
Di cui outsourcing	0	0	0	0	0	0
SERVIZI AL PUBBLICO	27.566	38.020	35.760	29.300	23.900	18.500
Di cui outsourcing	0	19.010	16.000	10.000	3.500	0
DISMISSIONI	6.451	12.637	16.711	21.251	25.791	30.332
Di cui outsourcing	0	0	0	0	0	0
GESTIONE SEDE E ARCHIVI	7.935	12.366	9.966	9.966	9.966	9.966
Di cui outsourcing	0	4.216	3.016	3.016	3.016	0
CONTENZIOSO LEGALE PATRIMONIO	4.761	4.315	4.440	4.790	5.140	5.140
Di cui outsourcing	0	0	0	0	0	0
GESTIONE CONTABILE	8.335	15.410	14.779	14.149	13.518	13.078
A. Bollettazione e emissione	1.192	832	671	511	350	350
B. Incassi e riconciliazioni	1.032	782	532	282	32	32
C. Morosità e recupero crediti	3.687	10.520	10.520	10.520	10.520	10.520
D. Oneri e forniture comuni	480	940	940	940	940	940
E. Supporto amministrativo	1.160	2.100	1.880	1.660	1.440	1.000
F. Reporting e controllo	784	236	236	236	236	236
Di cui outsourcing	0	0	0	0	0	0
TOTALE ORE	97.497	143.071	140.727	134.664	130.661	129.362
TOTALE ORE OUTSOURCING	0	27.801	23.516	16.016	8.016	1.500

ATTIVITÀ	UNITÀ AS IS	FTE Anno I	FTE Anno II	FTE Anno III	FTE Anno IV	FTE Anno V	FTE Anno VI
GESTIONE AMMINISTRATIVA	17	12	13	13	13	13	13
CONDOMINI	8	10	10	10	10	10	10
COORD. TECNICO - INVENT. E CONS.	5	12	11	9	8	8	8
SERVIZI AL PUBBLICO	18	12	12	12	12	11	11
DISMISSIONI	5	8	10	13	16	18	18
GESTIONE SEDE E ARCHIVI	6	5	5	5	5	6	6
CONTENZIOSO LEGALE PATRIMONIO	4	3	3	3	4	4	4
GESTIONE CONTABILE	6	10	9	9	8	8	8
TOTALE	69	72	73	74	76	78	78

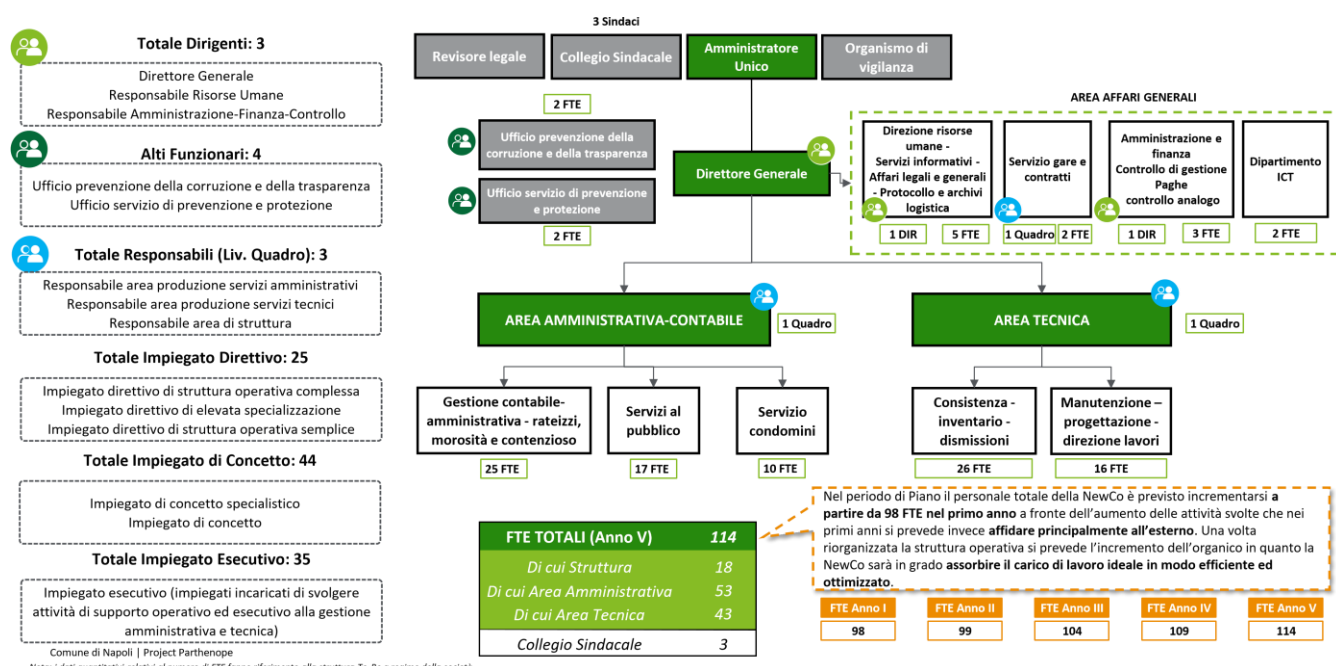
Secondo quanto evidenziato dall'Ente, per quanto riguarda il fabbisogno di personale tecnico-manutentivo, l'attuale dotazione organica dedicata alla gestione manutentiva risulta fortemente insufficiente, con sole quattro risorse impiegate per attività di sopralluogo e intervento, rendendo di fatto non sostenibile un presidio efficace del patrimonio. Nel Business Plan si prevede, pertanto, un progressivo potenziamento della componente tecnica, al fine di garantire la piena operatività sulla manutenzione ordinaria fino a coprire circa 5.000 interventi annui, circa 15 CTP e circa 100 pratiche di sinistro.

Ai fini della definizione delle proiezioni relative alla manutenzione ordinaria, è stato dapprima stimato il **fabbisogno target di interventi annuali**, necessario a garantire una gestione efficace del patrimonio. Il Piano è stato costruito secondo una logica di progressiva espansione, fondata sull'**assunzione di un miglioramento della gestione amministrativa e sul conseguente incremento della capacità di incasso**. Tale incremento consentirà di **destinare risorse finanziarie proprie alla copertura degli interventi ordinari e straordinari programmati**, in assenza di altre forme di finanziamento da parte dell'Ente.



In sintesi, nel periodo quinquennale in cui si articola il PEF, il personale totale della NewCo è previsto incrementarsi a partire da 98 FTE nel primo anno a fronte dell'aumento delle attività svolte che nei primi anni si prevede invece affidare principalmente all'esterno. Una volta riorganizzata la struttura operativa si prevede l'incremento dell'organico in quanto la NewCo sarà in grado assorbire il carico di lavoro ideale in modo efficiente ed ottimizzato. Nel quinto anno di attività, le risorse umane dovrebbero stabilizzarsi sulle 114 unità.

Si riporta il funzionigramma della NewCo inserito nel PEF.



8.4. Copertura finanziaria dell'investimento societario.

La deliberazione n. 461 del 25/09/2025, con cui la Giunta comunale ha proposto all'Organo consiliare la costituzione della Società Napoli Patrimonio s.p.a., ha individuato, tra l'altro, le coperture finanziarie necessarie al conferimento di € 1.000.000,00 e all'effettuazione del trasferimento di parte corrente pari a € 3.000.000,00 necessario nella fase di start up della Società, da garantirsi a valere sul bilancio di previsione 2025-2027, annualità 2025.

Atteso che la tempistica di esame della delibera nella competente Commissione e in Consiglio comunale ha comportato il differimento della discussione in aula all'inizio del 2026, si è reso necessario apportare una modifica nei punti in cui la suddetta delibera individua la copertura finanziaria delle spese.

Segnatamente, considerato che la costituzione della Società, sulla base degli adempimenti previsti dal d. lgs. n. 175/2016, si realizzerà nell'esercizio 2026, si è reso necessario garantire la necessaria copertura finanziaria a valere sul bilancio di previsione 2026-2028, annualità 2026 e 2027.

La deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 5 marzo 2026, con cui è stata deliberata la costituzione della Newco, è stata approvata nella versione emendata che tiene conto di questi elementi.

Nel testo approvato dall'Organo consiliare, la suddetta deliberazione stabilisce:

- di autorizzare, all'atto della costituzione, il conferimento del capitale sociale di 1.000.000,00 nonché il trasferimento straordinario di € 3.000.000,00, quest'ultimo nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 10, secondo capoverso, dello Statuto, dando atto che le somme per il versamento del capitale sociale saranno trasferite alla società Napoli Holding S.r.l. all'atto della costituzione della Società nell'esercizio 2026, mentre il versamento delle somme per il trasferimento di parte corrente avverrà, in ragione dei tempi di costituzione e di start up, nel 2026 (€ 2.000.000,00) e nel 2027 (€ 1.000.000,00);
- di dare atto che nello schema di bilancio di previsione 2026-2028, approvato con deliberazione di Giunta Comunale di proposta al Consiglio n. 665 del 19/12/2025, sono state effettivamente reperite e allocate le risorse necessarie per la copertura delle spese previste dal presente provvedimento, e precisamente:

- la spesa per il conferimento di capitale di € 1.000.0000,00 trova copertura nello schema di bilancio 2026-2028, annualità 2026, a valere sul capitolo di spesa 305810/2 APPLICAZIONE AVANZO ACCANTONATO DESTINATO AGLI INVESTIMENTI PER CONFERIMENTO DI CAPITALE, finanziato da applicazione di avanzo destinato agli investimenti;
- la spesa per il trasferimento corrente di € 3.000.000,00 a favore della nuova Società del patrimonio, ripartito in funzione della presumibile data di avvio delle attività a seguito della costituzione, prevedendo € 2.000.000,00 nell'anno 2026 e € 1.000.000,00 nell'anno 2027, trova copertura nello schema di bilancio 2026-2028 a valere sul capitolo di spesa 105813 TRASFERIMENTO CORRENTE ALLA SOCIETA' DEL PATRIMONIO;
- dare atto altresì che nello schema di bilancio di previsione 2026-2028 sono state, altresì, iscritte al *"Fondo oneri derivanti dal conto economico previsionale della NewCo, come da piano industriale"* - capitolo di spesa 162201- le risorse necessarie alla copertura dei presunti ulteriori oneri derivanti dalla gestione dei primi due anni di operatività della società per un importo pari ad € 1.979.452,00 nel 2027 ed € 1.049.160,00 nel 2028;
- di dare atto, inoltre, che nello schema di bilancio di previsione 2026-2028, annualità 2027 e 2028, nelle more del raggiungimento degli obiettivi di performance di gestione del patrimonio immobiliare, sono state iscritte le somme necessarie a garantire la copertura finanziaria del contratto di servizio da stipulare, a decorrere dal 2027, con la NewCo, sui capitoli di spesa 137847 artt. 1 e 2; le risorse, paramerate alla data di avvio presunto del contratto di servizi, tenuto conto di quanto rappresentato nel piano industriale allegato alla deliberazione 461/2025, sono state così stanziare:
- Capitolo 137847/1 - GESTIONE TECNICA DEL PATRIMONIO COMUNALE A REDDITO NEWCO - Annualità 2027 = € 4.361.126,67 - Annualità 2028 = € 7.986.123,33;
- Capitolo 137847/2 - GESTIONE AMMINISTRATIVA DEL PATRIMONIO COMUNALE A REDDITO - NEWCO - Annualità 2027 = € 4.680.632,67 Annualità 2028 = € 7.155.414,67;

- di dare atto, infine, che, dopo aver rideterminato il perimetro dei servizi strumentali da affidare in regime di *in house providing*, nel senso di eliminare tutte le attività analoghe o simili a quelle affidate alla NewCo, ai fini del rispetto del divieto di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del d. lgs. n. 175/2016 e in linea con l'indirizzo strategico espresso con il DUP 2025-2027, con Determina Dirigenziale 1004E n. 2 del 23/12/2025 DETDI/2025/0001023, in esecuzione della Deliberazione di Giunta Comunale n. 633 del 15/12/2025, è stato disposto l'affidamento a Napoli Servizi s.p.a. delle prestazioni strumentali alle funzioni dell'Amministrazione nei seguenti ambiti:
 - Facility Management (pulizia, custodia e servizi di supporto alla gestione) presso i seguenti siti: Sedi Istituzionali ed Uffici, Siti Culturali, Parchi, Canile, Stadio Diego Armando Maradona, Impianti Sportivi, Mercati, Cimiteri;
 - Facility Management per il mantenimento edile del patrimonio non a reddito;
 - supporto alle attività educative;
 - Pronto Intervento Urbano (P.I.U.) - servizi di supporto alla viabilità ed alla sicurezza stradale;
 - supporto tecnico amministrativo presso i seguenti uffici: Servizio Condono e Servizio Antiabusivismo, Ufficio Relazioni col Pubblico.

Nella tabella successiva sono riportate - in termini riassuntivi - le voci di spesa elencate nella delibera oggetto di controllo nel testo emendato.

