LOGO DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Deliberazione n. 12 /2014

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione Ciro Valentino	Presidente
Primo Ref. Rossella Bocci	Relatore
Primo Ref. Innocenza Zaffina	
Ref. Francesco Sucameli	

ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza del 20 gennaio 2014

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

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (cd. TUEL);

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

VISTO **il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174**, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, recante "*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria*", convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTI gli artt. 243 *bis* introdotto dall'art. 3, comma 1 lett. r), del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e l'art. 243 quater del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1 lett. r), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, modificato

dall'art. 10 ter, comma 1, lett. b), decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR, del 13 dicembre 2012, recante "*Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL commi 1-3)";*

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2013/QMIG del 26 marzo 2013; n. 14/SEZAUT/2013/QMIG del 20 maggio 2013; n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Napoli n. 58 del 30 novembre 2012 avente ad oggetto: "*Adesione al Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ai sensi del d.l. 174/2012"*;

VISTA la successiva deliberazione del Consiglio comunale di Napoli n. 3 del 28 gennaio 2013 recante "*Approvazione dell'allegato Piano di riequilibrio pluriennale ai sensi degli artt. 243 bis, 243 ter e 243 quater del D.Lgs. 267/2000*";

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Napoli n. 33 del 15 luglio 2013, con la quale l'Ente locale ha aggiornato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modifiche dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTA la nota n. 134137 dell'11 novembre 2013, acquisita al prot. di questa Sezione n. 3936 del 13 novembre 2013, con la quale il Ministero dell'interno ha trasmesso la relazione della Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, ai sensi del citato art. 243 *quater* del TUEL e i relativi allegati;

VISTA la relazione del magistrato incaricato in cui si evidenziava la necessità, alla luce degli atti e della documentazione esaminata, di acquisire elementi istruttori ulteriori rispetto a quelli già acquisiti dalla Commissione di cui all'art. 155 del TUEL (c.d. Commissione) e non sufficientemente chiariti, allo stato degli atti, nelle risposte fornite dal Comune di Napoli;

VISTA l'ordinanza istruttoria del Collegio n. 38 del 28.11.2013 che ha ritenuto necessario acquisire dettagliati chiarimenti in ordine alle criticità ivi evidenziate al fine di deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio ai sensi dell'art. 243 *quater*, comma 3, del TUEL, secondo quanto previsto dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013 che ha riconosciuto alla Sezione di controllo, a prescindere dai poteri istruttori della Commissione, "*ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri";*

VISTA la relazione di riscontro alla richiesta di chiarimenti sollevati con la suddetta ordinanza n. 38/2013 del Comune di Napoli prot. 0932258 del 06.12.2013 e i relativi allegati, acquisita con prot.4199 del 09.12.2013 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1/2014 del 07.01.2014, contenente ulteriori osservazioni critiche, di convocazione dell'Ente in adunanza pubblica in data 20.01.2014;

VISTA la memoria illustrativa e i relativi allegati del Comune di Napoli prot.23410 del 13.01.2014, depositati nel termine assegnato e acquisiti al prot.n.99 del 13.01.2013 di questa Sezione;

ESAMINATA la documentazione in atti, l'ulteriore memoria illustrativa prodotta dall'Ente in adunanza pubblica acquisite al prot . n.401 del 20.01.2014 di questa Sezione;

CONSTATATA l'assenza dei rappresentanti legali della Commissione ex art. 155 del TUEL e del Ministero dell'Interno regolarmente convocati per l'odierna adunanza;

INTERVENUTI i rappresentanti dell'Amministrazione evocata e per delega del Sindaco, Dott. Luigi de Magistris: l'Assessore al Bilancio, dott. Salvatore Palma, il Capo di Gabinetto, dott. Attilio Auricchio, il Coordinatore dell'Avvocatura comunale, l'Avv. Fabio Maria Ferrari, il Responsabile del Servizio Bilancio, Dott. Luigi Filace, il Responsabile dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario, Dott. Sergio Aurino; presente, altresì, il Ragioniere Capo e Responsabile del servizio economico-finanziario, dott. Raffaele Mucciariello;

UDITO il magistrato relatore Primo Ref. Dott. ssa Rossella Bocci e, per il Comune di Napoli, i seguenti rappresentanti: Assessore al Bilancio, dott. Salvatore Palma, Responsabile del Servizio Bilancio, Dott. Luigi Filace, Responsabile dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario, Dott. Sergio Aurino che hanno rassegnato la complessa attività istruttoria prodotta in atti, nonché l'Avv. Fabio Maria Ferrari;

PREMESSO

Il Comune di Napoli ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex* art. 243 *bis,* comma 1 del TUEL con delibera di Consiglio comunale n. 58 del 30 novembre 2012 avente ad oggetto: "*Adesione al Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ai sensi del DL 174/2012"*. Tale delibera è stata dichiarata immediatamente esecutiva in pari data 30 novembre 2012, pubblicata all'Albo pretorio in data 04 dicembre 2012 **e trasmessa al Ministero dell'Interno e a questa Sezione regionale nei termini di legge.**

Alla data di adesione alla procedura, la Sezione regionale di controllo non aveva adottato deliberazioni ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

Il Consiglio comunale ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis comma 5 del TUEL con delibera del n. 3 del 28 gennaio 2013 avente ad oggetto "*Approvazione dell'allegato Piano di riequilibrio pluriennale ai sensi degli artt. 243-bis, 243-ter e 343-quater del d.lgs. 267/2000*" nel termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera ex art. 243 bis comma 1 del TUEL. La suddetta delibera n. 3 del 28.01.2013 è corredata dal parere favorevole dell'Organo di revisione. Tale delibera è stata trasmessa al Ministero dell'Interno e a questa Sezione regionale nei termini di legge.

Con la deliberazione n. 23/2013 in data 31.01.2013 questa Sezione regionale di controllo per la Campania accertava in sede di esame del rendiconto 2010 e preventivo 2011 del Comune di Napoli, ex art. dell'art. 1, comma 166 ss della legge 23 dicembre 2005 n.266; art. 6, co.2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149; art. 148 bis del TUEL, la sussistenza di

Innumerevoli irregolarità contabili in presenza di **profili di squilibrio strutturale** nella gestione finanziaria del Comune di Napoli in grado di provocarne il dissesto finanziario e la **mancata adozione di tempestive misure idonee ad impedire** il sistematico reiteramento **delle gravi irregolarità contabili già segnalate con la deliberazione n. 251/2011** ed il conseguente aggravamento della situazione economico-finanziaria del Comune di Napoli: **violazione di 4 parametri di deficitarietà strutturale** ai sensi dell'art. 242 TUEL; **gravi criticità nella gestione residui attivi e passivi**, ***in particolare ripetuto mantenimento in bilancio di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità; inattendibilità del rendiconto dell'Ente come palesato dall'accertato disavanzo di amministrazione di euro 850 mln a fronte di avanzo*** *di amministrazione dichiarato dal Comune di Napoli per l'esercizio 2010, pari a euro 92 mln circa;*

assoluta esiguità del fondo di svalutazione crediti;

bassa capacità di riscossione con evidente ripercussione sugli equilibri di cassa; costante sofferenza di cassa e utilizzo di fondi avente specifica destinazione per impieghi di parte corrente; squilibrio strutturale di parte corrente accompagnato dalla prassi di finanziare il disavanzo corrente con la quota di avanzo vincolata al Fondo svalutazione crediti; costante e rilevante ammontare di debiti fuori bilancio, mancata adozione di un fondo per debiti fuori bilancio; criticità delle società partecipate, **in particolare di quelle partecipate al 100% che presentano una forte sottocapitalizzazione**, carenza di autonomia finanziaria, forte indebitamento e negativa redditività; irregolarità nel Regolamento di organizzazione degli uffici e servizi del Comune di Napoli in materia di conferimento di incarichi esterni all'amministrazione ex art. 7 del d.l. 165/2001.

Questa Sezione con la medesima deliberazione n.23/2013 prendeva atto che il Consiglio comunale di Napoli con delibera n. 58 del 30.11.2012 aveva aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243 bis del TUEL e che con delibera n. 3 del 28.01.2013 aveva approvato, entro il termin e perentorio di 60 gg, il relativo piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 *quater*, commi 1 e 3; *"dichiara(va) sospeso il procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, in* ordine all'assegnazione di un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive di cui al *comma 6, lettera a) dell'art. 243-bis del TUEL ai sensi dell'art. 243-bis, comma 3 del TUEL; pone*(va) *in rilievo che la normativa dettata in subiecta materia prevede che questo Organo di controllo debba valutare la congruenza del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai fini dell'effettivo riequilibrio economico e finanziario dell'Ente, evidenziando sin d'ora che "la mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto*

legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto (243-quater, comma 7, del TUEL)".

Il decreto legge 8 aprile 2013, n.35, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013 n.64 e recante "*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*", nell'individuare tra

le misure volte a smaltire l'enorme massa di debiti accumulati dalle pubbliche amministrazioni la concessione di anticipazioni di liquidità a valere su un fondo appositamente costituito nello stato di previsione del MEF, ha previsto, al comma 15 dell'art.1, l'obbligo per gli enti locali, che dopo aver deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale abbiano richiesto detta anticipazione,

di modificare il piano di riequilibrio entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A.

Il Consiglio comunale di Napoli a seguito della concessione dell'anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti in data 15.05.2013 della liquidità per l'importo di euro 593.140.127,78 da erogarsi in due tranches di pari importo di euro 296.570.063,89 nel 2013 e nel 2014, con delibera n. 33 del 15.07.2013 ha approvato l'aggiornamento al piano ai sensi dell'art. 1, comma 15 del citato decreto legge 8 aprile 2013, n.35, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013 n.64, corredato dal parere favorevole dell'Organo di revisione.