Natura della spesa	Importo	Copertura- capitolo di spesa	Note
Conferimento capitale sociale	1.000.000,00	Trova copertura nel bilancio di previsione 2026-2028 capitolo di spesa 305810/2 - Applicazione avanzo accantonato destinato agli investimenti per conferimento di capitale	Da trasferire a Napoli Holding S.r.l. all'atto della costituzione della società
Trasferimento straordinario	3.000.000,00	Trova copertura nel bilancio di previsione 2026-2028 capitolo di spesa 105813 - Trasferimento corrente Società del patrimonio	2026 euro 2.000.000,00 2027 euro 1.000.000,00
Presunti oneri derivanti dalla gestione della operatività della Società	1.979.452,00	Bilancio di previsione 2026-2028 " <i>Fondo oneri derivanti dal conto economico previsionale della NewCo, come da piano industriale</i> " - capitolo di spesa 162201 - quali presunti oneri derivanti dalla gestione dei primi due anni di operatività della Società	2027
Presunti oneri derivanti dalla gestione della operatività della Società	1.049.160,00	Bilancio di previsione 2026-2028 " <i>Fondo oneri derivanti dal conto economico previsionale della newco, come da piano industriale</i> " - capitolo di spesa 162201- quali presunti oneri derivanti dalla gestione dei primi due anni di operatività della società	2028
Contratto di servizio - corrispettivo gestione tecnica	4.361.126,67	Bilancio di previsione 2026-2028 contratto di servizio da stipulare nel 2027- gestione tecnica del patrimonio-capitolo di spesa 137847/1	2027

Contratto di servizio - corrispettivo gestione tecnica	7.986.123,33	Bilancio di previsione 2026-2028 contratto di servizio da stipulare nel 2027 - capitolo di spesa 137847/1 - gestione tecnica del patrimonio	2028
Contratto di servizio - corrispettivo gestione amministrativa	4.680.632,67	Bilancio di previsione 2026-2028 contratto di servizio da stipulare nel 2027 - gestione amministrativa del patrimonio - capitolo di spesa 137847/2	2027
Contratto di servizio - corrispettivo gestione amministrativa	7.155.414,67	Bilancio di previsione 2026-2028 contratto di servizio da stipulare nel 2027- capitolo di spesa 137847/2 - gestione amministrativa del patrimonio	2028

Nel parere di regolarità contabile del 25/09/2025, espresso, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del Tuel, sulla deliberazione di Giunta comunale contenente proposta al Consiglio di creazione della NewCo, il Ragioniere Generale del Comune ha formulato le seguenti osservazioni: *“[s]i evidenzia che nello stato patrimoniale, a pag. 32 del Piano Industriale executive summary, è riportata la previsione di perdite portate a nuovo di € - 2.969.178 nel primo anno di operatività (esercizio 2027), di € - 3.058.329 nel secondo anno di attività (esercizio 2028), e per importi decrescenti dall'anno 2029 in ragione della produzione di utili. Tale previsione comporta la necessità di stanziare, alla Missione 20 Fondi e accantonamenti, dei corrispondenti bilanci di previsione comunali di pari fondi perdite partecipate, ai sensi dell'art. 21 del TUSP. In detti bilanci sarà quindi necessaria la revisione della spesa corrente di pari importo, per assicurare il rispetto di tale obbligo di accantonamento, che ha la funzione proprio di comprimere la capacità di spesa dell'ente a fronte di risultati di esercizio negativi delle proprie partecipate.*

Nel richiamare il parere di regolarità contabile espresso in relazione alla deliberazione di Giunta comunale n. 399 del 6/08/2025, con la quale è stata avviata la procedura per la costituzione della Società in esame, il Ragioniere Generale del Comune ha evidenziato la necessità di revisionare la spesa corrente e *“operare scelte di priorità rispetto alla necessità di assicurare copertura del corrispettivo destinato alla NewCo, del momento che (...) i risultati di crescita della performance di gestione del patrimonio (con previsione di aumento dei canoni patrimoniali, riduzione delle morosità, aumento degli introiti da alienazioni) si determineranno nell'arco temporale esaminato di cinque anni”.*

Pertanto, in relazione agli effetti finanziari e di bilancio, con la nota n. PG/854633 del 24/09/2025, l'Assessore al Bilancio ha precisato le possibili fonti di reperimento necessarie a garantire la copertura finanziaria del contratto, degli obiettivi di performance di gestione del patrimonio immobiliare o di servizio da stipulare con la NewCo a decorrere dall'esercizio 2027, nelle more del raggiungimento degli obiettivi di performance di gestione del patrimonio immobiliare, con destinazione prioritaria alla copertura dei costi

relativi al contratto di servizi, nonché degli ulteriori oneri che eventualmente dovessero sorgere a seguito delle attività di avvio della Newco.

Segnatamente, in relazione agli effetti finanziari e di bilancio, con nota n. PG/854633 del 24/09/2025, l'Assessore al Bilancio ha precisato che per le somme necessarie a garantire la copertura finanziaria del contratto di servizio da stipulare con la NewCo a decorrere dall'esercizio 2027, nelle more del raggiungimento degli obiettivi di performance di gestione del patrimonio immobiliare, *“si provvederà attraverso il ricorso a nuove entrate, da iscrivere in bilancio, relative all'incremento di servizi a domanda individuale (come, ad esempio, la bigliettazione museale; gli asili nido; la refezione scolastica, la cui rivisitazione del sistema tariffario è prevista dal DUP), ai risparmi derivanti dalla approvazione della delibera relativa alla riduzione dei costi della politica (con riferimento alle Municipalità), nonché destinando alla Newco gli importi attualmente assegnati alla Napoli Servizi per l'attività di gestione del patrimonio: tali risorse saranno stanziare nel redigendo Bilancio di Previsione 2026-2028 e saranno destinate in via prioritaria alla copertura dei costi relativi al contratto di servizi, nonché degli ulteriori oneri che eventualmente dovessero sorgere a seguito dell'avvio delle attività della NewCo”*.

Ciò premesso, nel suddetto parere di regolarità contabile del 25/09/2025, il Ragioniere Generale ha evidenziato che *“ai fini della predisposizione del prossimo bilancio triennale di previsione, 2026/2028, di imminente formazione, è necessario che la Giunta formuli coerente atto di indirizzo con indicazione di scelte sui cespiti di entrata da valorizzare e sugli interventi di spesa da contenere, anche per il reperimento di eventuali costi del personale di Napoli Servizi precedentemente occupato nella linea di gestione del patrimonio che, a seguito della costituzione della NewCo, saranno riallocati, presumibilmente entro il 31/12/2026, su altre linee di attività nell'ambito del redigendo contratto di servizio con Napoli Servizi”*.

Alla luce delle suddette considerazioni, il Ragioniere Generale ha ribadito *“l'invito ai responsabili delle spese e delle entrate ad un attento monitoraggio del grado di realizzazione delle stesse e a segnalarne eventuali criticità che possano incidere negativamente sul cambio di modello gestionale e sugli equilibri di bilancio dell'Ente”*.

Nel parere di regolarità contabile del 29/01/2026, espresso in relazione alla proposta di emendamento alla deliberazione di Giunta n. 461 del 25/09/2025 e reso in senso favorevole, il Ragioniere Generale ha evidenziato che *“lo schema di bilancio 2026/2028 prevede le coperture finanziarie indicate nell'emendamento a fronte degli oneri derivanti:*

- *dalla costituzione della NewCo quanto alla dotazione del capitale sociale di € 1 milione nel 2026 e del trasferimento straordinario di parte corrente di 3 milioni (2 milioni nel 2026 e 1 milione nel 2027);*
- *dai corrispettivi per la gestione tecnica e amministrativa del patrimonio, per gli importi indicati nell'emendamento nel 2027 e nel 2028;*
- *dei potenziali oneri, in termini di accantonamento alla Missione 20, derivanti dalla previsione di perdite di esercizio negli anni di avvio della operatività della Società".*

Al riguardo, il Ragioniere Generale ha precisato che, "come riportato nell'emendamento, la scansione temporale riflette un nuovo cronoprogramma di costituzione della Società e di avvio e consolidamento della sua operatività. Sotto questo aspetto, assume rilievo, ai fini della compatibilità con la programmazione finanziaria, il rispetto della tempistica programmata nella fase della costituzione societaria e, successivamente, la massima efficienza nello svolgimento delle fasi di gestione aziendale volte al raggiungimento degli obiettivi di performance di gestione del patrimonio immobiliare, in relazione alle quali sarà necessario uno stretto monitoraggio da parte dei servizi comunali competenti".

Nel parere di regolarità contabile espresso in relazione alla deliberazione di Giunta comunale n. 399 del 6/08/2025, il Ragioniere Generale, tra l'altro, ha evidenziato quanto segue: <<si rileva, inoltre, che al citato paragrafo 5.1.4 [della Relazione sull'onere di motivazione analitica] viene riportato: "gli eventuali costi di personale da riallocare su altre commesse di Napoli Servizi (in transizione) sono stati prudenzialmente mantenuti a carico del Comune per il primo biennio. La progressiva riduzione di tali oneri riflette l'effetto atteso dei pensionamenti e la riorganizzazione interna della società esistente, attualmente in fase di definizione". In merito a ciò si rappresenta che non sussistono stanziamenti atti a sostenere personale in esubero e, dunque, si sollecitano i soggetti coinvolti (Uffici comunali e Napoli Servizi) a provvedere ad una rapida ricollocazione entro la data di avvio della attività operativa della NewCo, 01.01.2027, e darne conto alla scrivente Area Ragioneria. Si rappresenta a tal fine che nessun onere potrà gravare sull'Ente [...]. La variazione di bilancio relativa alla dotazione iniziale per la fase pre-operativa, proposta nell'allegato Schema di atto deliberativo del Consiglio comunale avente ad oggetto la costituzione della nuova società, di cui al punto 2.a del deliberato, ad oggi risulta compatibile con gli equilibri di bilancio. Si rimanda l'attestazione della copertura finanziaria in sede di proposizione della delibera stessa. [...] Il presente parere di regolarità contabile viene espresso ai sensi dell'art. 4, comma

5, lettera d) del regolamento comunale di contabilità, per quanto alla correlata imputazione al bilancio e l'effettiva esistenza di disponibilità sugli stanziamenti di bilancio>>.

8.5. Osservazioni sulla sostenibilità finanziaria.

Con riferimento al profilo della sostenibilità finanziaria, giova, preliminarmente, sottolineare che questo Ufficio di controllo ha ravvisato diversi profili di criticità.

La prima criticità risiede nell'arco temporale di riferimento. Le previsioni del Piano Economico finanziario considerano solo il primo quinquennio di operatività, mentre la società ha durata fino al 31/12/2060 (art. 3 dello Statuto e dell'Atto costitutivo).

Si comprende l'esigenza di non estendere le previsioni fino al termine di durata della Società, in quanto previsioni troppo estese nel tempo sono condizionate da una serie di variabili difficilmente prevedibili e risultano per questo inattendibili; tuttavia, la limitazione del PEF solo a un quinquennio non consente di apprezzare gli effetti economico-finanziari di un investimento societario che, considerati anche i tempi di avviamento, è destinato a dispiegarsi in un arco temporale di lunga durata. Il che avrebbe dovuto suggerire di sviluppare le proiezioni finanziarie su un arco temporale più significativo.

Tale limitazione temporale del PEF è aggravata da una ulteriore criticità: la totale assenza di uno scenario avverso.

Come è stato chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), il principio di prudenza postula l'esigenza di *"integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate"*.

Nelle previsioni del PEF relative alla sostenibilità finanziaria, oggettiva e soggettiva, dell'investimento societario in esame manca uno scenario avverso. Il PEF si basa unicamente su previsioni ottimistiche, peraltro elaborate senza fornire delucidazioni sulle modalità di costruzione dei dati.

A titolo meramente esemplificativo, in base al modello remunerativo descritto nel paragrafo 8.1.1, si ipotizza che i ricavi derivanti dai compensi erogati dall'Ente alla Società Napoli Patrimonio s.p.a. siano in crescita, in linea con l'incremento delle unità occupate fino al 58% del totale. Tale crescita incide sia sulla componente fissa, sia su quella varia-

bile del corrispettivo. Quest'ultimo si prevede che aumenti da circa 1,2 Eur per unità locata nel primo anno fino a circa 3,6 Eur nell'ultimo anno, in funzione del grado di raggiungimento progressivo degli obiettivi gestionali.

Si tratta, ad avviso del Collegio, di previsioni ottimistiche, come confermato dall'andamento storico di questi dati, che non risultano supportate da elementi solidi. Non viene illustrato come sia possibile, considerate le difficoltà iniziali della fase di avviamento, raggiungere tale obiettivo in un arco temporale così breve.

Le previsioni sull'incremento delle unità occupate dovrebbero basarsi su un'approfondita analisi dello stato manutentivo del patrimonio inutilizzato, sulle esigenze e sui costi dell'eventuale attività di riqualificazione, nonché sui possibili sbocchi di mercato. La manutenzione e la riqualificazione sono attività fondamentali per la messa a reddito dei beni in esame. La costruzione del dato sembra, invece, basarsi su un criterio riduttivo quale il numero di pratiche lavorate.

L'esigenza di configurare uno scenario avverso appare ancor più evidente se si considerano le difficoltà storicamente incontrate dal Comune nella gestione del patrimonio immobiliare, segnatamente nella riscossione delle entrate patrimoniali.

Il compenso da quota variabile da riconoscere alla nuova Società è legato al raggiungimento di specifici KPI sottostanti agli obiettivi gestionali. Anche in questo caso, tuttavia, la previsione di crescita della quota incentivante (dai 366.249 euro dell'Anno I alla cifra di 1.247.184 dell'Anno V) non sembra supportata da un'analisi puntuale delle effettive possibilità di conseguimento dell'obiettivo di recupero delle morosità pregresse e correnti, che tenga conto, ad esempio, della presenza nella sfera patrimoniale debitori di cepiti utilmente aggredibili per l'eventuale recupero coattivo. Ancora una volta la costruzione del dato sulla base delle pratiche lavorate non restituisce previsioni affidabili e verosimili, nella misura in cui esse non tengono conto del grado di complessità del raggiungimento degli obiettivi.

Sarebbe stato preferibile ai fini dell'attendibilità dei dati sul recupero delle morosità, basare le previsioni su un'analisi massiva per singola posizione debitoria mediante la creazione di cluster per le posizioni debitorie stesse, distinguendo quelle suscettibili di pagamento sulla base dell'invio di sollecito (anche mediante sistemi di rateizzazione), quelle per le quali occorre procedere con azioni di recupero coattivo e quelle che presentano margini ridotti di recupero.

Criticità analoghe si ricavano anche dall'analisi delle previsioni inerenti ai flussi di cassa. L'Ente prevede che, a fronte di un conferimento iniziale di capitale sociale di 1,0 Eur/mln e di un trasferimento straordinario di circa 3,0 Eur/mln destinato alla copertura delle perdite iniziali relative al periodo transitorio, la NewCo generi complessivamente, nel periodo quinquennale in cui si articola il Piano, circa 0,7 Eur/mln di liquidità. Analizzando i flussi di cassa, si ricava, inoltre, l'equilibrio economico-finanziario della gestione operativa senza dover ricorrere ad ulteriori forme di finanziamento.

Anche in questo caso si tratta di previsioni ottimistiche di dubbia attendibilità, che non considerano uno scenario avverso.

Occorre poi soffermarsi sui costi derivanti dal massiccio ricorso alle esternalizzazioni previsto nel periodo di avvio dell'attività della NewCo. Come è stato detto nel paragrafo 8.3.1, per far fronte al nuovo fabbisogno operativo generato dall'ampliamento delle attività, nel PEF si è ipotizzato nel breve periodo un maggiore ricorso all'esternalizzazione di alcuni servizi. Tale scelta è dettata dalla necessità immediata di garantire continuità ed efficienza in fase di avvio, a fronte di un'organizzazione interna ancora in fase di assestamento. Tuttavia, con il progredire del processo di strutturazione della NewCo, il consolidamento delle competenze interne e il miglioramento dei processi, si prevede una progressiva riduzione del fabbisogno esterno, fino ad arrivare, nel medio periodo, a una quasi completa internalizzazione delle attività inizialmente affidate all'esterno. Questo approccio consente di ottimizzare i costi, costruire *know-how* interno e garantire una maggiore stabilità gestionale nel lungo periodo.

Evoluzione del fabbisogno orario e dell'outsourcing

FABBISOGNO ORARIO	ORE AS/IS	ORE ANNO I	ORE ANNO II	ORE ANNO III	ORE ANNO IV	ORE ANNO V
TOTALE ORE	97.497	143.071	140.727	134.664	130.661	129.362
TOTALE ORE OUTSOURCING	0	27.801	23.516	16.016	8.016	1.500

Nella fase iniziale è previsto un massiccio ricorso alle esternalizzazioni, a fronte di tre soggetti già impegnati nella gestione del portafoglio immobiliare (il Comune di Napoli con gli Uffici coinvolti nella gestione del patrimonio che continueranno a mantenere il proprio impegno nella fase di avvio, la NewCo per il patrimonio a reddito e la Napoli

Servizi per i restanti beni). Il che crea tensione con la scelta di gestire il patrimonio in regime di *in house providing*.

Al riguardo, occorre vigilare sull'effettivo carattere temporaneo e contingente del ricorso all'*outsourcing*, con netto ridimensionamento del fenomeno dopo i primi anni e conseguente riduzione dei costi per le attività esternalizzate.

Anche sul crinale della sostenibilità per il Comune di Napoli dell'investimento societario si riscontrano problemi analoghi a quelli rilevati in precedenza. A fronte di un chiaro aumento dei costi e degli investimenti previsto con l'avvio della NewCo (in disparte gli effetti IVA, anche i costi di struttura della NewCo risultano superiori rispetto a quelli dell'attuale gestore), l'analisi di sostenibilità finanziaria è stata condotta nel PEF con l'obiettivo di dimostrare che i benefici economici e gestionali derivanti dal miglioramento della valorizzazione e della capacità di incasso del patrimonio pubblico sono destinati a compensare, e nel medio periodo a superare, l'incremento dei costi iniziali connessi alla costituzione e all'operatività della NewCo.

Anche in questo caso, tuttavia, il PEF sembra basarsi su previsioni ottimistiche mentre non è chiaro come si sia arrivati alla costruzione del dato. Si tratta di ipotesi disancorate da un'analisi delle effettive possibilità di raggiungimento di tali obiettivi in tempi stretti, anche in relazione all'andamento storico degli incassi derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare. Il che mette seriamente in dubbio l'attendibilità di tali dati.

A titolo meramente esemplificativo, si ipotizza un andamento degli incassi ordinari di competenza dell'anno in costante crescita, dalla cifra pari a 18.660.000,00 euro nell'anno I si passa ai 26.344.000,00 euro dell'anno V. L'incassato annuo è ipotizzato in graduale aumento nel Piano fino al 65% nell'Anno V. Secondo quanto emerge dal PEF, tale incremento deriverà dalle iniziative dell'action plan della NewCo sulla gestione degli incassi, arrivando in 5 anni ai livelli espressi da altri Comuni (e.g. Milano morosità media 35%). Anche tale previsione non appare supportata da un'analisi delle reali possibilità di conseguire tali risultati in un breve arco temporale e non tiene conto delle variabili che possono incidere sul raggiungimento dell'obiettivo.

Analogamente, con riferimento agli incassi derivanti dalla gestione delle morosità, si ipotizza una tendenza in costante crescita che dai 2.983.000,00 dell'anno I arriva a 16.230.000,00 nell'anno V. Considerati i dati storici e le croniche difficoltà di recupero dei crediti sembra che si tratti di previsioni ottimistiche di dubbia attendibilità.

Parimenti, il totale degli incassi previsti risulta più che raddoppiato nel quinquennio preso in considerazione dal PEF (si passa dagli attuali 31.394.000,00 ai 65.727.000,00 dell'anno V).

È vero che il PEF non considera le potenzialità insite nelle ulteriori opportunità di valorizzazione del patrimonio derivanti dalla rinegoziazione e dall'incremento dei canoni di locazione ma, in assenza di previsioni e dati sul punto, non si è in grado di stimare l'impatto che potrebbero avere sulla sostenibilità finanziaria dell'investimento societario.

In sintesi, l'attendibilità delle previsioni che supportano la sostenibilità oggettiva e soggettiva dell'operazione societaria risente, pertanto, della mancata considerazione di uno scenario avverso (o quantomeno di uno scenario base), che contenga dati più plausibili e verosimili in relazione alle difficoltà storicamente emerse nella gestione del patrimonio immobiliare.

Giova, inoltre, osservare che tra i costi a carico del Comune figura anche la voce *“eventuali costi del personale da riallocare sulle linee di attività del redigendo contratto di servizio di Napoli Servizi”*. L'andamento di tali costi inserito nel PEF è il seguente:

(Eur/'000)	Analisi Gestione Patrimonio complessivo AS-IS	Anno I	Anno II	Anno III	Anno IV	Anno V
<i>Eventuali costi del personale da riallocare sulle linee di attività del redigendo contratto di servizio di Napoli Servizi</i>	-	(2.735)	(2.222)	(1.984)	(1.702)	(1.594)

Nel PEF si chiarisce che si tratta di una voce che afferisce agli *“eventuali costi del personale di Napoli Servizi precedentemente occupato nella linea di gestione del patrimonio che, a seguito della costituzione della NewCo, saranno riallocati, presumibilmente entro il 31/12/2026, su altre linee di attività nell'ambito del redigendo contratto di servizio con Napoli Servizi; la progressiva riduzione di tali oneri riflette l'effetto atteso dei pensionamenti e la riorganizzazione interna della società, attualmente in fase di definizione”*.

Al riguardo, questo Ufficio di controllo ribadisce quanto già osservato dal Ragioniere Generale del Comune di Napoli nel parere di regolarità contabile espresso sulla deliberazione della Giunta comunale contenente proposta al Consiglio di costituzione della

NewCo: *“si rappresenta che non sussistono stanziamenti atti a sostenere personale in esubero e, dunque, si sollecitano i soggetti coinvolti (Uffici comunali e Napoli Servizi) a provvedere ad una rapida ricollocazione entro la data di avvio della attività operativa della NewCo, 01.01.2027, e darne conto alla scrivente Area Ragioneria. Si rappresenta a tal fine che nessun onere potrà gravare sull'Ente (...)”*.

Sempre in relazione al profilo della sostenibilità finanziaria declinata sul versante soggettivo, occorre evidenziare che il PEF non contiene alcun riferimento al piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato e poi riformulato dal Comune di Napoli, le cui leve di risanamento si intrecciano con gli impegni assunti con il c.d. Patto per Napoli e, in misura rilevante, includono una gestione più proficua del patrimonio immobiliare.

Come è noto, infatti, a seguito del ricorso nel 2013 alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, l'Ente è impegnato fino al 2032 in questa complessa manovra di rientro dal disavanzo, che contempla la gestione del patrimonio a reddito come leva fondamentale per il superamento dello squilibrio strutturale.

Nel PEF manca qualsiasi riferimento al PRFP e, dunque, qualsiasi forma di raccordo e convergenza dell'investimento societario in esame (e dei costi di costituzione, di struttura e manutentivi che ne derivano, oltre che dell'attivazione del fondo perdite partecipate ex art. 21 TUSP) con gli obiettivi intermedi di risanamento fissati nel piano di riequilibrio in corso di attuazione, su cui la Sezione è chiamata ad effettuare un monitoraggio.

Ciò sarebbe stato quantomai necessario anche alla luce della considerazione che la razionalizzazione delle società partecipate nel caso di specie si traduce in un aumento delle società che gravano nell'orbita del Comune e non in una contrazione.

Si tratta di un profilo completamente obliterato dal PEF.

È possibile che, nel medio-lungo periodo, come sostenuto dall'Amministrazione, i benefici economici e gestionali derivanti dal miglioramento della gestione del patrimonio immobiliare e della capacità di incasso siano destinati a compensare, e nel medio periodo a superare, l'incremento dei costi iniziali connessi alla costituzione e all'operatività della NewCo. Si tratta, tuttavia, di una previsione che sconta un certo grado di incertezza, in quanto connessa a variabili aleatorie, che in parte sfuggono al controllo dell'Ente.

Considerato che il percorso di risanamento delineato nel PRFP si concluderà nel 2032 e che l'avvio del contratto di servizio con la NewCo è previsto per il 2027, sarebbe stato quantomai necessario conciliare gli effetti dell'investimento societario con gli obiettivi di

risanamento fissati nel PRFP in corso di attuazione, al fine di garantirne la piena compatibilità.

Sotto tale profilo, è essenziale imprimere un ritmo ordinato e serrato alle attività della nuova società, per conseguire in tempi stretti gli obiettivi di performance che potrebbero consentire di compensare i costi da sostenere per l'avvio dell'attività societaria.

8.5.1. Conferimenti e “trasferimento straordinario”.

Come è stato anticipato, i costi di costituzione della NewCo fanno riferimento al conferimento di capitale iniziale e al trasferimento straordinario a copertura delle perdite della fase di avvio, necessari, secondo l'Ente, *“per finanziare i costi e gli investimenti del periodo transitorio e per coprire gli squilibri di cassa del primo anno di attività”*.