Perveniva infine in data 13.11.2013 a questa Sezione regionale la relazione finale della Commissione, con i relativi allegati, sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

FATTO E DIRITTO

PARTE PRIMA

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Preliminarmente rileva il Collegio che il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (c.d. legge sui costi della politica), con l'art. 3, co. 1 lettera r), ha inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del TUEL, l'art. 243 *bis* che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Il nuovo istituto rappresenta una fattispecie intermedia che si affianca alle situazioni, già previste dagli artt. 242 e 244 del TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie e di Enti in situazioni di dissesto finanziario. La menzionata procedura, disciplinata dai nuovi articoli 243 *bis, ter e quater* del TUEL, si inserisce nell'organico contesto regolato dal TUEL che, secondo una progressione graduale, contempla diversificate situazioni di precarietà delle gestioni. Dalla presenza di squilibri che richiedono l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 193 del TUEL alle condizioni di deficitarietà strutturale, con le correlate forme di controllo apprestate dagli artt.

242 e 243 del TUEL, sino ad approdare al dissesto finanziario (artt. 244 e ss).

Il ricorso alla procedura di riequilibrio è consentita ex art. 243 bis del TUEL agli enti nei quali "*sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate"* e che potrebbe dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ad impulso della competente Sezione regionale della Corte dei conti, ma che, diversamente dal dissesto, si svolge affidando agli organi ordinari dell'Ente l'individuazione e la concreta gestione delle iniziative per il risanamento. Il ricorso al piano di riequilibrio è, peraltro, precluso qualora la Sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive, nel corso della procedura *ex* art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 149/2011.

Lo stato di dissesto finanziario si configura ex art. 244 del TUEL se *"l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili"* (c.d. dissesto per ragioni funzionali) ovvero esistano "*nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste*" (c.d. dissesto per ragioni finanziarie)" (Sezione regionale di controllo per la Calabria n 11/2014).

In presenza dei predetti presupposti, previsti dalla legge, l'Ente locale è tenuto alla dichiarazione di dissesto, non essendo la stessa frutto di una scelta discrezionale, quanto piuttosto una determinazione finalizzata al ripristino dell'equilibrio di bilancio, funzionale a riportare il funzionamento dell'Ente in condizioni di normalità, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 260 del 27.06.2012; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 16.01.2012, n. 143; Sezione regionale di controllo per la Campania n. 1/2014; Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 2/2014). "*Il risultato ultimo dell'intera procedura è quello di restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario*" (Corte cost. n. 155/1994) al fine di garantire i servizi indispensabili ai cittadini.

A tal fine la gestione dell'Ente è ripartita tra un Organo straordinario di liquidazione, cui spetta il ripiano dell'indebitamento pregresso nel ispetto della par condicio creditorum, e gli organi istituzionali dell'Ente, che hanno il compito di eliminare le criticità gestionali pregresse e assicurare condizioni stabili di equilibrio corrente avvantaggiandosi del fatto che il passato è gestito da una commissione competente e dai rimedi che favoriscono il ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa tra i quali assumono particolare rilievo il blocco delle procedure esecutive, che viceversa durante il piano di riequilibrio opera solo durante le more della valutazione dell'istanza, il carattere non vincolante dei pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto, la non ammissibilità di sequestri e procedure esecutive nei confronti della massa attiva, la sospensione della decorrenza degli interessi e della rivalutazione monetaria su tutti i debiti e sulle anticipazioni di cassa. A ciò si aggiunge che, nel caso di dissesto, la procedura di risanamento ha la

durata di n. 5 anni mentre il piano di riequilibrio finanziario può durare invece fino a n.10 anni (artt. 248, 255, 265 del TUEL).

L'adesione alla procedura di cui all'art. 243 *bis* del TUEL rappresenta diversamente un rimedio idoneo in un'ottica preventiva, ad impedire che lo squilibrio strutturale rilevato evolva nella più grave situazione di conclamato dissesto e soltanto laddove sussista una possibilità di risanamento (da valutare in un'ottica prognostica) ma non può essere inteso (laddove tali circostanze non sussistano) al fine di evitare la deliberazione di cui all'art. 246 del TUEL e le relative conseguenze di legge.

Il ricorso alla procedura di riequilibrio e la dichiarazione di dissesto non sono, infatti, due atti alternativi applicabili discrezionalmente dall'Ente nelle medesime situazioni e progressivamente, ma rimedi differenti previsti dall'Ordinamento per fronteggiare situazioni differenti. Una diversa interpretazione, volta ad attribuire alla delibera di adozione del piano di riequilibrio pluriennale il significato di rimedio sostitutivo o alternativo all'obbligatoria delibera di dichiarazione di dissesto finanziario ex art. 244 del TUEL, sarebbe irragionevole perché consentirebbe agli amministratori e ai revisori responsabili o corresponsabili della situazione di degrado finanziario dell'Ente **di aggirare la dichiarazione di dissesto e sottrarsi alla responsabilità personale comminata dall'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149** e dell'art. 248 del TUEL laddove, ex adverso, nessuna sanzione è prevista in caso di procedura di riequilibrio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 2/2014 e n. 11/2014). In sostanza, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non ancora di dissesto conclamato. Laddove l'Ente si trovi in una situazione di dissesto conclamato ossia non recuperabile neanche **attraverso un piano di riequilibrio articolato su 10 anni non è attivabile la procedura di riequilibrio ex art. 243 bis TUEL.**

Come già evidenziato da questa Sezione la diversa "*ratio*" delle norme in esame è evincibile anche avvalendosi del criterio sistematico (deliberazione n. 1/2014). L'art. 243 *bis* e l'art. 244, infatti, sono contenuti in due distinti capi del Titolo VIII- Enti locali deficitari o dissestati: il Capo I dedicato agli enti locali deficitari e il Capo II dedicato agli enti locali dissestati.

La procedura di riequilibrio, pertanto, si inserisce in un sistema che fornisce agli enti locali uno strumento idoneo a programmare, su un arco temporale più ampio rispetto a quello previsto ex articoli 193 e 194 del TUEL, le misure correttive idonee a ripristinare gli equilibri strutturali compromessi da una situazione di deficitarietà che non presenta ancora i caratteri di gravità tipici del dissesto.

In presenza di una situazione di dissesto non dichiarato risulta altresì impossibile formulare un piano congruo ai fini dell'effettivo riequilibrio finanziario dell'Ente, sia in termini di competenza che di cassa, mentre è molto probabile un ulteriore peggioramento finanziario. Infatti per effetto dell'ammissione alla procedura di riequilibrio finanziario e in particolare con l'accesso al fondo di rotazione, come per Napoli (che ha conseguito un'erogazione pari a euro 234 mln da restituire allo Stato in 10 anni), derivano per l'Ente misure molto stringenti con la possibilità di elevare al massimo le aliquote e le tariffe dei tributi locali, l'assoggettamento a controlli sulle dotazioni organiche, l'obbligo di effettuare una

rigorosa revisione della spesa in termini di riduzione dei costi di tutti i servizi erogati dall'Ente e delle società partecipate, la riduzione delle spese per il personale, per servizi e per

trasferimenti, il blocco dell'indebitamento tranne che per la possibilità di stipulare mutui esclusivamente per finanziare debiti fuori bilancio relativi a investimenti (art.243 *bis*, commi 8 e 9, del TUEL). Peraltro l'Ente durante la procedura in esame non può avvalersi, come già visto, dei rimedi previsti in caso di accesso al procedimento di dissesto finanziario, idonei a ricondurre l'Ente stesso in bonis (es. artt. 248 e 255 del TUEL).

In conclusione alla procedura di riequilibrio potranno dunque ricorrere quegli enti locali che, sebbene interessati da squilibri strutturali di bilancio (disavanzo di gestione o disavanzo di amministrazione) non superabili mediante l'applicazione delle norme di cui agli articoli 193 e 194 del TUEL, non presentano già in atto una situazione finanziaria ormai irrimediabilmente compromessa tale da reclamare la dichiarazione di dissesto finanziario, giuridicamente obbligatoria ex art. 244 del TUEL. Ovviamente individuare la situazione di squilibrio strutturale "*in grado di provocare il dissesto*" ex art. 243 bis presuppone, necessariamente, una analisi particolarmente rigorosa della situazione economico-finanziaria dell'Ente locale improntata all'assoluto rispetto del principio della veridicità evitando le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste.

L'art. 243 bis del TUEL indica il contenuto obbligatorio del piano di riequilibrio (comma 6), le attività che l'Ente è tenuto a porre in essere (comma 7) e i vincoli imposti all'Ente al fine di garantire il graduale riequilibrio finanziario pluriennale (comma 8), oltre alle misure da adottare in caso di accesso al Fondo di rotazione (comma 9). In particolare, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere: a***) le eventuali misure correttive adottate dall'Ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti;*** b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; c) ***l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per*** ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano; d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio (art. 243 bis, comma 6, del TUEL). Ai fini della predisposizione del piano, l'Ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del TUEL. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'Ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto

con i creditori (art. 243 bis, comma 7).

La procedura in questione assegna significative funzioni alla Corte dei conti. La Sezione delle Autonomie emana le linee guida e i criteri per l'istruttoria; le Sezioni regionali di controllo, a seconda del diverso stadio della procedura sono chiamate, preliminarmente, a valutare la congruità del piano di riequilibrio adottato dall'Ente, da cui scaturisce l'approvazione o il diniego dello stesso, solo successivamente e in subordine alla ritenuta congruità del piano di risanamento, al controllo periodico sulla sua concreta esecuzione. In particolare, l'art. 243 quater del TUEL prevede che l'Ente trasmetta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte e alla Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, la delibera di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale per lo svolgimento di un'apposita attività istruttoria che si conclude con l'elaborazione di una relazione da trasmettersi alla predetta Sezione regionale. Entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della menzionata relazione, la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta a deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. Ciò comporta che la Sezione verifichi, sulla scorta degli elementi contenuti nel piano e tenendo conto della relazione della Commissione, se le misure individuate siano in grado di condurre l'Ente ad una stabile condizione di equilibrio finanziario.

2. PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE DI NAPOLI E SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

La Commissione operante presso il Ministero dell'Interno ha condotto l'istruttoria sul piano dell'Ente avvalendosi, oltre che della normativa di riferimento, anche delle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 13 dicembre 2012 (deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR) indispensabili per applicare in maniera uniforme il dettato normativo.

● Sono state trasmesse alla suddetta Commissione le seguenti deliberazioni di questa Sezione relative a plurime criticità riscontrate nel corso degli anni in sede di controllo sull'attività del Comune di Napoli nn.: 1/2007 "*Indagine suppletiva sulla gestione del patrimonio immobiliare di Napoli*", 29/2007, " "*deliberazione relativa a bilancio di previsione 2006 e rendiconto 2005*", 11/2010 "*deliberazione relativa a Swap*", 251/2011 *"deliberazione relativa a rendiconto 2008*", 23/2013 "*deliberazione relativa a rendiconto 2010 e bilancio di previsione 2011*".

● Peraltro il magistrato incaricato dell'esame del piano con nota prot. 1854 del 27.03.2013 *ex* art. 243 quater TUEL, prima della modifica introdotta dall'art. 10 *ter* del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che ha eliminato dal testo della norma l'inciso concernente le possibili "*indicazioni fornite dalla competente Sezione regionale di controllo"*, ha altresì richiamato la Commissione, nella sua necessaria attività istruttoria, a prestare particolare attenzione a quanto già segnalato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con le deliberazioni, tra le altre, n. 251/2011 e n. 23/2013, evidenziando nel piano "*un disavanzo di parte corrente in conto competenza nel decennio 2013/2022 coperto con l'avanzo di amministrazione presunto, anche ricorrendo alla sua componente vincolata cioè al Fondo Svalutazione crediti*".

● La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, istituita presso il Ministero dell'Interno- Dipartimento per gli affari interni e territoriali (Area I-Personale Enti locali-15700/NA/2012 CFOEL) con nota n. 4596 del 21.03.2013 acquisita al prot. n. 1835 del 26.03.2013 ha comunicato a questa Sezione e alla Sottocommissione di cui all'art. 243 quater del TUEL la determinazione adottata nella seduta del 12.3.2013 avente ad oggetto: *"Comune di Napoli-Deliberazione G.M. n. 49 del 1.2.2013. - Determinazione adottata dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali nella seduta del 12.03.2013"* con cui era approvata la deliberazione di G.M. del 01.02.2013 recante "*Rideterminazione della dotazione organica del Comune di Napoli ai sensi dell'art. 259, comma 6 del TUEL e in adesione al piano di riequilibrio finanziario pluriennale previsto dal decreto legge n. 174/2012 del comune di Napoli*". La suddetta determinazione segnalava alla Sottocommissione di cui all'art. 243 *quater* del TUEL, soppressa a seguito delle modifiche apportate all'art.243 quater, comma 1, del TUEL dal citato decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, art.10 ter, comma 1, lett. a), e alla Sezione di controllo della Corte dei Conti territorialmente competente i seguenti punti critici:

1) "*nella rideterminazione della dotazione organica, l'ente si è attenuto esclusivamente agli aspetti formali, senza intervenire sulla funzionalità della struttura in relazione agli obiettivi contenuti nel piano di riequilibrio finanziario;*

2) l'ente medesimo non ha inserito nella spesa complessiva del personale gli oneri derivanti dal personale dipendente delle società partecipate;

3) risulta non formalizzato il rispetto del patto di stabilità relativo alle annualità 2010-2011".

● La Sottocommissioe C.S.F.E.L. ha inviato al Comune di Napoli una prima richiesta istruttoria con nota prot. n. 55403 del 9.05.2013 prospettando plurimi aspetti critici della procedura. Gli elementi di chiarimento ed integrativi richiesti dal Ministero dell'Interno sono stati forniti dall'Ente con nota prot. n. 505746 del 25.06.2013.

● In conseguenza delle modifiche apportate al piano con delibera consiliare n. 33 del 15.07.2013 ex art.1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modifiche dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, al Comune di Napoli è stata inviata una seconda richiesta istruttoria della Commissione ex art. 243 quater comma 2 del TUEL, trasmessa dalla Direzione centrale della Finanza Locale-Dipartimento per gli affari interni e territoriali presso il Ministero dell'Interno tramite PEC- prot. di questa Sezione n. 3474 del 18.09.2013. Gli elementi di chiarimento ed integrativi richiesti dal Ministero dell'Interno sono stati forniti dall'Ente con nota prot. n. 739714 del 04.10.2013.

● In data 13.11.2013 perveniva a questa Sezione regionale, ai sensi dell'art. 234 *quater* del TUEL, la relazione finale della Commissione con nota n. 134137 dell'11 novembre 2013 (prot. Min. Interno n.0142130 del 15.11.2013 acquisita al prot. di questa Sezione n. 3936 del 13.11.2013), comprensiva degli allegati pervenuti mediante PEC in data 15.11.2013 (le sopradette due richieste istruttorie della Commissione e le due correlative risposte dell'Ente). La relazione finale della Commissione, firmata dal solo relatore e per la quale non risultano formalizzati i nominativi dei suoi componenti, è articolata in due sezioni, una relativa ai fattori

e alle cause dello squilibrio, l'altra al risanamento dello squilibrio stesso. Essa è completata da una parte introduttiva e dall'esposizione di alcune verifiche preliminari relative ad aspetti che la Commissione ha ritenuto di dover effettuare. La relazione termina con un paragrafo concernente considerazioni conclusive (pag. 12)**:** "*Si ritiene che il Piano del Comune di Napoli presenti, in linea di massima, i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti. Sulle criticità riscontrate ci si è già espressi nel corpo della relazione. Pertanto, si propone che la presente relazione sia trasmessa dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali alla Direzione centrale della finanza locale, per il successivo inoltro alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti*" .

● Con ordinanza istruttoria n. 38 adottata nella camera di consiglio del 28.11.2013 questo Collegio, esaminata la relazione finale della Commissione, le note istruttorie e sentito il magistrato incaricato, ha ritenuto necessario "*ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio*" acquisire ulteriori chiarimenti in ordine alle criticità evidenziate nella suddetta relazione della Commissione e non sufficientemente chiarite, allo stato degli atti, nelle risposte fornite dal Comune di Napoli al fine di deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio ai sensi dell'art. 243 *quater*, comma 3, del TUEL anche alla luce di quanto deliberato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013) che, a seguito di deliberazione n. 232/2013/QMIG di questa Sezione con cui sono stati posti innumerevoli quesiti interpretativi sulla procedura ex art. 243 bis del TUEL, ha riconosciuto che "*la Sezione regionale di controllo, se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri*".

● Il Comune rispondeva alla richiesta di chiarimenti con una relazione in data 6 dicembre 2013 accompagnata da copiosa documentazione, comprensiva di tabelle e allegati riepilogativi, che è stata esaminata ed analizzata dall'Ufficio di Controllo e che ha esitato ulteriori osservazioni critiche contestate all'Ente con ordinanza presidenziale n. 1/2014 in data 08.01.2014 di deferimento in adunanza pubblica fissata per il 20.01.2014. Tali osservazioni sono articolate in due parti. La prima parte contiene una sintetica ricostruzione storica della situazione economico finanziaria dell'Ente, della complessa attività istruttoria intercorsa tra l'Ente e la Commissione presso il Ministero dell'Interno e questa Sezione, oltre ad una sintetica esposizione dei fattori di squilibrio esplicitati secondo le Linee Guida della Sezione delle Autonomie. La seconda parte contiene le osservazioni critiche significative "*ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio*"

incentrate nell’analisi delle misure

di risanamento adottate dall'Ente nel piano secondo la prospettiva indicata della Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/2012 della Sezione delle Autonomie alla cui stregua *"Presupposto indefettibile per la positiva valutazione dei piani di rientro è che si possa constatare l'adeguamento al complesso delle regole di coordinamento della finanza pubblica contenute nelle vigenti norme in tema di finanza locale (…) Se al momento di avvio della procedura la situazione dell'ente non risulti allineata a tali prescrizioni è necessario che il piano contenga misure atte a consentirne il rispetto entro il primo periodo di attuazione del programma di risanamento".*

● Il Comune ha fornito elementi di chiarimento e integrativi con memoria illustrativa in data 13.01.2014 ed ha depositato ulteriore relazione illustrativa in adunanza pubblica del 20.01.2014.

3. PRONUNCE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Con deliberazione n.11/2010 del 26.06.2010 questa Sezione in merito a operazioni di gestione del debito del Comune di Napoli, in particolare di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, rilevava plurime criticità nei contratti di Interest Rate Swap stipulati dall'Ente dal 2004 al 2006.

Con deliberazione n. 271/2011 del 16.10.2010 questa Sezione rilevava gravi criticità in Terme di Agnano Spa, che assorbiva risorse pari a circa euro 1.6 mln l'anno, con euro 12 mln di investimenti dal 1999 al 2009 e ben euro 11 mln di perdite, con un impegno finanziario complessivo pari ad euro 25 mln con pesanti ricadute sul bilancio del Comune e con il rischio di pregiudicarne il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi.