Nella Relazione sull'onere di motivazione analitica, il Comune afferma quanto segue: *“al fine di assicurare l'avvio ordinato ed efficace della Società e di gestire la fase di avviamento con piena operatività sin dal primo esercizio, è prevista una dotazione finanziaria iniziale pari a 1 milione di euro di capitale sociale approvata, per quanto di competenza, con la deliberazione, e di un trasferimento straordinario di circa 3,0 Eur/mln destinato alla copertura delle perdite iniziali relative al periodo transitorio compiutamente illustrato nel Piano Industriale.*

Tale dotazione rappresenta un apporto patrimoniale strutturale destinato a:

- i. finanziare gli investimenti iniziali funzionali a dotare la NewCo di strumenti gestionali, digitali e organizzativi coerenti con un modello di gestione efficiente, trasparente e in linea con le best practice del settore;*
- ii. coprire eventuali squilibri finanziari transitori derivanti dalla fisiologica variazione del capitale circolante netto (CCN) nella fase iniziale dell'attività, in particolare in relazione al disallineamento temporale tra incassi e pagamenti;*
- iii. sostenere i costi del personale tecnico e amministrativo necessario all'avvio delle attività previste nel periodo transitorio, con particolare riferimento alla strutturazione del team, alla presa in carico del patrimonio, alla digitalizzazione dei dati e alla costruzione dell'inventario immobiliare”.*

In sintesi, il Comune effettuerà un conferimento iniziale di 1 milione di euro da destinare a capitale sociale e, inoltre, un “trasferimento straordinario” pari a 3 milioni di euro destinato alla copertura di perdite iniziali relative al c.d. periodo transitorio.

La scelta del Comune di Napoli di dotare la società di questo finanziamento iniziale strutturato nei suddetti termini pone l'esigenza di valutare tre distinti profili inerenti al c.d. trasferimento straordinario: un'eventuale sottocapitalizzazione della Società; la conformità di tale trasferimento con le disposizioni di legge e statutarie; la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Il tema delle prestazioni ulteriori rispetto ai conferimenti va inquadrato, dapprima, sotto il profilo civilistico e poi occorre verificare l'eventuale disciplina pubblicistica derogatoria, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1, comma 3, TUSP, alla cui stregua *"per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel Codice civile e le norme generali di diritto privato"*.

Il principio cardine che regola la materia *de qua* è quello per cui la società non può imporre al socio versamenti ulteriori ai conferimenti: i soci possono concorrere, pertanto, alla formazione del capitale sociale unicamente mediante i conferimenti.

È possibile, tuttavia, che i soci medesimi effettuino prestazioni ulteriori, imputate non al capitale, ma a patrimonio della società.

Ciò può avvenire in adempimento di specifici obblighi previsti dallo statuto (azioni con prestazioni accessorie) ovvero consistere in apporti effettuati liberamente dai soci (versamenti e finanziamenti).

Le azioni con prestazioni accessorie sono disciplinate dall'art. 2345 c.c. e non rilevano nel caso di specie.

Nell'ambito della categoria degli apporti effettuati liberamente dai soci, occorre distinguere tra versamenti e finanziamenti.

I versamenti consistono in dazioni di denaro effettuate dai soci che non devono essere restituite dalla società fino allo scioglimento: quando la società si scioglie, il socio che ha effettuato il versamento matura un credito verso la società alla restituzione, che, tuttavia, è esigibile nei soli limiti dell'attivo del bilancio di liquidazione (per questo, il socio versatore viene definito come *residual claimant*).

Sotto il profilo della funzione, si distinguono tre tipi di versamenti:

1. *i versamenti in conto capitale*: tali versamenti costituiscono una riserva liberamente utilizzabile dalla società, a qualsiasi fine e vengono effettuati dai soci spontaneamente o,

spesso, sulla base in un apposito patto parasociale (dunque, un accordo non vincolante e non rilevante per la società);

2. *i versamenti in conto futuro aumento capitale*: sostituiscono una riserva targata, in quanto utilizzabile soltanto per adempiere all'obbligo di conferimento assunto dal socio versatore in sede di sottoscrizione di un futuro specifico aumento (si precisa che, qualora l'aumento in questione non fosse specificamente determinato, il versamento sarebbe nullo per indeterminatezza dell'oggetto, *ex art.* 1346 del Codice civile, salvo quanto infra precisato). A ben vedere, dunque, questi versamenti sono dei conferimenti anticipati rispetto sia alla sottoscrizione, sia alla delibera di aumento, con la conseguenza che, nel caso in cui l'aumento in questione non venga deliberato, il socio ha diritto alla restituzione della somma, non a titolo di rimborso, ma perché la mancata delibera fa venir meno la causa del versamento e dunque rende "indebita" la dazione della somma. Si precisa, tuttavia, che tale destinazione del versamento può essere rimossa, con il consenso negoziale del socio versatore, tramite una novazione causale in senso atecnico, che ne comporta l'iscrizione in bilancio tra le riserve disponibili;

3. *i versamenti a fondo perduto*: tali versamenti costituiscono una riserva targata in senso atecnico, nel senso che vengono effettuati per ripianare delle perdite sociali già registrate, con la conseguenza che vengono effettuati ed immediatamente assorbiti.

I versamenti in conto capitale o a fondo perduto sono apporti non comportanti obbligo di restituzione, non legati a una specifica e prospettica operazione sul capitale, idonei a irrobustire il patrimonio netto della società e dotarla di mezzi propri. Come tali, non sono appostati a debito ma a riserva (nel "Quadro A" del passivo dello stato patrimoniale) e restano definitivamente acquisiti dalla società.

I versamenti in conto futuro aumento di capitale integrano veri e propri acconti su versamenti che saranno dovuti, in ragione dell'intenzione di sottoscrivere un determinato aumento di capitale, ancora non deliberato ma pur sempre individuato con un certo grado di chiarezza. In altri termini, appaiono come apporti risolutivamente condizionati alla mancata, successiva, deliberazione di aumento del capitale nominale della società. Essi devono essere iscritti in bilancio come riserva, e non come finanziamento soci, in quanto, ove l'aumento intervenga, le somme confluiscono automaticamente nel capitale sociale, mentre, in caso contrario, devono essere restituiti, in conseguenza del mancato perfezionamento della fattispecie programmata (Cass. 16 novembre 2021, n. 34503). Né a

tale fattispecie è applicabile l'art. 2467 c.c., poiché tale disciplina riguarda solo i versamenti effettuati a titolo di finanziamento o di mutuo, ai quali è possibile associare un obbligo di rimborso, mentre non è applicabile ai versamenti o ai trasferimenti in conto capitale, in considerazione della diversità della causa che li contraddistingue, assimilabile a quella di capitale di rischio piuttosto che a quella delle obbligazioni creditorie (Cass. 3 dicembre 2018, n. 31186).

Diversamente, i finanziamenti, previsti espressamente solo nelle s.r.l. ex art. 2467 del Codice civile, ma tendenzialmente ammessi in tutte le società lucrative (con qualche distinguo e orientamento di segno contrario), sono dei veri e propri mutui ex artt. 1813 e seguenti del Codice civile, erogati dai soci in favore della società, che è, dunque, tenuta alla restituzione della somma mutuata: tali erogazioni, dunque, vengono iscritte nel bilancio sociale al passivo. In sintesi, i finanziamenti fanno sorgere un vero e proprio obbligo di restituzione da parte della società e, come tali, sono appostati nel "Quadro D" del passivo dello stato patrimoniale, tra i "debiti verso soci per finanziamenti".

Poste queste differenze causali e di disciplina tra versamenti e finanziamenti, si osserva che la distinzione tra i due può risultare, in concreto ben più sfumata.

Invero, in primo luogo, sia i versamenti che i finanziamenti possono essere costituiti solamente da dazioni di denaro; in secondo luogo, come più volte ribadito anche dalla Corte di Cassazione, la denominazione attribuita alla dazione della somma fuori capitale non ha alcuna rilevanza, rilevando soltanto l'effettiva intenzione delle parti (socio e società) di collegare o meno a quella erogazione un obbligo restitutorio in capo alla società, che consente di qualificare quell'apporto come finanziamento e non come versamento.

Stabilire se un determinato versamento tragga origine da un mutuo o se, invece, sia stato effettuato quale apporto del socio al patrimonio della società è questione di interpretazione. L'operatore del diritto è, dunque, chiamato ad un'analisi, caso per caso, della causa in concreto del pagamento effettuato, che può basarsi sull'analisi di qualsiasi elemento considerato rilevante (ad esempio, il comportamento delle parti, i fini perseguiti, le scritture contabili, i bilanci e qualsiasi altra circostanza del caso concreto, capace di svelare la comune intenzione delle parti e gli interessi coinvolti).

L'indagine sul punto deve tenere conto, soprattutto, al di là della denominazione con la quale il versamento è stato registrato nelle scritture contabili della società, del modo in

cui concretamente è stato attuato il rapporto, tenendo conto delle finalità pratiche perseguite, degli interessi implicati e della reale intenzione dei soggetti - socio e società - tra i quali il rapporto si è instaurato (Cass. 30 marzo 2007, n. 7980).

Nel caso di specie, dalla documentazione di cui si dispone, emerge che l'Ente ha inteso effettuare un apporto in denaro senza obbligo di restituzione. Ricorre, pertanto, l'ipotesi del versamento e non del finanziamento. Segnatamente, come confermato dai rappresentanti del Comune in adunanza pubblica, ricorre, sotto il profilo civilistico, l'ipotesi di un versamento a fondo perduto, qualificato come "*trasferimento straordinario*" pari a 3 milioni di euro, destinato a irrobustire il patrimonio netto della società e a dotarla di mezzi propri.

Tanto precisato sotto il profilo civilistico, mette conto evidenziare che la disciplina pubblicistica trova la propria fonte nell'art. 14, comma 5, TUSP, che vieta all'ente socio, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-*ter* del codice civile, di sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali (c.d. divieto di soccorso finanziario).

Nel caso di specie, il versamento in conto capitale, pari a tre milioni di euro, viene previsto all'atto della costituzione della nuova Società, in aggiunta al conferimento iniziale di un milione di euro imputato a capitale, per irrobustire il patrimonio sociale a copertura delle perdite iniziali relative al periodo transitorio. Secondo il cronoprogramma previsto dall'Ente, il versamento delle somme per questo trasferimento di parte corrente avverrà, in ragione dei tempi di costituzione e di *start up*, nel 2026, per € 2.000.000,00, e nel 2027, per € 1.000.000,00.

La prima questione che si pone in relazione a tale trasferimento corrente attiene alla possibile sottocapitalizzazione della Società. La previsione di un trasferimento straordinario nella fase costitutiva può essere, infatti, indice sintomatico della sottocapitalizzazione della Società.

Vero è che la legge prevede un capitale minimo esiguo (l'art. 2327 c.c. prevede che "*la società per azioni deve costituirsi con un capitale non inferiore a cinquantamila euro*") e che non è consentito al giudice sindacare la congruità del capitale stesso o la sua inadeguatezza rispetto all'esercizio dell'attività sociale. Resta nelle società pubbliche il problema di ga-

rantire che l'investimento societario e la proficua gestione della partecipazione non risenta degli effetti negativi connessi a profili di eventuale sottocapitalizzazione.

Per quel che concerne l'aspetto pubblicistico, la legge vieta all'ente socio (art. 14, comma 5, TUSP) di effettuare trasferimenti straordinari a favore di società partecipate che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi.

Il c.d. divieto di soccorso finanziario - previsto dapprima dall'art. 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) e ora dall'art. 14, comma 5, Tusp - impedisce, dunque, all'ente pubblico socio di effettuare interventi di "salvataggio" nei confronti delle società di capitali partecipate che risultino in perdita per tre esercizi consecutivi e non presentino prospettive di recupero della continuità aziendale.

Come è stato chiarito dalla giurisprudenza contabile, la disposizione *"impone l'abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni d'irrimediabile dissesto"* ed esclude *"l'ammissibilità d'interventi tamponi con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza l'inserimento in un programma industriale o in una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 98/2013/PAR, n. 636/2011/PAR e n. 753/2010/PAR, che fanno riferimento al precedente art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78/2010 ma trovano conferma, sotto la vigenza dell'art. 14, comma 5, Tusp, nelle pronunce della successiva giurisprudenza contabile, tra le quali si segnalano, *ex multis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 31/2022/PAR e n. 296/2019/PAR; Id., Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 157/2020/PAR).

Le disposizioni in parola sono state considerate espressione, o meglio, confermativa di un principio generale secondo cui deve ritenersi fortemente limitata per le amministrazioni locali, considerato l'uso di risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto. E ciò non solo in ragione di esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma anche nell'ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di fruire di diritti speciali o esclusivi o comunque di privilegi in grado di alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato (Corte conti, Sez.

Aut., 6 giugno 2014, n. 15; Corte conti, sez. contr. Piemonte, 21 ottobre 2010, n. 61/2010/PAR; Id. n. 3/2018/PAR).

Ne deriva, pertanto, che un ente locale che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione. E, come ovvio, la motivazione degli eventuali interventi decisi in tal senso potrà essere oggetto di valutazione secondo i parametri della legalità finanziaria, ovvero anche in rapporto ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità su cui l'azione amministrativa si regge (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 84/2018).

Fermo restando l'onere di dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito con il trasferimento straordinario, una ulteriore criticità potrebbe riguardare l'aggiramento del regime pubblicistico che vieta il soccorso finanziario: si prevede un consistente apporto volontario iniziale a fondo perduto, per prevenire perdite che poi l'Ente non potrebbe ripianare, pena la violazione del divieto di soccorso finanziario (art. 14, comma 5, TUSP) e del principio dell'equilibrio di bilancio. Di fatto, in questo modo si disinnesci il meccanismo delineato dall'art. 14, comma 5, TUSP, in quanto si prevengono gli effetti che deriverebbero da una gestione in perdita.

Nel caso di specie, siamo di fronte ad un trasferimento straordinario effettuato unicamente al fine di ripianare una perdita programmata fin dall'avvio.

Nel caso di specie, giova sottolineare che il fabbisogno finanziario della NewCo previsto nel PEF è pari a euro 3.933.273, così distinti:

- totale costi operativi euro 2.969.178;
- altro fabbisogno euro 964.095 (investimenti per euro 515.000 + saldo crediti/debiti commerciali per euro 449.095).

FABBISOGNO FINANZIARIO	
costi del personale di struttura	1.097.413
costi del personale amministrativo	1.689.250
costi del personale operativo tecnico	182.516
totale costi operativi (a)	2.969.178
investimenti	515.000
saldo crediti e debiti commerciali	449.095

altro fabbisogno (b)	964.095
fabbisogno finanziario totale (a+b)	3.933.273

La perdita di euro 2.969.178 è collegata ai costi operativi che concernono solo costi per il personale, così dettagliati:

Costi per il personale amministrativo	1.689.250
Costi per personale tecnico	182.516
Costi per organi sociali	127.000
Costi per il personale di struttura	970.413

Tali costi sono previsti tutti in aumento, tranne i costi per organi sociali che si mantengono fissi.

La perdita che necessita del "trasferimento straordinario" pari a 3.000.000,00 non sembra correlata ad un investimento reale ma unicamente a spese per il personale.

Peraltro, sembra che possa configurarsi una ulteriore elusione normativa.

Con lo stesso esborso, il Comune avrebbe potuto effettuare un conferimento pari a 4.000.000,00 (uguale alla somma del conferimento di 1.000.000,00 e del trasferimento straordinario di 3.000.000,00). Orbene, la scelta di scindere la cifra in 1.000.000 da imputare a capitale sociale e 3.000.000 a titolo di trasferimento straordinario potrebbe consentire all'Ente di sottrarsi alla disciplina civilistica dettata in tema di riduzione del capitale sociale per perdite (art. 2446 c.c.).

Se il Comune iscrivesse i 4.000.000 a capitale sociale nell'anno I il bilancio societario registrerebbe:

C.S.	4.000.000
Perdita d'esercizio	2.969.178
Patrimonio netto	1.030.822

Dunque, in questo scenario, la perdita risulterebbe superiore a 1/3 del capitale sociale (€ 1.333.333), per cui gli amministratori dovrebbero obbligatoriamente convocare l'assemblea per gli opportuni provvedimenti di cui all'art. 2446 c.c.

Ricorrendo al trasferimento straordinario a fondo perduto, la perdita viene inserita, invece, nel patrimonio netto lasciando intatto il capitale sociale formale (il trasferimento opera come riserva), evitando in questo modo di incorrere nelle maglie dell'art. 2446 c.c.

In definitiva, questa Sezione ritiene che non vi sia un divieto normativo espresso di effettuare il versamento a fondo perduto di cui si discorre, ma che tale versamento debba essere valutato alla stregua di criteri di razionalità economica e debba essere accompagnato dalla capacità di autosostenersi della nuova Società nel breve periodo, per non configurarsi come fattispecie elusiva di altre disposizioni normative.

Un ulteriore profilo di criticità inerente alla previsione di un trasferimento straordinario deriva dallo Statuto della costituenda Società, segnatamente dall'art. 10 (intitolato "*Versamenti e finanziamenti dei soci*").

Per comodità espositiva si riporta il testo dell'art. 10 dello Statuto:

"Il socio può provvedere al fabbisogno finanziario della Società esclusivamente nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste dalla normativa vigente applicabile alle società in house e ai principi di sana e prudente gestione finanziaria. A tal fine, i versamenti potranno essere effettuati unicamente in presenza di esigenze straordinarie e imprevedibili, funzionali al perseguimento dell'oggetto sociale e dell'interesse pubblico.

Il socio potrà effettuare finanziamenti, fruttiferi o infruttiferi, e versamenti in conto futuri aumenti di capitale, in conto capitale o a copertura perdite, nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla normativa in materia di partecipazioni pubbliche e dal diritto dell'Unione Europea, con esclusione di qualsiasi forma di sostegno finanziario continuativo e generalizzato. In nessun caso i versamenti potranno determinare un'alterazione della corretta gestione societaria o configurarsi come forme di aiuto di Stato incompatibili con l'ordinamento europeo".

Mette conto evidenziare che la suddetta disposizione statutaria sembra ammettere versamenti solo "*in presenza di esigenze straordinarie e imprevedibili*" e comunque nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione finanziaria.

L'art. 10 utilizza la congiunzione "e", che è riservata alle relazioni congiuntive, cioè quelle in cui la fattispecie si realizza quando gli elementi correlati sussistono in via cumulativa. Nel caso di specie, anche a voler ammettere la sussistenza di esigenze straordinarie, non sembra che si configurino circostanze imprevedibili, in quanto le ragioni sottese al versamento sono emerse nella fase di costituzione della NewCo e sono state previste dall'Ente. Sembra che il trasferimento in esame si ponga in contrasto, pertanto, con la clausola statutaria che ne subordina l'ammissibilità alla sussistenza di esigenze imprevedibili.

8.5.2. *Compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.*

Come è stato detto, il finanziamento della NewCo avverrà mediante un conferimento iniziale di 1 milione di euro da destinare come capitale sociale e circa 3 milioni di euro come trasferimento straordinario, destinati a:

- finanziare gli investimenti iniziali funzionali a dotare la NewCo di strumenti gestionali, digitali e organizzativi coerenti con un modello di gestione efficiente, trasparente e in linea con le best practice del settore;
- coprire eventuali squilibri finanziari transitori derivanti dalla fisiologica variazione del capitale circolante netto (CCN) nella fase iniziale dell'attività, in particolare in relazione al disallineamento temporale tra incassi e pagamenti;
- sostenere i costi del personale tecnico e amministrativo necessario all'avvio delle attività previste nel periodo transitorio, con particolare riferimento alla strutturazione del team, alla presa in carico del patrimonio, alla digitalizzazione dei dati e alla costruzione dell'inventario immobiliare.

Occorre dunque vagliare la compatibilità del trasferimento straordinario con la normativa prevista dai Trattati europei e, in particolare, con l'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

La nozione di aiuto di Stato è delineata dall'art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ed è stata approfondita e specificata dalla Commissione europea, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia, con la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (pubblicata in GUUE, serie C, n. 262 del 19.07.2016).

L'articolo 107, par. 1, del TFUE prevede: “[s]alvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

Dunque, l'art. 107, par 1, TFUE stabilisce in via generale – fatte salve specifiche deroghe contemplate dai Trattati– il divieto per gli Stati membri di concedere aiuti che abbiano le caratteristiche individuate nel suddetto paragrafo 1.

Non tutte le erogazioni di risorse pubbliche effettuate da uno Stato a un'impresa sono qualificabili come aiuti di Stato, ma soltanto quelle che presentano tutti gli elementi indicati nell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Le condizioni cumulative ai fini della qualificazione di una misura come aiuto di Stato alle imprese sono le seguenti:

- il beneficiario della misura sia un'impresa;
- la misura sia concessa mediante risorse pubbliche;
- la misura conferisca alle imprese un vantaggio economico e tale vantaggio sia selettivo (cioè favorisce soltanto "*talune imprese o talune produzioni*");
- l'aiuto sia almeno potenzialmente idoneo a determinare una distorsione della concorrenza, incidendo negativamente sugli scambi tra Stati membri.

Con la Comunicazione del 2016 sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE la Commissione europea ha fornito precisazioni in relazione a ciascuno dei sopra indicati elementi.

Non sembra revocabile in dubbio che, nel caso di specie, sussista il requisito del finanziamento di attività di impresa mediante risorse pubbliche.

Il Comune di Napoli provvederà, infatti, al trasferimento straordinario mediante risorse pubbliche – per il tramite di Napoli Holding - a beneficio di un'entità qualificabile come impresa ai sensi dell'art. 107 TFUE, laddove per impresa si intende qualsiasi ente che eserciti attività economica, indipendentemente dal suo stato giuridico (cfr., *inter alia*, Corte di giustizia dell'UE, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, 12 settembre 2000).

Invero, al di fuori del novero ristretto di attività per cui l'art. 107 TFUE non si applica in quanto diretta emanazione di "pubblici poteri", le norme in materia di aiuti di Stato sono applicabili alle attività esercitate da imprese pubbliche, a nulla rilevando elementi come, ad esempio, lo stato giuridico dell'ente ai sensi del diritto nazionale, l'assenza di scopo di lucro (cfr., le sentenze Van Landewyck, in cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, punto 88; FFSA, in C-244/94, punto 21; MOTOE, in C-49/07, punti 27 e 28), le modalità di finanziamento e il carattere locale di detta attività (cfr., Corte giust., sent. 24-7-2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, causa C-280/00).

Come già rappresentato, la NewCo si occuperà di gestione, manutenzione e valorizzazione dei beni immobili di proprietà del Comune suscettibili di generare reddito da occupazione, locazione e/o sfruttamento commerciale.

Per ammissione dello stesso Comune di Napoli *“la fornitura di servizi di gestione, manutenzione e valorizzazione dei beni immobili di proprietà del Comune non ricade tra le attività considerate espressione di pubblici poteri di cui alla Comunicazione. Alla luce di quanto sopra, è ragionevole ipotizzare che le attività che il Comune di Napoli intende affidare alla Newco siano qualificabili come attività economica soggetta all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato”*.

Il Comune di Napoli esclude, invece, che l'intervento in parola possa configurarsi come aiuto di stato in quanto difetterebbe il requisito dell'attribuzione di un vantaggio economico selettivo.

Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, un vantaggio è un beneficio economico che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato (sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, SFEI e altri, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 60; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, Spagna/Commissione, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41).

La Comunicazione della Commissione europea contiene indicazioni dettagliate per valutare se un beneficio è ottenuto in condizioni normali di mercato.

Sul punto, il Comune di Napoli richiama la Comunicazione nella parte in cui precisa, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, che le operazioni economiche effettuate da enti pubblici non conferiscono alcun vantaggio alle controparti, e dunque non ricadono nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuto di Stato, *“qualora siano svolte alle normali condizioni di mercato”* (§74 della Comunicazione; Corte di Giustizia dell'UE, SFEI e altri, C-39/94, 11 luglio 1996).

Al fine di stabilire se i conferimenti di capitale effettuati dagli enti pubblici costituiscano aiuti di Stato, la giurisprudenza dell'Unione europea ha dunque elaborato il *“criterio dell'investitore in un'economia di mercato”* (Market Economy Operator Principle, “MEOP”) secondo cui, al fine di escludere la sussistenza di un vantaggio selettivo, *“è necessario valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili che opera in condizioni normali di un'economia di mercato avrebbe realizzato l'investimento in questione”*.

Al riguardo, l'Ente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui tale valutazione deve avvenire *ex ante*, sulla base delle informazioni di-

sponibili, in quanto un investitore accorto conduce sempre una valutazione preventiva delle prospettive finanziarie e strategiche di un progetto, ad esempio per mezzo di un piano aziendale. In questo senso, il comportamento dell'ente pubblico dev'essere equiparato a quello di un soggetto privato che persegua una politica strutturale, guidato da prospettive di redditività a più lungo termine (*cfr., inter alia*, Corte di Giustizia dell'UE, Italia c. Commissione, C-305/89, 21 marzo 1991).

Muovendo da queste premesse, il Comune fa leva sulla motivazione contenuta nella Relazione in ordine alla scelta di conferire 1 milione di euro quale capitale sociale e 3 milioni di euro quale trasferimento straordinario alla NewCo. Tale scelta, ad avviso dell'Amministrazione, *"è supportata da solide ragioni economiche e finanziarie esplicitate nel Piano Industriale ed ulteriormente sostenute nella relazione relativamente alla sostenibilità finanziaria della NewCo. La scelta del trasferimento appare, invero, orientata a criteri di efficienza economica, tra cui la necessità di strutturare, digitalizzare e gestire la NewCo nel periodo iniziale e garantirne l'avvio operativo"*.

Il trasferimento, in particolare, *"risulta finalizzato a coprire i costi iniziali funzionali a dotare la NewCo di strumenti coerenti con un modello di gestione efficiente nella fase di transizione, prima che i flussi di cassa ne assicurino la sostenibilità effettiva in ottica prospettica. In questo senso, come dato atto nel Business Plan, la società è strutturata per operare senza fare ricorso a trasferimenti periodici o straordinari da parte del Comune, ad eccezione del corrispettivo contrattuale stabilito per i servizi effettivamente resi"*.