Con la deliberazione n. 251 del 05.04.2011 in relazione alla verifica della relazione-questionario sul rendiconto 2008, questa Sezione accertava una serie di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria che pregiudicavano il corretto svolgimento delle funzioni di programmazione, gestione e rendicontazione e che ostacolavano l'esatta percezione dell'effettivo andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'Ente: un elevato grado di vetustà dei residui attivi, con partite antecedenti al 2004 rappresentanti ben il 30,3% del totale dei residui, di cui il 15,7% attinente a residui correnti; modestissima percentuale di incidenza delle riscossioni rispetto al volume dei residui attivi ultraquinquennali esistenti al 31.12.2007, appena il 4,9%, con un indice di riscossione al 3,3% nel 2008 ed al 2,3% nel 2009 per i residui attivi correnti ante 2004*,"a significare che per riscuotere tale massa di residui correnti (pari ad oltre 550 milioni di euro) occorrerebbero, mediamente, oltre 30 anni"*; mancata rilevazione in bilancio dell'importo dei residui inesigibili; indebita conservazione in bilancio dell'intero dell'ammontare dei residui attivi di dubbia esigibilità; erronea determinazione dell'accantonamento al conto economico per svalutazione crediti; incongrua determinazione del Fondo svalutazione crediti; dubbia attendibilità del rendiconto dell'Ente.

Con successiva deliberazione n. 23 del 31.01.2013, come già visto nella parte in premessa, questa Sezione regionale di controllo accertava ex art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 la mancata adozione da parte dell'Ente di tempestive misure idonee ad

impedire il sistematico reiteramento delle gravi irregolarità contabili già segnalate con la deliberazione n. 251/2011 con il conseguente aggravamento della situazione economico-finanziaria del Comune di Napoli. Con la medesima deliberazione questa Sezione rilevava la sussistenza dei seguenti profili di squilibrio strutturale nella gestione finanziaria del Comune in grado di provocarne il dissesto finanziario: conservazione in bilancio di una ingente massa di residui di dubbia o difficile esazione; inadeguatezza del fondo svalutazione crediti; bassa capacità di riscossione nella gestione dei residui attivi e dei crediti; difficoltà nel far fronte ai pagamenti correnti in conto residui; gravi criticità nelle società partecipate; criticità nella gestione di cassa; la violazione di 4 parametri di deficitarietà strutturale *ex* art. 242 del TUEL, disequilibrio strutturale.

4. SITUAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELL'ENTE. FATTORI DI SQUILIBRIO

La ricognizione da parte dell'Ente locale, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio costituisce elemento imprescindibile per valutare la "congruenza" del piano ai fini del riequilibrio, alla luce dei principi di congruità, veridicità e attendibilità. Se infatti la congruità del piano va intesa, innanzitutto, come verifica dell'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini stabiliti, diventa imprescindibile che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale tenga conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

L'analisi della situazione economico-finanziaria di Napoli è basata sulle informazioni desunte dal medesimo piano, sulle note istruttorie della Commissione, sulle risposte del l'ente con i relativi allegati documentali, nonché sui dati in possesso della Sezione regionale di controllo per la Campania mediante l'acquisizione dei questionari, trasmessi ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 e mediante l'accesso alle banche dati SIOPE e SIRTEL, oltreché delle deliberazioni di questa Sezione regionale suindicate nn. 23/2013, 251/2011, 271/2011,11/2010.

4.1 Approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto

Il Comune di Napoli ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL con deliberazione di Consiglio comunale n.58 del 30.11.2012, pubblicata all'Albo pretorio il 04.12.2012, e con successiva deliberazione n.3 del 28.01.2013 ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Al momento dell'adesione alla procedura di riequilibrio in data 30.11.2012 il Comune aveva approvato il rendiconto 2011, deliberato nella medesima data 30.11.2012 (deliberazione del Consiglio comunale n. 54), peraltro, oltre il termine di legge del 30.4.2012. Il bilancio di previsione 2012 ed i relativi allegati erano approvati in data 21.06.2012 con deliberazione del Consiglio comunale n. 23; successivamente a piano approvato, il rendiconto della gestione 2012 è stato approvato in data 15.05.2013 con deliberazione del Consiglio comunale n. 20, oltre il termine di legge del 30.4.2013 e il bilancio di previsione 2013 è stato approvato in data 17.09.2013 con deliberazione del Consiglio comunale n. 55.

Posto che il mancato rispetto dei termini per l’approvazione dei documenti di

bilancio non costituisce una condizione di ammissibilità della procedura di riequilibrio e che non influisce sull'approvazione del piano di riequilibrio, come peraltro rilevato anche dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG, si riscontra che l'approvazione del rendiconto oltre il termine di legge ex art. 227 comma 2 bis del TUEL, innovato ex art.3 del decreto legge 10.10.2012, n. 174, convertito con legge 07.12.2012, n. 213, può condurre allo scioglimento del consiglio comunale ex art. 141 del TUEL e comunque costituisce un elemento sintomatico di difficoltà.

4.2. Patto di stabilità

In proposito risulta che il Comune ha rispettato il patto di stabilità interno per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012. La Ragioneria generale dello Stato - Servizi ispettivi di Finanza pubblica -, a seguito di verifica ispettiva, ha evidenziato una sostanziale elusione dei limiti del patto di stabilità delle annualità 2010 e 2011 relativamente a tre operazioni:1) una transazione pari a euro 10 mln intercorsa tra il Comune e Asia spa, che gestisce il servizio di igiene urbana della città, contabilizzata nel 2011 dall'Ente e nel 2010 dalla società, operando a valere su un debito di euro 15 mln che Asia doveva al Comune di Napoli in ragione di pregressi rapporti con il Comune ed il Commissario di governo per l'emergenza rifiuti 2006 e a fronte della richiesta avanzata da Asia spa pari a complessive euro 24 mln per stabilizzazione dei dipendenti dell'ex Bacino Napoli 5;

2) l'assunzione nel 2011 di un mutuo di euro 43 mln con la Cassa Deposito e Prestiti per ricapitalizzazione di Asia spa;3) la concessione di un contributo in conto esercizio 2011 a favore di Napoli servizi spa pari a euro 8,5 mln contabilizzato per 10 annualità a decorrere dal 2012 da parte dell'Ente e dalla società suddetta nel 2011. L'Ente esponeva le proprie osservazioni ai rilievi sollevati dalla Ragioneria da pag. 19 a pag.22 del piano.

In relazione alle operazioni contestate dalla Ragioneria generale dello Stato sulla possibile elusione del patto stabilità negli esercizi 2010 e 2011 questa Sezione ritiene che la riscontrata contabilizzazione, da parte dell'Ente e delle società partecipate interessate, delle medesime operazioni in annualità differenti, pur possibili in ragione dei diversi sistemi di contabilizzazione (contabilità finanziaria ed economica), costituiscano peraltro la conferma dell'esistenza nel Comune di Napoli di un grave problema di opacità e possibili occultamenti di perdite, con potenziali conseguenze sugli equilibri di bilancio dell'Ente. Questa Sezione con la deliberazione n. 23/2013 aveva richiamato l'Ente alla necessità si assicurare un controllo sostanziale sulle società partecipate. In tale occasione la Sezione aveva rilevato:"*i crediti derivanti da esercizi passati del Comune di Napoli nei confronti delle proprie società partecipate ammontano a € 74.137.520,07. Quest'ultimo dato, insieme alla bassa capacità di riscossione degli stessi crediti nei confronti delle partecipate, già sopra evidenziato, fa emergere il problema del controllo da parte dell'Amministrazione sulle società partecipate anche al fine di dissipare qualunque possibile dubbio su un utilizzo strumentale dei suddetti crediti per il raggiungimento di già*

precari equilibri di bilancio. Si evidenzia, infatti, la mancanza di un sostanziale controllo dell'Amministrazione sull'andamento delle società partecipate (controllo sul funzionamento

degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi che scaturiscono dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsto, verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi sulle condizioni di natura tecnica, convenienza economica e sostenibilità politico sociale che hanno determinato la scelta iniziale di svolgere il servizio attraverso moduli privatistici). In proposito, si richiama l'attenzione sulla necessità di un costante controllo finanziario degli "organismi gestionali esterni" anche alla luce dei nuovi art. 147 quater, quinquies, 148 del TUEL, introdotti dall'art. 3, comma 2, lettera d) del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n.213/2012 e della necessaria verifica dei rapporti debitori e creditori tra ente locale e società partecipate alla luce dell'art. 6, comma 4, del d.l. n.95/2012, convertito nella legge n. 135/2012".

4.3. Andamenti di cassa

La situazione di cassa dell'Ente negli ultimi tre esercizi presentava la seguente disponibilità: 2010 euro 125.145.968,27; 2011 euro 174.381.334,92; 2012 euro 193.699.404,85. Negli anni 2010-2012 il Comune di Napoli non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria ed ha utilizzato entrate a specifica destinazione in termini di cassa nei limiti dell'anticipazione concedibile ex art. 222 del TUEL come da prospetto che segue.

	Rendiconto 2010	Rendiconto 2011	Rendiconto 2012
Limite anticipazione concedibile ex art. 22 TUEL	316.635.384,63	369.617.866,29	339.397.189,67
Entità massima entrate a specifica destinazione utilizzate per cassa ex art. 195 sull'anticipazione concedibile	316.635.384,63	369.617.866,29	339.397.189,67

Fonte: piano di riequilibrio

Alla data di approvazione del piano risultano ancora non ricostituite ***entrate a destinazione vincolate per un ammontare pari a euro 472.546.501,43.***

4.4. Risultato della gestione di competenza

Il rendiconto 2010 riporta un avanzo di competenza pari ad 42.078,69 euro; il rendiconto 2011 riporta un avanzo di competenza pari ad 8.310.107,242 euro mentre il rendiconto 2012 riporta un avanzo di 65.787.346,65 euro. Il risultato di gestione di competenza nel triennio 2009/10/11 è il seguente:

		Rendiconto esercizio 2009	Rendiconto esercizio 2010	Rendiconto esercizio 2011	Rendiconto esercizio 2012
Accertamenti	+	1.942.345.318,59	1.967.482.694,80	1.788.017.302,95	1.678.321.187,50
Impegni	-	1.931.848.444,19	1.967.440.616,11	1.779.707.195,71	1.612.533.840,85

Risultato della gestione di competenza		10.496.874,40	42.078,69	8.310.107,24	65.787.346,65

Fonte: rielaborazione dati piano di riequilibrio e Siquel

4.5. Analisi sugli equilibri di bilancio di parte corrente e parte capitale

In riferimento al disequilibrio di parte corrente, questa Sezione evidenziava con la deliberazione n. 23/2012, in maniera puntuale e circoscritta, le rilevanti criticità presentate dal Comune di Napoli sulla problematica in argomento. In particolare si rilevava un disavanzo di parte corrente pari ad euro 28.849.039,21, in forte crescita rispetto a quello registrato a consuntivo 2009 che si assestava intorno ad euro 8.790.535,21. Le tabelle riportate dal Comune a pag. 25, 26 e 27 del piano, relativamente all'esame dei fattori e cause dello squilibrio, evidenziano che l'Ente presenta, nel triennio 2010, 2011 e 2012, un'eccedenza della spesa corrente e per rimborso prestiti sulle entrate correnti rispettivamente pari ad euro 28.849.039,21, euro 25.044.727,94 e euro 120.336.365,10. Dalle suddette tabelle si evince che tale disavanzo è stato coperto ricorrendo all'avanzo di amministrazione per Fondo svalutazione crediti, alle plusvalenze da alienazioni patrimoniali e alle entrate del Titolo IV relative ai contributi per permessi di costruire. Con la deliberazione n. 23/2013 questa Sezione aveva osservato che "*il saldo negativo della parte corrente del bilancio non sembra costituire un fenomeno contabile isolato e non replicabile, in quanto anche negli esercizi precedenti si è registrata, tanto in fase previsionale che di consuntivo, l'identica difficoltà a coprire la spesa corrente con le entrate proprie dell'Ente. La presenza di un disavanzo di parte corrente che si ripropone nel tempo è indice di una spesa che è diventata strutturalmente superiore alle entrate. Si ravvisa, pertanto, la necessità da parte dell'Ente di monitorare attentamente la spesa cercando, nel limite del possibile, di effettuare un'operazione di compressione delle spesi correnti al fine di superare i sintomi di sofferenza a carico del bilancio già manifestatisi. Tale raccomandazione si collega anche ad una storica difficoltà di riscossione delle entrate proprie dell'Ente che negli anni ha compromesso la solvibilità degli impegni in termini di cassa".*

La Commissione nella Relazione finale ha evidenziato che "*le spese a carattere non ripetitivo sono rappresentate principalmente da oneri straordinari della gestione corrente e da sentenze esecutive ed atti equiparati".*

4.6. Risultato di amministrazione

Il risultato d'amministrazione prevedeva nel 2010 un avanzo di euro 92 mln circa. Nel 2011 si registrava un disavanzo di euro 850 mln circa. Per la precisione nel 2011 si registrava una differenza negativa tra residui attivi e passivi di importo pari a euro -983.986.736,70 che

provocherà il suddetto disavanzo d'amministrazione. L'attività di ricognizione straordinaria dei residui attivi e passivi, avviata dall'Ente con atto di indirizzo di G.C. n.388 del 25.05.2012 a seguito di rilievo istruttorio di questa Sezione (nota prot. 1941 del 23.05.2012), si concludeva pertanto, a ottobre 2012 con la cancellazione di residui attivi, in ragione dell' 87,65% dei residui attivi ancora in essere e così rivelava che gli esigui avanzi d'amministrazione dichiarati nel 2009 e 2010, pari rispettivamente a 178.802.247,36 euro e 92.047.447,80 euro, non erano più attendibili e veritieri (vedi Parte seconda- Disavanzo di amministrazione).

4.7. Analisi della capacità di riscossione

Entrate parte corrente (competenza) Titolo I, II, II	2010	2011	2012
Entrate accertate	1.357.588.758,66	1.273.257.055,79	1.304.038.432,68
Entrate riscosse	864.228.127,91	830.086.374,82	816.891.767,05
Importo da riscuotere	493.360.630,75	443.170.680,97	487.146.665,63
Percentuale di riscossione in competenza	63,66%	65,19%	62,64%
Entrate in c/c capitale accertate nell'anno (competenza) Tit. IV e V	446.347.329,99	370.548.412,99	249.223.388,51
Riscosso nell'anno	159.255.804,77	194.912.962,95	65.041.909,47
Importo da riscuotere	287.091.525,22	175.635.450,04	184.181.479,04
Percentuale di riscossione di competenza	35,68%	52,60%	26,10%

Fonte:relazione Revisori rendiconto 2012

La Commissione nella relazione fonale riporta che la capacità di riscossione delle entrate correnti dell'Ente nel triennio considerato 2010/2012 è rispettivamente del 63,66%, 65,19%, 62,64%.

Dalla tabella 7 a pag. 31 del piano risulta una bassissima capacità di riscossione dell'accertato nel titolo I e III nel triennio 2009/2011: i tributi propri e le entrate extratributarie presentano capacità di riscossione inferiori al 50%.

RISCOSSIONI DA RUOLO ANNI 2010, 2011 e 2012

ANNO 2010

TRIBUTO	CARICO ORIGINARIO	DI CUI ACCERTAMENTI	TOTALE RISCOSSO	IN CONTO RESIDUI	IN CONTO COMPETENZA	DI CUI INTERESSI MORATORI

TARSU	808.947.252,62	156.125.150,04	127.600.834,88	24.678.001,47	102.922.833,41	1.546.591,98
TOSAP/COSAP	25.098.948,24	55.336,00	301.067,86	281.919,94	19.147,92	19.147,92
ICI	60.093.670,77	8.806.975,00	2.700.727,49	2.528.961,22	171.766,27	171.766,27
ICIAP	3.800.036,57	0,00	54.808,78	51.322,94	3.485,84	3.485,84
TOTALE			**130.657.439,01**	**27.540.205,57**	**103.117.233,44**	**1.740.992,00**
ANNO 2011						
TRIBUTO	**CARICO ORIGINARIO**	**DI CUI ACCERTAMENTI**	**TOTALE RISCOSSO**	**IN CONTO RESIDUI**	**IN CONTO COMPETENZA**	**DI CUI INTERESSI MORATORI**
TARSU	815.725.960,02	166.524.638,57	141.762.241,60	27.416.817,53	114.345.424,07	1.100.572,17
TOSAP/COSAP	33.617.050,35	8.976.162,11	202.914,05	190.008,72	12.905,33	12.905,33
ICI	60.621.302,11	7.284.782,00	2.039.118,47	1.909.430,54	129.687,93	129.687,93
ICIAP	3.731.313,94	0,00	43.359,63	40.601,96	2.757,67	2.757,67
TOTALE			**144.047.633,75**	**29.556.858,73**	**114.490.775,02**	**1.245.923,11**
ANNO 2012						
TRIBUTO	**CARICO ORIGINARIO**	**DI CUI ACCERTAMENTI**	**TOTALE RISCOSSO**	**IN CONTO RESIDUI**	**IN CONTO COMPETENZA**	**DI CUI INTERESSI MORATORI**
TARSU	514.514.646,81	174.348.203,00	106.469.595,65	3.939.631,08	102.529.964,57	370.610,01
TOSAP/COSAP	14.881.039,84	4.306.273,52	7.946.888,14	7.441.466,05	505.422,09	505.422,09
ICI	27.293.104,30	7.420.401,00	30.202.323,45	29.746.535,36	455.788,09	455.788,09
ICIAP	343.152,89	0,00	40.413,95	31.804,75	8.609,20	8.609,20
TOTALE			**144.659.221,19**	**41.159.437,24**	**103.499.783,95**	**1.340.429,39**

Fonte: relazione Revisori rendiconto 2012

4.8. Recupero evasione tributaria

Scarsa è la capacità di recupero dell'evasione tributaria

. Nella relazione dell'Organo di Revisione al Rendiconto 2011, è evidenziato "*un peggioramento del recupero dell'evasione tributaria rapportando i valori dei rendiconti al 2009 e 2010 con quelli del rendiconto 2011*" (cfr. pag. 145). L'andamento complessivo delle risorse relative al recupero dell'evasione tributaria è stato il seguente:

Rendiconto 2008	Rendiconto 2009	Rendiconto 2010	Previsione 2011	Rendiconto 2011	Rendicont0 2012
36.894.629,12	41.666.140,07	43.906.346,24	21.735.000,00	24.669.424,74	20.925.708

Fonte: relazioni Revisori rendiconto 2011 e 2012

Vengono evidenziate dal Comune alle pagine 32 e 33 del piano le difficoltà riscontrate nella attività di riscossione: l'attività di controllo di merito sulle quote inesigibili *ex* art. 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112; le proroghe dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità "*definitive*"; la scarsa efficacia per l'esazione coattiva dello strumento del pignoramento mobiliare per i connessi costi di deposito e vigilanza;

l'impossibilità oggettiva dettata dal vincolo dell'importo necessario per l'attivazione delle procedure ipotecarie; la verifica che circa l'85% dei morosi esaminati non risulta intestatario di immobili o risulta già avere altre forme di prelievo sullo stipendio e che il 4% dei morosi ha immobili già ipotecati.

4.9. Analisi dei residui

Le tabelle a pag. 35 del piano evidenziano l'ammontare dei residui attivi ancora iscritti in bilancio distinti per titolo e per anno di provenienza: su un totale complessivo di euro 2.358.708.204,66 di residui attivi, una quota di euro 1.099.992.643,91 derivano dalle entrate iscritte al titolo I e III.

La tabella sull'anzianità dei residui passivi contabilizza oltre 3 miliardi e 353 milioni di debiti, di cui euro 1.707.952.943,74 allocati al titolo I.