Per tali ragioni, secondo il Comune di Napoli, la scelta di effettuare il suddetto trasferimento può *"considerarsi in linea con il criterio dell'operatore privato in economia di mercato. Ciò anche in considerazione del fatto che la costituzione di Napoli Patrimonio è orientata, tra l'altro, a ragioni di maggiore efficienza della macchina comunale rispetto all'attuale gestione in capo a Napoli Servizi"*.

Secondo l'Ente, pertanto, l'intervento in parola non si configura come aiuto di Stato per carenza di un *"vantaggio economico"*, inteso nell'accezione fatta propria dalla Corte di giustizia UE.

Al riguardo, questa Sezione osserva come il Comune di Napoli non abbia assolto all'onere di motivazione analitica sulla conciliabilità dell'investimento in esame con il *"criterio dell'investitore in un'economia di mercato"* e, quindi, in ultima analisi, sulla compatibilità dell'intervento finanziario con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

È, infatti, discutibile l'affermazione secondo cui, in condizioni analoghe, un operatore privato avrebbe effettuato un versamento a fondo perduto pari a € 3.000.000,00.

Una simile affermazione, tutt'altro che scontata, dovrebbe basarsi, ad avviso di questa Sezione, su un'analisi puntuale delle scelte effettuate da operatori privati in condizioni analoghe, che, nel caso di specie, è mancata.

9. Convenienza economica dell'operazione societaria e confronto con le ipotesi alternative.

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario.

Nella deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte hanno chiarito che, nell'ambito della costituzione di una società, la valutazione di convenienza economica *"implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità)"*.

In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel Business Plan, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e out come. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, comma 1, del TUSP a esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

9.1. Confronto tra le potenziali opzioni strategiche.

Nella direzione della valutazione di convenienza economica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento

attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi.

Nella relazione sull'onere di motivazione analitica e nel PEF, il Comune di Napoli effettua un confronto tra le possibili forme di gestione ed esplicita le ragioni che rendono preferibile la creazione di una NewCo.

Come è stato detto, il Comune ha deliberato di avviare un processo di razionalizzazione "orizzontale" delle proprie partecipazioni, mediante la costituzione di una nuova società *in house* deputata a garantire una gestione unitaria, uniforme e coordinata di una funzione strategica quale la gestione del patrimonio immobiliare. Ciò muovendo dall'assunto secondo cui *"tale funzione, sino ad oggi svolta in regime di proroga da Napoli Servizi, non risulta più compatibile con l'attuale assetto organizzativo"*.

Al fine di dimostrare la convenienza della modalità di gestione prescelta, l'Ente ha fornito una motivazione sull'inidoneità delle altre opzioni, che sono state ritenute *"non rispondenti (...) ai principi di efficacia, efficienza ed economicità sanciti dall'ordinamento, né in grado di garantire il necessario presidio operativo e il raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione e riordino del patrimonio comunale"*.

Segnatamente, il Comune ha esplicitamente escluso tre ipotesi alternative:

- i. la prosecuzione della gestione mediante Napoli Servizi;
- ii. lo svolgimento diretto delle attività da parte dell'Ente (gestione diretta);
- iii. il ricorso a operatori esterni attraverso procedure di evidenza pubblica (*outsourcing*).

9.1.1. Esclusione della prosecuzione della gestione tramite l'affidamento a Napoli Servizi.

Secondo quanto riferisce l'Ente nella Relazione sull'onere di motivazione analitica, *"l'esperienza di gestione da parte di Napoli Servizi (...) ha fatto emergere alcune criticità che hanno reso la gestione del servizio da parte di quest'ultima in parte inefficace, inefficiente e antieconomica"*.

In particolare, l'Amministrazione osserva che *"la prosecuzione della gestione attraverso Napoli Servizi, sulla base del rinnovo dell'attuale contratto di servizio, rappresenta l'opzione a minore impatto organizzativo, ma al tempo stesso la meno performante e con maggiori criticità in termini di efficacia gestionale"*.

Nella relazione, si legge che *“Napoli Servizi ha, infatti, evidenziato nel tempo performance non sempre pienamente soddisfacenti, le quali risultano in larga misura condizionate dalle complessità e dalle criticità storiche ereditate dalla precedente gestione, nonché da vincolanti limitazioni operative e strutturali (e.g. personale non specializzato, struttura multiservizi)”*.

Quanto alle criticità storiche ereditate dalla precedente gestione tramite operatore privato, è appena il caso di evidenziare che *“Napoli Servizi ha proseguito la propria attività basandosi sul precedente inventario, in assenza di un censimento immobiliare sistematico finalizzato a una conoscenza approfondita dello stato manutentivo pregresso degli immobili. Tale lacuna ha impedito, infatti, di poter svolgere un’adeguata programmazione degli interventi di manutenzione ordinaria e preventiva, determinando un progressivo deterioramento delle condizioni del patrimonio immobiliare”*.

Quanto ai vincoli operativi e strutturali, l’Ente osserva che *“sotto il profilo del personale, si evidenzia che Napoli Servizi presenta un organico (...) anagraficamente anziano e non allineato agli standard richiesti da un moderno gestore patrimoniale. Il personale dedicato alla gestione del patrimonio, che a livello retributivo risulta inquadrato secondo il CCNL Multiservizi, risulta essere di 99 unità e avere un’età media di 61 anni con circa 45 risorse prossime al pensionamento nei prossimi 5 anni”*. Tali circostanze evidenziano uno status critico di operatività in termini di efficienza operativa (età media), di competenze (solamente un dirigente e carenza di figure quadro e funzionari) e di remunerazione non allineata alle mansioni svolte.

Inoltre, secondo quanto emerge dalla Relazione, *“l’attuale struttura operativa di Napoli Servizi, prevalentemente orientata verso l’attività di facility management e servizi generali, risulta intrinsecamente distante dalla specializzazione richiesta in materia contabile, amministrativa-contrattualistica e giuridica per lo svolgimento di un’attività tecnica e specializzante come quella del property management”*.

Ad oggi, secondo quanto riferisce l’Ente, *“Napoli Servizi eroga 17 tipologie di servizi: facility management e logistica; gestione tecnica del patrimonio comunale; gestione patrimonio comunale; ufficio relazioni con il pubblico; supporto attività pubblica istruzione; supporto attività culturali; facility management impianti sportivi; supporto viabilità ed infrastruttura; antiabusivismo e condono edilizio; supporto gestione verde della città; supporto gestione cimiteri cittadini; facility management attività mercati; spese relative alle attività pubbliche affissioni; supporto nella riscossione delle relative entrate; arredo urbano; assistenza e trasporto alunni con disabilità; trasporto a chiamata - persone disabili”*.

L'affidamento e l'esecuzione in sovraccarico in capo a Napoli Servizi di una molteplicità di funzioni eterogenee ha messo in luce, secondo quanto emerge dalla Relazione, alcune problematiche in tema di governance connesse alla diversificazione delle attività e al sovraccarico di molteplici compiti, nonché alcune criticità che di seguito di riassumono:

- sovrapposizione delle funzioni tra uffici comunali e società, con conseguente difficoltà a individuare i connessi profili di competenze e responsabilità;
- inadeguatezza dell'assetto organizzativo, che non è stato in grado di sostenere la crescente complessità della funzione patrimoniale, né di adattarsi agli obiettivi definiti nel DUP e negli atti di indirizzo dell'amministrazione comunale;
- insufficienza dell'organico dedicato al patrimonio, peraltro anagraficamente non equilibrato e spesso privo delle competenze specialistiche richieste, anche in ragione di un inquadramento contrattuale non coerente con le attività effettivamente svolte;
- inefficienza della gestione delle attività relative all'incasso degli affitti, al controllo e all'adeguatezza delle attività di manutenzione nonché della gestione delle proprietà;
- mancanza di ottimizzazione delle risorse finanziarie dovute all'inadeguatezza della gestione degli incassi e della mancata valorizzazione del Patrimonio;
- inefficienze derivanti dalla circostanza che la gestione è risultata prevalentemente reattiva e orientata all'emergenza, in particolare per quanto riguarda gli interventi manutentivi, a scapito di ogni forma di pianificazione programmata o predittiva;
- assenza di un'infrastruttura digitale integrata (GIS/BIM), che ha impedito la transizione verso una gestione moderna, trasparente e interoperabile del patrimonio;
- disfunzioni connesse all'utilizzo del software gestionale, che è stato limitato e disomogeneo, con molte attività svolte fuori sistema e un basso livello di integrazione tra le aree tecniche e amministrative, compromettendo l'efficacia dei processi e la qualità dei dati;
- carenza di specializzazione delle funzioni amministrative e di coordinamento del Comune di Napoli volte a garantire una gestione efficiente e ottimizzata, anche a causa della ridondanza e complessità della struttura manageriale tra Napoli Servizi e Comune di Napoli.

L'Amministrazione, mediante la costituzione della NewCo, mira pertanto a rendere più efficiente ed efficace il servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale che, nell'attuale gestione, sconta criticità operative dovute,

principalmente, alla natura di società “multiservizi” di Napoli Servizi e all’assenza di professionalità adeguate nell’organico della Società stessa.

Al riguardo, il Comune precisa che *“pur considerando tutte queste attenuanti, è necessario rilevare che la gestione da parte di Napoli Servizi è stata caratterizzata da un approccio prevalentemente passivo, che non ha sempre permesso il pieno raggiungimento degli obiettivi definiti e che risulta marginale rispetto alle elevate esigenze richieste dall’attività di property management e dalle specifiche necessità che caratterizzano le commesse affidate”* (cfr. Relazione sull’onere di motivazione analitica).

A ciò si aggiunga che, secondo quanto affermato dal Comune, *“al fine di far fronte a tali criticità, il Comune è stato chiamato a intervenire, in via straordinaria e in supplenza di Napoli Servizi, per la gestione di alcune attività prioritarie legate alla tutela e valorizzazione del patrimonio. Pertanto, tale modello rischia di cristallizzare lo status quo, mantenendo inalterate le attuali criticità in termini di gestione della morosità, manutenzione e valorizzazione del patrimonio”*.

SINTESI DELLE CRITICITA’ CONNESSE ALLA PROSECUZIONE DELLA GESTIONE TRAMITE NAPOLI SERVIZI

<i>Performance storiche insoddisfacenti e approccio passivo</i>	Organico ridotto e professionalmente non adeguato
<i>Struttura non adeguata al property management con eventuali costi di conversione elevati</i>	Contrasto con l’obiettivo di razionalizzare il sistema partecipate e focalizzarsi su attività core

9.1.2. Esclusione della gestione diretta del Comune.

Al fine di escludere l’opzione della gestione diretta del proprio patrimonio, l’Ente afferma che *“l’attuale organizzazione comunale non dispone di una struttura adeguatamente dimensionata e specializzata per far fronte alle esigenze di una gestione patrimoniale complessa e a 360 gradi, in quanto fino ad ora limitata al monitoraggio e controllo del gestore sebbene negli ultimi anni abbia agito indirettamente in alcune aree strategiche in supplenza. In questo contesto, l’intervento diretto dell’amministrazione comunale ha consentito di conseguire alcuni risultati positivi e di realizzare miglioramenti significativi, a conferma del fatto che, laddove si investano risorse adeguate e si garantisce una governance più strutturata e a ciò dedicata, è possibile ottenere un’efficace valorizzazione del patrimonio. Tuttavia, tali risultati – pur apprezzabili – sono stati raggiunti in condizioni straordinarie e non rappresentano un modello gestionale sostenibile nel medio-lungo periodo”*.

Secondo quanto sostenuto dal Comune, *“l’attuale assetto organizzativo dell’Ente – in particolare l’Area Tecnica e l’Area Amministrativa del Patrimonio – è sottodimensionato, burocraticamente rigido e sfornito delle competenze specialistiche richieste da un moderno modello di property management. Questa configurazione è fortemente limitativa della possibilità di presidiare in modo efficace la gestione dell’intero patrimonio immobiliare comunale”*.

A quanto sinora esposto l’Amministrazione aggiunge criticità connesse ai vincoli (ad esempio, assunzionali e di spesa) cui soggiace un ente territoriale, che rallenterebbero l’attuazione del programma di valorizzazione del patrimonio immobiliare. Segnatamente, nella relazione si legge quanto segue: *“in quanto pubblica amministrazione, sub specie di ente pubblico territoriale, il Comune è assoggettato a limiti assunzionali, vincoli di spesa e procedure autorizzative complesse, che rendono difficile attuare rapidamente riforme organizzative o rafforzare la struttura interna con personale tecnico qualificato. Tali vincoli, unitamente, alla necessità di rispettare iter procedurali e autorizzativi multilivello, ostacolano l’adozione di strumenti gestionali evoluti, l’attivazione di processi innovativi e l’efficientamento della macchina amministrativa, compromettendo la possibilità di una gestione flessibile e relativa al patrimonio”*.