La gestione dei residui, in termini di grado di smaltimento, registra nell'anno 2012 una percentuale per le entrate proprie pari al 18% ed una percentuale per le spese correnti pari al 26%.La capacità di smaltimento dei residui attivi, dato dal rapporto tra residui attivi riscossi nell'esercizio e residui attivi presenti a inizio esercizio, del titolo I e III risulta rispettivamente nei tre anni 2009/10/11 del 10%, 14% e 10%.

4.10. Debiti fuori bilancio e passività potenziali

L'evoluzione dei debiti fuori bilancio riconosciuti è la seguente:

Rendiconto 2008	Rendiconto 2009	Rendiconto 2010	Rendiconto 2011	Rendiconto 2012
90.312.856,76	75.824.401,91	49.466.743,71	44.592.504,65	64.467.292,44 (F. Commissione)

Fonte: rielaborazione dati Siquel e Relazione Commissione

Le tabelle del piano da pag. 36 a 42 espongono l'andamento e la composizione dei debiti fuori bilancio:9.1.a) nel 2010 euro 37.174.5547,00; nel 2011 euro 41.475.618,00; nel 2012 euro 19.885.630,00, cresciuti a euro 64.467.292 con deliberazione di Consiglio comunale n. 19 del 15.5.2013).

Le tabelle 9.1.b e 9.1.c a pag. 36 del piano illustrano l'andamento dei debiti fuori bilancio segnalati e non riconosciuti dal Consiglio comunale in quanto non ne è stata riconosciuta l'utilità e l'arricchimento per l'Ente e quelli segnalati e non ancora riconosciuti.

L'Ente negli esercizi passati ha fatto ricorso costante e per un rilevante ammontare di debiti fuori bilancio, istituto che, per sua natura, dovrebbe presentare il carattere della straordinarietà ed eccezionalità. La considerazione che l'Ente non ha mai costituito un fondo vincolato per fronteggiare i ricorrenti debiti fuori bilancio induceva questa Sezione con la citata deliberazione n. 23/2013 a "*richiamare l'attenzione dell'Ente sull'opportunità di apprestare nei bilanci di esercizi futuri idonee misure cautelative, quali ad esempio la costituzione di appositi*

stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio che potrebbero avere pesanti ripercussioni sugli equilibri di bilancio".

Il Comune di Napoli evidenzia inoltre nel piano "*passività potenziali da contenzioso stimate in circa euro 500 mln*", sommate a "*passività potenziali di altra natura*" pari a euro 52.961.007,26. Conclusivamente nel piano l'Ente somma l'intera massa passiva di debiti fuori bilancio e passività potenziali in euro 650.000.000,00 da ripianare in 10 anni.

In merito ai pagamenti dei propri creditori l'Ente prevede di pagare "*entro il 31.12.2013, secondo l'ordine cronologico in cui sono maturati i crediti, con le risorse per l'esercizio 2013, i debiti i cui creditori accetteranno, entro il 30/09/2013, una decurtazione dell'importo riconosciuto nella misura del 10% con rinunzia agli interessi dalla data di riconoscimento al 31/12/2013, fermo restando, per i debiti riconosciuti ai sensi dell'art.194, comma1, lett. e), la decurtazione dell'utile d'impresa in un ammontare non inferiore al 10%. I rimanenti debiti verranno pagati in due rate, ovvero in tre a seconda delle residue disponibilità sul 2013, rispettivamente entro il 31/12/2013, il 31/12/2014 ed il 31/12/2015, in proporzione all'ammontare del debito tenuto conto degli importi disponibili"*. A tale previsione fanno eccezione i debiti di cui alla lett. e) dell'art.194 comma 1 del TUEL del Servizio Autonomo Avvocatura Comunale, di Importo pari a euro 3.360.966,73, per i quali è stata espressamente richiesta una rateizzazione di cinque anni, e i debiti aventi copertura con specifico finanziamento statale, regionale, comunitario, etc. per l'importo complessivo di euro 449.177,69 per i quali in virtù della fonte di finanziamento l'Ente non procederà ad alcuna riduzione, fermo restando il pagamento degli stessi entro il 31.12.2013.

4.11. Analisi sulle modalità di gestione dei servizi per conto di terzi

In relazione al rilevato disallineamento tra le riscossioni e i pagamenti, l'Ente ha riportato i dati relativi alla gestione dei servizi per conto di terzi degli esercizi 2010 e 2011 nel piano alla pag. 43 e ss.

	Riscossioni c/competenza 2010	Riscossioni c/competenza 2011	Pagamenti c/competenza 2010	Pagamenti c/competenza 2011
Ritenute previdenziali	37.056.542,06	35.871.049,03	37.056.343,16	35.871.049,03
Ritenute erariali	65.566.632,86	64.637.777,39	65.031.965,41	56.471.513,56
Altre ritenute a personale	20.675.756,90	19.343.367.57	20.634.556,07	19.218.112,22
Depositi cauzionali	00,00	300.299,44	0,00	300.000,00
Fondi servizio economato	29.128,18	254.781,70	2.607.603,49	2.542.089,06
Deposito spese contrattuali	1.357.728,20	830.504,69	725.764,43	233.550,09
Altre spese	33.038.370,27	15.567.825,37	7.478.441,42	13.419.776,94
Tot	157.624.158,47	136.805.605,19	133.534.673,98	128.056.090,90

Fonte: piano di riequilibrio

Il Comune di Napoli, nella risposta alla prima richiesta istruttoria alla Commissione, ha precisato che i disallineamenti registrati tra riscossioni e pagamenti, nell'ambito dei servizi per conto terzi, riguardano pagamenti effettuati dal Tesoriere su ordinanze di assegnazione ed imputati nella spesa su capitoli iscritti nei Servizi per conto terzi.

4.12. Indebitamento

Il piano a pag. 46 evidenzia il *trend* dell'indebitamento nel triennio 2010-2012 ed attesta il rispetto del limite di cui all'art. 204 del TUEL.

	Rendiconto esercizio 2009	Rendiconto esercizio 2010	Rendiconto esercizio 2011
Entrate correnti	€ 1.478.471.465,18	€1.357.588.758,66	€ 1.273.257.055,79
Interessi passivi	**€ 72.998.623,01**	**€71.919.990,94**	**€ 69.332.194,08**
Incidenza percentuale	4,94	5,30	5,45

Fonte: piano di riequilibrio

L'Ente attesta di non aver utilizzato nel triennio leasing immobiliare in costruendo o operazioni di project financing.

In relazione agli strumenti di finanza derivata questa Sezione con la deliberazione n.11/2010 segnalava all'ente perplessità in merito ad alcune operazioni di stipulazione di contratti Interest rate swap in data 15.07.2004, 19.07.2005, 27.10.2005, 03.05.2006, 16.05.2006 fonte di possibili squilibri. L' Ente nel periodo 2010-2012 ha chiuso una serie di operazioni (Operazione 1- Dexia, Operazione a2- Citigroup, operazione A3- Dexia e Depfa). Attualmente esistono due strumenti di finanza derivata con scadenza 31.12.2035 con un *mark to market* negativo, dai quali l'Ente si attende, in base alla curva dei tassi *Forward*, risultati positivi sino al 2019 e risultati negativi dal 2020 e per cui l'Ente *"prevederà di costituire un fondo correlato alla spesa corrente, all'intervento 08".*

B.1 (Barclays, Banca Opi, Deutsche Bank - Tot. 593.294.385- Data inizio 31.12.2005- Data fine 31.12.2035).
B.2 (UBS 128.068.853,95- Data inizio 31.12.2005- Data fine 31.12.2025).
Il Collegio dei revisori attesta nella Relazione sul rendiconto 2012 che l'ente nel corso del 2012 non ha contratto mutui.

4.13. Servizi a domanda individuale

Nella rimodulazione dei servizi a domanda individuale l'Ente si impegnava, nel piano (pag. 91), attraverso l'assunzione di modelli di calcolo economico, a raggiungere la percentuale di cui all'art. 243 del TUEL.
Dalla Relazione dei Revisori al rendiconto 2012 risulta la seguente percentuale di copertura dei servizi a domanda individuale nel triennio.

Servizi	2008	2009	2010	2011	2012
Asili nido	9,10%	13,73%	15,80%	13,07%	*5,29%*
Impianti sportivi	8,11%	22,97%	26,84%	30,59%	12,00%
Alberghi, esclusi Dormitori pubblici, case di riposo e di ricovero	-	-	-	9,10%	38,06%
Mense scolastiche	23,13%	23,19%	22,45%	22,98%	28,83%
Mercati e fiere attrezzate	28,87%	27,14%	69,00%	87,36%	79,66%
Musei, pinacoteche, gallerie e mostre	11,73%	6,04%	6,12%	4,45%	28,84%
Trasporti funebri, pompe funebri e lampade votive	16,67%	9,29%	12,42%	15,54%	44,70%
Uso di locali adibiti a riunioni non istituzionali	4,49%	3,68%	3,51%	35,91%	24,16%
Copertura media	14,59%	15,15%	22,31%	27,38%	32,08%

Fonte: Relazione dei revisori su rendiconto 2012

Con la risposta all'ordinanza istruttoria n. 38/2013 di questo Collegio il Comune dichiarava che: "*E' stata approvata apposita deliberazione (n. 48 del 16.09.201) con la quale l'Amministrazione ha assicurato il rispetto di tale percentuale di copertura*" (ndr. del 36%).

4.14. Spesa per il personale

Nel piano a pag. 60 e ss veniva illustrata la situazione complessiva del personale (tabella riepilogativa delle cessazioni dell'ultimo triennio, tabella relativa alla dotazione organica vigente, evoluzione del personale in servizio per effetto dei pensionamenti nel decennio 2013 – 2022, la tabella Fondo risorse decentrate Comparto non dirigenti e Fondo retribuzione di posizione e di risultato Comparto dirigenti).

Tabella Cessazioni dal servizio triennio 2010 - 2012

	2010	**2011**	**2012**

A	136	138	115
B	220	234	185
B3	30	38	19
C	250	278	188
D	88	101	118
D3	54	64	47
DIR	12	19	19
TOT.	**790**	**872**	**691**

Fonte: piano di riequilibrio

Tabella Dotazione organica vigente e evoluzione del personale in servizio per effetto dei pensionamenti nel decennio 2013 – 2022 per categoria

CATEGORIA	Dotazione organica vigente	Personale in servizio al 01/01/2013	Pensionamenti previsti decennio 2013-2022	Personale previsto in servizio al 01/01/2023
A	1262	1099	538	561
B	2979	2629	1905	724
B3	195	159	93	66
C	5308	3451	1402	2049
D	2806	1674	843	831
D3	1128	467	194	273
DIR	223	85	42	43
Totale complessivo	13901	9564	5017	4547

Fonte: piano di riequilibrio

FONDO RISORSE DECENTRATE 2013- COMPARTO			
Totale risorse fondo 2013	48.819.465,66		
Risorse da recuperare anno 2012	-8.045.698,78		
Totale risorse disponibili	40.773.766,88		
FONDO RETRIBUZIONE DI POSIZIONE E DI RISULTATO 2013 – DIRIGENZA			
Valore massimo	3.935.726,21		

Fonte: piano di riequilibrio

Prospetto relativo all'andamento della spesa del personale dell'Ente relativo al triennio 2010-2012 ex art. 1, comma 557, della legge 27.12.2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007)

	2010	2011	2012
SPESA DEL PERSONALE	434.687.924,18	414.042.201,34	€380.728.030,07

* dati riferiti alla spesa di personale limitatamente all'intervento 01
Fonte: piano di riequilibrio

In relazione all'incidenza di percentuale della spesa del personale rispetto al complesso delle spese correnti ex art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, il Comune riporta nel piano (pag. 64): "*Dalle verifiche effettuate nel corso del 2012 relative all'incidenza della spesa di personale del 2011 sulla spesa corrente è stato certificato lo sforamento del limite percentuale previsto dalla legge, attestandosi su un valore del 53,07%. Tuttavia, al riguardo va tenuto conto che sono attualmente in corso ulteriori verifiche in ordine agli effetti delle misure di razionalizzazione delle partecipate già attuate, le cui prime risultanze consentono di confidare in un esito positivo circa il rispetto del limite del 50%.*"

4.15. Organismi partecipati

L'Ente nel piano (pag. 65-79) illustra la situazione economica complessiva degli organismi e società partecipate nel triennio 2009- 2011.

Organismi Partecipati - Anno 2009			
Partecipate	**Impegni**		**pagamenti**
A.N.M. spa			
contratti di servizi	225.023.746,50		20.373.514,24
A.R.I.N.			
contratti di servizi	31.047.057,36		4.504.323,31
A.S.I.A. spa			
contratti di servizi	324.783.333,30		152.500.000,00
Metronapoli spa			
contratti di servizi	104.634.171,80		3.306.037,10
contributo in conto capitale	8.000.000,00		
aumenti del capitale	9.999.982,72		9.999.982,72
Totale	122.634.154,52		13.306.019,82
Napolipark srl			
contratti di servizi	14.938.115,46		895.050,98
Napoli Sociale spa			
contratti di servizi	25.784.887,63		11.741.823,15
Napoli Servizi spa			
contratti di servizi	115.821.928,61		44.041.946,33
Consorzio Depurazione Liquami San Giovanni			
Contributo in conto esercizio	16.949.455,00		6.378.079,00

NAUSICAA S.c.p.a	0,00		0,00
STOA'	0,00		0,00
Terme di Agnano spa	0,00		0,00
Napoli Orientale S.cpa in liquidazione	0,00		0,00
Mostra d'Oltremare spa	0,00		0,00
S.I.RE.NA.	0,00		0,00
A.N.E.A.	0,00		0,00

Organismi Partecipati - Anno 2010			
Partecipate	**Impegni**		**pagamenti**
A.N.M. spa			
contratti di servizi	266.121.113,99		44.556.149,76
A.R.I.N.			
contratti di servizi	28.188.643,20		11.334.448,44
contributo in conto capitale	4.950.000,00		2.450.000,00
Totale	33.138.643,20		13.784.448,44
A.S.I.A. spa			
contratti di servizi	339.460.000,00		170.000.000,00
Metronapoli spa			
contratti di servizi	130.427.467,66		20.486.340,00
contributo in conto capitale	8.201.599,00		
Totale	138.629.066,66		20.486.340,00
Napolipark srl			
contratti di servizi	23.646.309,60		1.399.213,29
Napoli Sociale spa			
contratti di servizi	34.652.144,48		9.270.689,23
Aumenti del capitale	2.000.000,00		2.000.000,00
Totale	36.652.144,48		11.270.689,23
Napoli Servizi spa			
contratti di servizi	124.956.109,80		42.320.000,00

Aumenti del capitale	10.000.000,00		10.000.000,00
	134.956.109,80		52.320.000,00
Consorzio Depurazione Liquami San Giovanni			
Contributo in conto esercizio	15.828.052,00		6.410.000,00
NAUSICAA S.c.p.a			
Contributo in conto esercizio	75.294,00		
STOA'			
contratti di servizi	1.630.408,00		341.515,20
Contributo in conto esercizio	906.575,00		256.575,00
Totale	2.536.983,00		598.090,20
Terme di Agnano spa			
Coperture di perdite	2.528.861,00		1.934.580,00
Napoli Orientale S.cpa in liquidazione			
Contributo in conto esercizio	88.800,00		24.341,00
Mostra d'Oltremare spa			
contratto di servizi	800.400,00		
S.I.RE.NA.			
contributo in conto capitale	1.039.870,59		603.462,36
A.N.E.A.			
contratto di servizi	2.301.458,27		497.626,92
contributo in conto esercizio	60.157,60		60.157,60
Totale	2.361.615,87		557.784,52

Organismi Partecipati - Anno 2011

Partecipate	**Impegni**		**pagamenti**
A.N.M. spa			
contratti di servizi	292.773.248,64		45.167.060,65
A.R.I.N.			
contratti di servizi	26.474.736,98		4.132.087,99
contributo in conto capitele	8.853.368,00		
Totale	35.328.104,98		4.132.087,99
A.S.I.A. spa			
contratti di servizi	331.459.999,99		165.070.000,00

Metronapoli spa			
contratti di servizi	132.377.876,66		5.661.110,00
contributo in conto capitale	8.000.000,00		
aumenti del capitale	9.999.982,72		9.999.982,72
Totale	150.377.859,38		15.661.092,72
Napolipark srl			
contratti di servizi	21.326.893,31		
sottoscrizione di capitale	3.000.000,00		3.000.000,00
Totale	24.326.893,31		
Napoli Sociale spa			
contratti di servizi	39.779.365,99		17.865.802,22
Napoli Servizi spa			
contratti di servizi	134.602.256,84		41.352.208,35
Consorzio Depurazione Liquami San Giovanni			
Contributo in conto esercizio	9.476.076,00		5.340.000,00
NAUSICAA S.c.p.a			
Contributo in conto esercizio	75.294,00		
STOA'			
contratti di servizi	1.887.272,80		214.920,00
Contributo in conto esercizio	650.000,00		250.000,00
Totale	2.537.272,80		464.920,00
Terme di Agnano spa			
Coperture di perdite	594.281,00		594.281,00
Napoli Orientale S.cpa in liquidazione			
Contributo in conto esercizio	89.975,00		
Mostra d'Oltremare spa			
contratto di servizi	800.400,00		162.000,00
S.I.RE.NA.			
contratto di servizi	1.449.964,22		203.209,20
A.N.E.A.			
contratto di servizi	2.485.425,67		433.510,74

Il Comune di Napoli fornisce una descrizione sintetica dei singoli organismi (quota di partecipazione, perdita/utile di esercizio, valore e costo di produzione, personale dipendente, indebitamento, debiti e crediti verso l'Ente) e prefigurandone il futuro sviluppo all'interno del processo di riorganizzazione intrapreso nel piano (cfr. Parte Seconda- Società partecipate)

ANM Spa	***Bilancio d'esercizio 2009***	***Bilancio d'esercizio 2010***	***Bilancio d'esercizio 2011***
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	728.179,00	105.827,00	-27.034.040,00
Valore della produzione	206.604.008,00	192.439.368,00	156.030.001,00
Costi della produzione	199.250.060,00	180.698.527,00	176.908.356,00
di cui costi del personale al 31.12	126.112.790,00	118.335.171,00	109.957.303,00
Personale dipendente al 31.12	2.824	2.652	2.490
Indebitamento al 31.12	155.051.803,00	175.156.206,00	184.244.847,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	2.090.129,00	1.743.128,00	3.066.291,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	220.505.000,00	249.837.000,00	258.278.000,00

ARIN SpA	***Bilancio d'esercizio 2009***	***Bilancio d'esercizio 2010***	***Bilancio d'esercizio 2011***
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	2.625.516,00	3.908.657,00	2.933.067,00
Valore della produzione	100.527.825,00	118.238.667,00	114.942.433,00
Costi della produzione	99.655.569,00	111.932.350,00	112.093.652,00
di cui costi del personale al 31.12	29.765.202,00	27.777.131,00	28.950.459,00
Personale dipendente al 31.12	412	407	405
Indebitamento al 31.12	295.194.508,00	296.812.016,00	333.969.395,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	36.145.609,00	36.606.557,00	46.919.649,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	61.517.297,00	60.332.202,00	71.884.337,00