In sintesi, nell’economia del ragionamento del Comune, *“questa dinamica ha comportato uno sbilanciamento organizzativo, in cui l’amministrazione comunale ha dovuto sacrificare lo svolgimento delle proprie funzioni ordinarie – come il coordinamento, l’indirizzo strategico, il controllo e la gestione diretta delle attività dedicate – per concentrarsi su interventi emergenziali, spesso in supplenza del gestore”*.

Per le suddette ragioni, anche l’opzione consistente nella gestione diretta del patrimonio immobiliare a reddito è stata esclusa.

SINTESI DELLE CRITICITA’ CONNESSE ALLA GESTIONE DIRETTA DEL PATRIMONIO A REDDITO

Struttura interna rigida e inadeguata in termini quantitativi	Vincoli amministrativi rigidi
Mancanza di accountability e KPI misurabili	Disallineamento con le pratiche di mercato

9.1.3. *Esclusione dell’esternalizzazione.*

In ordine all’alternativa dell’affidamento a operatori economici mediante procedura competitiva a evidenza pubblica della gestione e valorizzazione del patrimonio a reddito (c.d. esternalizzazione), l’Ente osserva che, sebbene tale affidamento a terzi presenti il vantag-

gio di poter accedere a competenze specialistiche, *“tale opzione presenta numerose criticità che ne sconsigliano l'adozione, in quanto risulta non coerente con la natura strategica del patrimonio immobiliare comunale e con gli obiettivi di presidio pubblico, efficienza operativa ed economicità della gestione”*.

Nella relazione sull'onere di motivazione analitica, l'Ente spiega i rischi connessi alla scelta di esternalizzare il servizio in esame.

In primo luogo, l'affidamento a terzi *“comporterebbe una perdita di controllo diretto da parte dell'Ente, con inevitabili difficoltà nel monitoraggio della qualità dei servizi erogati, nella tracciabilità delle decisioni e nella possibilità di intervenire tempestivamente in caso di criticità o inadempienze”*.

Segnatamente, l'Amministrazione osserva che il ricorso al mercato per l'affidamento del servizio di gestione del patrimonio immobiliare comporterebbe *“una perdita del controllo da parte dell'ente comunale sul proprio patrimonio. Ed infatti, l'affidamento a operatori privati priverebbe significativamente il Comune del controllo operativo e strategico sul proprio patrimonio, con il rischio che la gestione venga orientata secondo logiche di mercato non sempre coerenti con le finalità sociali, territoriali e istituzionali dell'ente comunale stesso”*. Il ricorso al mercato indebolirebbe, infatti, la tutela dell'interesse pubblico *“soprattutto in settori sensibili come la gestione dei contratti di locazione, il recupero della morosità o la valorizzazione di beni a destinazione sociale”* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

In aggiunta a ciò, *“vi sarebbe il rischio concreto di una progressiva perdita di know-how interno sulla gestione patrimoniale, che a lungo andare potrebbe ostacolare le capacità dell'amministrazione comunale di esercitare un controllo effettivo, continuo ed informato sulla gestione affidata a terzi”*.

Ma le criticità e i rischi sarebbero anche altri, riconducibili, a titolo esemplificativo, *“a difficoltà contrattuali e conseguenti rischi di contenzioso, difficoltà di controllo sull'accountability, ed infine l'impossibilità di garantire integrazioni continue ed effettive con l'ente comunale”*.

La scelta dell'esternalizzazione *“non permetterebbe al Comune di costruire un patrimonio informativo e gestionale interno, con una conseguente dipendenza strutturale dal fornitore e un indebolimento progressivo della capacità amministrativa dell'Ente (perdita di potere contrattuale). Anche sotto il profilo della trasparenza e della responsabilità amministrativa, tale modello presenta profili di criticità, in quanto rende più opaca la catena delle responsabilità e più difficile la verifica dell'aderenza agli indirizzi strategici”* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

Non è revocabile in dubbio, secondo l'Ente, che *“l'esternalizzazione del servizio tramite ricorso al mercato richieda la predisposizione di contratti estremamente complessi e articolati, che siano effettivamente in grado di tutelare l'interesse pubblico. Sennonché, l'eterogeneità del patrimonio e la variabilità delle situazioni gestionali rendono difficile normare ex ante ogni casistica, aumentando così il rischio di contenziosi legali, disallineamenti nella qualità del servizio e difficoltà nella continuità gestionale”*. Il Comune, in sintesi, si troverebbe esposto a rischi contrattuali elevati.

Una criticità ulteriore che il Comune ravvisa nell'esternalizzazione deriva dalla *“dipendenza operativa e strategica dagli operatori privati selezionati”* che essa genererebbe, con il rischio di dover accettare condizioni economiche e gestionali non sempre vantaggiose e disallineate con l'amministrazione comunale a fronte della perdita di potere contrattuale”.

Tali argomenti hanno indotto l'Amministrazione a escludere l'opzione consistente nella gestione diretta del patrimonio immobiliare a reddito.

SINTESI DELLE CRITICITA' CONNESSE ALL'ESTERNALIZZAZIONE

Perdita del controllo diretto sul patrimonio	Difficoltà contrattuali e rischio contenziosi
Dipendenza da operatori privati e difficoltà di controllo sull'accountability	Impossibilità di integrazione con la struttura comunale

9.1.4. Le ragioni della preferenza per l'affidamento in house alla NewCo.

A fronte dell'analisi delle alternative strategiche, secondo l'Amministrazione, *“la NewCo rappresenta la migliore opzione tra flessibilità, controllo pubblico e performance operative, risolvendo strutturalmente le criticità che caratterizzano le alternative per la gestione del patrimonio immobiliare”*.

Dalla Relazione sull'onere di motivazione analitica e dal PEF emerge *“l'affidamento alla NewCo si inserisce in una più ampia strategia di trasformazione organizzativa delineata nel Piano Industriale, che individua una serie di azioni chiave finalizzate a rafforzare la capacità dell'Ente di presidiare, valorizzare e rendere sostenibile nel lungo periodo la funzione patrimoniale”*.

Queste azioni rafforzative della funzione patrimoniale, in cui si inserisce la creazione della NewCo, si coagulano intorno all'implementazione dell'efficienza operativa e alla valorizzazione degli asset patrimoniali ordinari e straordinari.

Sotto il profilo dell'efficienza operativa, nel PEF e nella Relazione sull'onere di motivazione analitica sono indicati i benefici che deriveranno dalla creazione della Napoli Patrimonio s.p.a.

Per comodità espositiva si riportano i passaggi salienti della suddetta Relazione.

“La gestione del patrimonio immobiliare si dovrà basare su un dato bonificato e consolidato in un sistema informativo unico, superando la frammentazione e l'incompletezza attuali. Ogni immobile dovrà disporre di un fascicolo digitale costantemente aggiornato, rendendo più agili i flussi di lavoro e garantendo coerenza e affidabilità delle informazioni.

I processi di implementazione di governance digitale e la strutturazione di workflow automatizzati consentiranno di tracciare in modo trasparente le attività, riducendo le operazioni manuali ripetitive e le attese dovute a passaggi intermedi. In tal modo, i tempi di lavorazione si potranno abbreviare sensibilmente, perché tecnici e amministrativi troveranno già in un unico archivio i dati necessari e potranno intervenire più rapidamente.

Parallelamente, l'integrazione di funzioni di reportistica avanzata (KPI, dashboard, analisi predittive) agevolerà il monitoraggio costante delle performance e supporterà pertanto una gestione proattiva, orientata al miglioramento continuo. Questo nuovo modello, centrato su informazioni attendibili e processi digitalizzati, permetterà di ottimizzare i costi e migliorare la qualità del servizio.

Un elemento determinante per garantire l'efficienza e l'efficacia della gestione sarà rappresentato dal pieno utilizzo della piattaforma SEP@COM e dallo sviluppo di una nuova infrastruttura digitale integrata. SEP@COM è il sistema gestionale dedicato al patrimonio immobiliare, già adottato dal Comune, che consente la gestione unificata dell'inventario, dei contratti, delle attività manutentive e degli adempimenti amministrativi e contabili.

SEP@COM è il sistema gestionale dedicato al patrimonio immobiliare, già adottato dal Comune, che consente la gestione unificata dell'inventario, dei contratti, delle attività manutentive e degli adempimenti amministrativi e contabili.

L'interfaccia sarà impiegata in modo sistemico dalla NewCo, garantendo la riconciliazione tra i dati contabili, catastali e gestionali, nonché l'automazione di funzioni chiave oggi gestite extra-sistema, come il monitoraggio delle morosità, l'integrazione con PagoPA, la gestione documentale condominiale e la generazione di reportistica per il controllo di gestione.

Il sistema sarà inoltre potenziato tramite l'integrazione con piattaforme GIS e BIM, evolvendo verso un'infrastruttura cloud interoperabile, capace di aggregare dati eterogenei (tecnici, cartografici, gestionali) e di costruire modelli tridimensionali degli immobili. Questa innovazione abi-

literà la gestione predittiva della manutenzione, la mappatura dettagliata del patrimonio, l'accesso remoto tramite interfaccia web e la consultazione dei fascicoli digitali di ogni unità immobiliare in tempo reale.

La combinazione tra SEP@COM e le piattaforme GIS-BIM consentirà una completa digitalizzazione della funzione patrimoniale, aumentando il livello di trasparenza, riducendo le attività manuali e garantendo all'Amministrazione strumenti avanzati per la programmazione strategica, la rendicontazione e il supporto decisionale".

Al riguardo, è appena il caso di precisare che, secondo quanto riportato nella sezione dedicata al "Contesto di riferimento" del PEF, "il sistema applicativo utilizzato dall'Ente e da Napoli Servizi per la gestione amministrativa del patrimonio è SEP@COM 2. Complessivamente lo sviluppo del software, avvenuto in più fasi, è costato circa 1,6 Eur/mln completato nel 2023. Al fine di assecondare l'evoluzione delle esigenze operative della gestione si stanno susseguendo ulteriori fasi di evoluzione e adeguamento dell'applicativo al fine di efficientare la gestione patrimoniale nel suo complesso (gestione inventario immobili - gestione contabile- gestione condomini ecc.)".

Sotto il profilo di una più efficace valorizzazione degli asset patrimoniali ordinari e straordinari, l'Ente rappresenta quanto segue: "[l]a NewCo garantirà un incremento delle entrate per il Comune attraverso un adeguamento sistematico dei canoni ai valori di mercato e una gestione efficiente della bollettazione e della rendicontazione degli incassi. L'adozione di strumenti digitali consentirà di eliminare errori amministrativi e migliorare il controllo sui flussi finanziari. In sinergia con il Comune, verranno introdotte attività di sollecito progressive e strategie di contenimento del rischio di insolvenza. Infine, la riduzione delle unità immobiliari sfitte potrà permettere di ottimizzare l'utilizzo del patrimonio disponibile, generando nuove entrate e migliorando la sostenibilità economica della NewCo. Un processo di valorizzazione più efficiente potrà garantire così una maggiore redditività complessiva e un uso più strategico delle risorse immobiliari del Comune.

La NewCo, inoltre, si concentrerà sull'ottimizzazione della gestione patrimoniale con l'obiettivo di migliorare l'efficienza operativa e incrementare le entrate. E ciò, sia attraverso un potenziamento del supporto al fondo Invimit, sia attraverso l'implementazione di un sistema di monitoraggio più strutturato e intensificherà le azioni di sollecito, supportate da piani di rateizzazione personalizzati. La gestione della morosità sarà razionalizzata mediante una segmentazione dei crediti, identificando le posizioni più aggredibili da quelle di difficile recupero. Questo approccio consentirà di migliorare la gestione finanziaria, aumentando l'efficacia delle azioni di recupero, anche

in collaborazione con le strutture del Comune. L'insieme di queste azioni porteranno a una gestione patrimoniale più efficiente, con benefici tangibili sia in termini di ottimizzazione delle risorse che di incremento delle entrate.

Parallelamente alla creazione della NewCo, verrà elaborato un piano degli interventi manutentivi finalizzato a normalizzare la gestione e a favorire il passaggio da un approccio manutentivo reattivo a uno programmatico e predittivo. Questo permetterà di: i) strutturare una pianificazione di lungo periodo per gli interventi da realizzare sulla base delle caratteristiche del patrimonio immobiliare; ii) ridurre in modo significativo il rischio di emergenze gravi; iii) superare la logica dell'intervento straordinario e non pianificato; iv) contenere i costi, evitando esborsi più elevati derivanti da singoli interventi urgenti e complessi favorendo la normalizzazione della gestione mediante interventi ordinari e preventivi. Dal punto di vista dell'organico, si prevede una revisione del dimensionamento del personale per le attività tecniche a supporto dell'attività manutentiva (e.g., sopralluoghi, stime e direzione lavori), affinché sia sufficiente a gestire sia gli interventi programmati sia le emergenze.

Sotto tale ultimo profilo, relativo alla riorganizzazione della gestione, mette altresì conto evidenziare che la NewCo sarà dotata di personale qualificato, con un inquadramento contrattuale adeguato e una maggiore capacità operativa, e sarà in grado di gestire in modo efficace le funzioni assegnate, eliminando la necessità di interventi straordinari da parte dell'Ente”.

In definitiva, il Comune ritiene che “a fronte dell'analisi delle alternative strategiche, la NewCo rappresenta la migliore opzione tra flessibilità, controllo pubblico e performance operative, risolvendo strutturalmente le criticità che caratterizzano le alternative per la gestione del patrimonio immobiliare” (cfr. Piano Economico Finanziario).

9.2. Convenienza economica.

Con riferimento al profilo della convenienza economica, l'Ente rappresenta che non risultano attualmente disponibili convenzioni-quadro, prezziari ufficiali (CONSIP o MEPA) o strumenti omogenei di riferimento pubblico, che consentano di stimare in modo attendibile i costi delle attività di gestione tecnico-amministrativa del patrimonio immobiliare (c.d. *property management*) in caso di affidamento a operatori privati esterni.

Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 36/2023, in assenza di tali parametri di riferimento, è stata condotta un'analisi con gli standard di mercato finalizzata a costruire un modello gestionale ottimale per la costituenda NewCo, attraverso il confronto sistematico

con esperienze analoghe attivate da amministrazioni comunali di grandi dimensioni (tra cui Roma Capitale, Milano, Firenze, Bologna).

L'attività condotta dall'Ente sulla convenienza economica si è articolata su due direttrici principali: sull'analisi delle società *in house* affidatarie di servizi analoghi operanti in altre amministrazioni di grandi dimensioni e sull'analisi delle strutture comunali coinvolte nella gestione patrimoniale.

L'obiettivo complessivo del benchmark è stato quello di costruire un quadro comparativo strutturato in termini di:

- corrispettivo medio erogato per unità immobiliare gestita;
- articolazione dell'organigramma e del funzionigramma;
- fabbisogno di personale e modalità operative.

Dalla Sezione del PEF denominata "*Backup Benchmark di mercato*" emerge che il confronto effettuato ha evidenziato che *"il corrispettivo previsto per la NewCo risulta significativamente inferiore rispetto a quanto mediamente riconosciuto ad altri operatori del settore, pubblici o privati, attivi su scala nazionale"*.

In particolare, secondo le risultanze del PEF:

- il corrispettivo unitario ponderato ipotizzato per la NewCo si attesta su un livello medio di 12-15 €/unità/mese, a seconda della tipologia di immobile (alloggi, uffici, pertinenze);
 - per servizi analoghi, le società partecipate benchmark analizzate presentano corrispettivi pari a circa 30 €/unità/mese, con strutture di costo comparabili e livelli di servizio equivalenti;
 - analisi di intelligence condotte su corrispettivi di operatori privati attivi sul mercato confermano livelli economici mediamente superiori rispetto a quelli previsti per la NewCo, in particolare per la componente amministrativa e di gestione documentale.
- Tali evidenze dimostrano, ad avviso dell'Ente, la congruità del corrispettivo ipotizzato per la NewCo, che *"si colloca ben al di sotto dei livelli medi di mercato, pur garantendo: piena copertura dei costi operativi, con articolazione trasparente e misurabile; mantenimento della titolarità pubblica della funzione patrimoniale, sviluppo di know-how interno e presidio diretto degli obiettivi di valorizzazione"*.

I dati raccolti nell'ambito dell'analisi di benchmark sono stati utilizzati non solo per verificare la congruità del corrispettivo ma anche per valutare, in modo strutturato, l'assetto organizzativo e funzionale della costituenda NewCo.

In particolare, il dimensionamento della dotazione organica – ovvero il numero e la tipologia delle risorse da dedicare alla gestione tecnico-amministrativa del patrimonio – è stato calibrato sulla base di evidenze comparative con le principali società in house attive nel medesimo ambito. L'analisi ha tenuto conto di:

- numerosità delle unità immobiliari gestite;
- livello di automazione e digitalizzazione dei processi;
- articolazione delle funzioni operative (es. contrattualizzazione, gestione morosità, supporto legale, inventario, manutenzioni).

Da tale analisi, il Comune trae le seguenti conclusioni: *“il fabbisogno di personale stimato per la NewCo risulta coerente con le evidenze emerse dal confronto nazionale e, in alcuni casi, inferiore ai livelli riscontrati presso società analoghe, a parità di perimetro e complessità del patrimonio gestito”*. Di qui l'ulteriore considerazione che *“i costi di gestione stimati per la NewCo – composti per la quasi totalità da costi del personale – sono, per riflesso, congrui e prudentiali”* e che *“la struttura organizzativa proposta è sostenibile, proporzionata e allineata con le best practice di settore”*.

Da queste premesse si dipana la conclusione che *“pur in assenza di strumenti standardizzati di comparazione economica – quali prezzari pubblici o convenzioni-quadro applicabili al settore del property management, l'approccio metodologico adottato, fondato su un'analisi empirica di benchmark su scala nazionale e sulla conseguente progettazione strutturata del modello operativo, consente di affermare con solidità che la NewCo si colloca in posizione di coerenza, prudenza e congruità rispetto alla prassi di mercato”*.

Si riportano i passaggi conclusivi della Relazione sull'onere di motivazione analitica in ordine al profilo della convenienza economica: *“il dimensionamento della struttura organizzativa e la definizione del corrispettivo sono stati derivati da evidenze oggettive, riferite a società analoghe operanti presso grandi amministrazioni comunali. Ciò costituisce un'ulteriore garanzia della validità tecnica e finanziaria del modello proposto, che risulta*

- *non sovradimensionato, ma calibrato in relazione al perimetro da gestire;*
- *ottimizzato in termini di efficacia operativa, presidio delle funzioni critiche e accountability;*

- *competitivo sotto il profilo del costo unitario, con un corrispettivo inferiore a quello mediamente praticato sul mercato, sia pubblico che privato”.*

Tale impostazione, *“ispirata alla razionalizzazione e al contenimento dei costi”,* permette, ad avviso dell’Ente, *“di perseguire gli obiettivi di valorizzazione del patrimonio e di efficiente gestione delle risorse pubbliche, in piena coerenza con le finalità istituzionali e con i principi dell’art. 5 del TUSP”.*

9.3. *Compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*

L’analisi strategica condotta dall’Ente ha preso in esame diverse modalità alternative di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, tra cui la prosecuzione con Napoli Servizi, la gestione diretta da parte dell’Ente e l’affidamento del servizio a terzi mediante procedura a evidenza pubblica (c.d. esternalizzazione).

Ciascuna opzione è stata valutata in relazione ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nonché alla coerenza con gli obiettivi di programmazione definiti nel DUP e negli atti di indirizzo strategico del Comune.

L’Amministrazione rappresenta che la costituzione della NewCo è pienamente compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità previsti dall’art. 5 del TUSP. Segnatamente, ad avviso del Comune, *“essa rappresenta lo strumento operativo attraverso cui il Comune intende perseguire gli obiettivi strategici espressi nel DUP e nelle deliberazioni approvate in attuazione del Patto per Napoli, con particolare riferimento alla razionalizzazione delle partecipate, all’incremento degli incassi derivanti dalla gestione del patrimonio, alla riduzione delle morosità e al rafforzamento della capacità di valorizzazione degli asset comunali. Tale modello gestionale offre infatti la possibilità di allineare le funzioni operative alle specifiche esigenze del patrimonio, favorendo un approccio dinamico, proattivo e coordinato, in linea con le ambizioni di modernizzazione e di efficienza operativa delineate nel Patto per Napoli”.*

Rispetto all’attuale modello gestionale, secondo quanto evidenziato dall’Ente, la NewCo presenta una serie di punti di forza:

- essa offrirà un’organizzazione snella e interamente focalizzata sul patrimonio a reddito, superando l’attuale dispersione delle responsabilità e delle competenze;

- la nuova società si doterà di strumenti avanzati per la gestione integrata, tra cui il pieno utilizzo della piattaforma gestionale e un programma strutturato di bonifica, riconciliazione e digitalizzazione del dato immobiliare;
- sarà, inoltre, prevista la possibilità di attivare collaborazioni operative con soggetti esterni per attività ad alta specializzazione o a forte intensità tecnica.

A rafforzare l'efficacia dell'intervento *"è prevista una partnership tecnica con MM S.p.A., società pubblica con lunga esperienza nella gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Milano, che supporterà la fase di costruzione del modello operativo, assicurando il trasferimento di competenze, la replicabilità di buone pratiche e un'accelerazione nella fase di avvio"* (cfr. Relazione sull'onere di motivazione analitica).

Sotto il profilo dell'economicità, nella suddetta Relazione si afferma quanto segue: *"l'investimento iniziale nella costituzione della NewCo rappresenta una scelta fortemente vantaggiosa per l'Ente. Il Piano Industriale evidenzia come la nuova struttura, a parità di risorse, sia in grado di generare risultati economici nettamente superiori rispetto al passato, grazie all'eliminazione delle inefficienze sistemiche e alla concentrazione delle competenze. È previsto un rilevante incremento degli incassi ordinari, derivanti da una gestione contrattuale più puntuale, dal miglioramento dei tassi di riscossione e dalla riduzione strutturale delle morosità. Parallelamente, il margine operativo lordo sarà incrementato attraverso una razionalizzazione complessiva dei costi, l'ottimizzazione dei processi manutentivi e la valorizzazione attiva degli immobili a reddito"*.

A ciò si aggiunga che, secondo l'Ente, *"l'intera struttura della NewCo è improntata a logiche di rigore e responsabilizzazione economica: i costi saranno parametrati alle attività svolte e coperti integralmente da corrispettivi chiari con componenti variabili legate alle performance. In tal modo, non solo si eviteranno aggravi per il bilancio comunale, ma si massimizzerà l'impatto degli investimenti, traducendolo in maggiori entrate, servizi più efficienti e valorizzazione del patrimonio pubblico. La gestione in house consentirà così di coniugare controllo pubblico e sostenibilità economica, configurandosi come la soluzione più coerente con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa"*.

9.4. Osservazioni sulla convenienza economica e sul confronto tra le soluzioni alternative.

L'analisi comparativa effettuata dal Comune sconta la mancata considerazione di una serie di variabili che possono incidere negativamente sulla strutturazione dell'opera-

zione. Occorre considerare, infatti, non solo il profilo quantitativo ma anche quello qualitativo: non si tiene conto dei problemi strutturali che hanno connotato e connotano la gestione del patrimonio nel Comune, che aumenta notevolmente il grado di complessità di tale attività.

Questa Sezione osserva, inoltre, come *“le società in house non sono annoverabili tra le pubbliche amministrazioni o tra le articolazioni di queste, pur sussistendo ambiti nei quali il legislatore assoggetta l’ente societario al regime dell’ente pubblico. La scelta dell’amministrazione di attuare compiti di rilievo pubblicistico attraverso uno strumento organizzativo di diritto privato, pur segnato dalle caratteristiche di cui all’art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016, non tramuta la personalità giuridica privatistica con la conseguenza che dette società, in base all’art. 1, comma 3, del medesimo decreto legislativo, restano assoggettate alle norme sulle società contenute nel codice civile e a quelle generali di diritto privato, salvo che sia diversamente disposto”* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 103/2026).

È appena il caso di aggiungere, al riguardo, che *“il rischio concreto di una progressiva perdita di know-how interno [all’amministrazione] sulla gestione patrimoniale”* derivante dall’opzione dell’affidamento a terzi mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, potrebbe, in parte, replicarsi anche con l’affidamento a una società in house, nella misura in cui le società in house restano soggetti privati non annoverabili tra le pubbliche amministrazioni o tra le articolazioni di queste e il personale di detta società non potrà essere internalizzato.

Occorre, inoltre, evidenziare che dagli atti trasmessi non risulta e, quindi, non è chiaro quante risorse umane, impiegate dalla Società Napoli Servizi s.p.a. nella gestione del patrimonio immobiliare a reddito, confluiranno nella nuova Società Napoli Patrimonio s.p.a.

In sede di adunanza pubblica, l’Assessore al Bilancio del Comune di Napoli ha individuato in circa trenta risorse umane il numero di dipendenti della Napoli Servizi che potrebbe confluire nella NewCo. Allo stato, pertanto, non è stato ancora individuato con certezza il numero di dipendenti che potrebbero transitare nella NewCo.

Al riguardo, il Collegio osserva come, da un lato, si individuano le inefficienze della gestione attuale anche nella assenza, all’interno del personale della Napoli Servizi, di profili professionali idonei a gestire un portafoglio immobiliare complesso come quello del Co-

mune di Napoli, dall'altro lato, si ipotizza di assorbire parte di questo personale nella costituenda Società, con ciò rischiando di replicare le criticità della precedente gestione.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

- esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere parzialmente negativo in ordine alla costituzione della Società di cui alla deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 5 marzo 2026;

- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione al Comune di Napoli, a cura del Servizio di supporto della Sezione, entro cinque giorni dal deposito.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 2 luglio 2026.

L'Estensore
(Emanuele Scatola)

Il Presidente
(Massimo Gagliardi)

Depositata in Segreteria il

Il Direttore della Segreteria
(Dott. Giuseppe Imposimato)