ASIA Napoli SpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-18.196.379,00	208.916,00	-21.020.578,00
Valore della produzione	164.108.768,00	188.207.001,00	162.788.201,00
Costi della produzione	175.736.795,00	197.303.226,00	175.366.720,00
di cui costi del personale al 31.12	92.017.429,00	99.075.311,00	98.492.337,00
Personale dipendente al 31.12	2.335	2.331	2.246
Indebitamento al 31.12	224.618.337,00	222.752.146,00	223.745.988,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	58.093,00	15.411.028,00	107.375,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	193.723.718,00	181.669.405,00	168.613.775,00

Bagnolifutura SpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	90,00%	90,00%	90,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-4.524.466,00	-10.277.737,00	2.067.024,00
Valore della produzione	49.562.509,00	33.644.457,00	27.132.165,00
Costi della produzione	52.823.856,00	39.398.327,00	14.931.667,00
di cui costi del personale al 31.12	4.208.132,00	4.395.284,00	4.278.066,00
Personale dipendente al 31.12	60	60	61
Indebitamento al 31.12	293.833.373,00	339.801.057,00	271.179.149,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	0,00

CAAN ScpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	66,74%	66,74%	66,74%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-3.897.569,00	-4.652.014,00	-4.536.868,00
Valore della produzione	3.486.598,00	3.790.346,00	4.734.788,00
Costi della produzione	5.744.359,00	6.763.836,00	7.438.273,00
di cui costi del personale al 31.12	592.080,00	623.561,00	527.874,00
Personale dipendente al 31.12	13	13	12
Indebitamento al 31.12	47.188.702,00	51.568.975,00	54.363.097,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	672.886,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	492.632,00	4.499.991,00	0,00

Consorzio gestione e manutenzione impianti depurazione s. Giovanni in liquidazione	*Rendiconto 2009*	*Rendiconto 2010*	*Rendiconto 2011*
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-1.166.279,00	-357.332,00	-6.295.721,00
Valore della produzione	5.353.331,00	5.381.756,00	18.778,00
Costi della produzione	6.612.538,00	6.222.710,00	6.314.498,00
di cui costi del personale al 31.12	4.853.360,00	4.593.928,00	4.416.530,00
Personale dipendente al 31.12			
Indebitamento al 31.12	2.207.600,00	1.754.959,00	1.519.652,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12			
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12			

Elpis Srl	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	51,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	222.754,00	-751.810,00	126.160,00
Valore della produzione	9.297.792,00	9.872.539,00	7.888.142,00
Costi della produzione	8.703.768,00	10.414.485,00	7.547.638,00
di cui costi del personale al 31.12	3.068.094,00	3.065.654,00	2.846.083,00
Personale dipendente al 31.12	62	62	61
Indebitamento al 31.12	1.177.860,00	1.976.215,00	2.060.588,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	521.622,00	1.435.135,00	1.205.406,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	1.142.751,00	340.094,00	340.094,00

Metronapoli SpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	99,46%	99,46%	99,63%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	293.562,00	-4.893.889,00	-1.790.325,00
Valore della produzione	58.426.827,00	55.709.101,00	54.599.802,00
Costi della produzione	55.631.158,00	59.155.697,00	52.970.410,00
di cui costi del personale al 31.12	25.575.068,00	25.978.598,00	25.208.748,00
Personale dipendente al 31.12	534	545	524
Indebitamento al 31.12	94.234.205,00	108.661.989,00	127.379.659,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	14.848.912,00	14.718.275,00	16.483.324,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	106.851.729,00	118.607.862,00	141.946.471,00

Mostra d'Oltremare SpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	66,31%	66,31%	66,31%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-954.720,00	-952.962,00	-3.848.271,00
Valore della produzione	11.732.353,00	14.237.147,00	10.819.233,00
Costi della produzione	12.810.837,00	14.066.749,00	13.064.541,00
di cui costi del personale al 31.12	3.270.705,00	3.538.751,00	3.498.628,00
Personale dipendente al 31.12	54	53	53
Indebitamento al 31.12	6.296.287,00	14.024.452,00	25.090.762,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	84.670,00	298.549,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	1.626.085,00

Napolipark Srl	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	156.464,00	98.131,00	190.190,00
Valore della produzione	16.457.114,00	16.581.221,00	17.191.261,00
Costi della produzione	15.480.540,00	15.580.492,00	15.902.851,00
di cui costi del personale al 31.12	11.097.715,00	10.601.547,00	10.636.685,00
Personale dipendente al 31.12	290	280	278
Indebitamento al 31.12	14.902.547,00	18.322.296,00	15.258.199,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	4.126.242,00	5.539.551,00	346.695,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	16.575.293,00	21.083.567,00	20.430.929,00

Napoli Servizi SpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	379.264,00	10.764,00	-6.617.247,00
Valore della produzione	52.635.043,00	54.628.331,00	52.531.728,00
Costi della produzione	49.575.534,00	51.559.448,00	54.786.733,00
di cui costi del personale al 31.12	40.374.945,00	43.584.826,00	44.566.174,00
Personale dipendente al 31.12	1511	1493	1472
Indebitamento al 31.12	70.181.249,00	80.829.170,00	100.643.443,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	96.314,00	38.613,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	80.990.119,00	102.054.439,00	116.627.816,00

Napoli Sociale SpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-327.372,00	-464.364,00	-1.859.656,00
Valore della produzione	11.986.747,00	13.089.304,00	12.740.949,00
Costi della produzione	11.439.138,00	12.708.444,00	13.055.595,00
di cui costi del personale al 31.12	10.269.365,00	11.473.124,00	11.851.434,00
Personale dipendente al 31.12	406	413	422
Indebitamento al 31.12	12.906.702,00	24.145.717,00	24.904.761,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0	0,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	16.266.904,00	20.331.622,00	22.946.581,00

SIRENA città storica ScpA	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	56,46%	53,46%	53,46%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-391.544,00	-286.641,00	
Valore della produzione	373.054,00	468.427,00	
Costi della produzione	735.215,00	736.717,00	
di cui costi del personale al 31.12	190.099,00	176.707,00	
Personale dipendente al 31.12			
Indebitamento al 31.12	596.763,00	664.096,00	
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	5.339,00		
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	831.228,00	721.575,00	

Stoà Scpa	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	73,33%	73,33%	73,33%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	13.812,00	49.819,00	-353.911,00
Valore della produzione	3.442.785,00	3.786.613,00	2.500.968,00
Costi della produzione	3.255.429,00	3.529.672,00	2.846.127,00
di cui costi del personale al 31.12	1.185.955,00	1.090.716,00	1.237.777,00
Personale dipendente al 31.12	18	18	18
Indebitamento al 31.12	1.455.008,00	2.657.396,00	2.595.458,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	1.885.478,00	2.102.298,00	1.968.478,00

Terme d'Agnano	*Bilancio d'esercizio 2009*	*Bilancio d'esercizio 2010*	*Bilancio d'esercizio 2011*
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-983.887,00	-3.772.470,00	-3.101.222,00
Valore della produzione	3.728.150,00	3.325.054,00	3.124.429,00
Costi della produzione	5.456.817,00	6.833.935,00	5.706.772,00
di cui costi del personale al 31.12	2.932.730,00	3.069.314,00	2.974.509,00
Personale dipendente al 31.12	88	84	89
Indebitamento al 31.12	8.088.232,00	8.482.101,00	7.308.892,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	194.000,00	168.000,00	241.000,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	4.600.043,00	594.281,00	132.949,00

4.16. Spesa degli organi politici istituzionali

In relazione a tale aspetto (spese di funzionamento del Consiglio, indennità dei consiglieri, gettoni di presenza consiglieri e consiglieri Municipio, spese funzionamento Giunta, indennità assessori e sindaco, gettoni di presenza assessori) il piano evidenzia la diminuzione rispetto all'anno 2010 (euro 6.364.3993,93) delle spese degli organi politici istituzionali nell'anno 2011 (-29% pari a euro 4.507.729,43) e riduzione dell'1% nel 2012 (pari a euro n 4.449.005,91).

	Rendiconto esercizio 2010	Rendiconto esercizio 2011	%	Rendiconto esercizio 2012	%
Spese funzionamento Consiglio	949.650,73	688.403,62	-28%	481.981,52	-30%
Spese indennità Consiglieri	75.624,00	27.900,84	-63%	-	-100%
Gettoni presenza consiglieri	1.182.016,903	889.405,72	-25%	312.742,92	-65%
Gettoni presenza consiglieri municipio	3.159.346,29	2.062.409,62	-35%	3.262.794,92	58%
Spese funzionamento Giunta	15.364,47	14.311,69	-7%	93.717,80	555%
Spese indennità assessori	982.392,54	825.297,94	-16%	297.769,32	-64%
Gettoni presenza Assessori- compresa indennità Sindaco-	-	-		-	
Totale	6.364.394,93	4.507.729,43	-29%	4.449.005,91	-1%

Fonte: piano di riequilibrio

4.17 Parametri obiettivi ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario ex art. 242 del TUEL.

I prospetti per la "*certificazione dei parametri obiettivi ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario"* relativi al 2010 ed al 2012 mettono in luce la seguente situazione.

Nel 2010, in sede di analisi del Rendiconto, risultava la sussistenza di quattro parametri obiettivo: 2), 3), 4), 8) come rilevato con la citata deliberazione n. 23/2013 di questa Sezione.

Nel 2011 dal sistema Sirtel risultava la sussistenza di tre parametri obiettivo : 3), 4), 8).

Nel 2012 dal sistema Sirtel risultava la sussistenza di cinque parametri obiettivo : 2), 3), 4), 5) 8).

PARTE SECONDA

ANALISI DEL PIANO

5 - PIANO DI RIEQUILIBRIO DI NAPOLI APPROVATO CON DELIBERAZIONE N. 3 DEL 28 GENNAIO 2013

Il piano di riequilibrio del Comune di Napoli espone un disavanzo di amministrazione di euro 850 mln, l'ingente massa debitoria accumulata negli anni pari a oltre euro 1 Mld, i debiti fuori bilancio e le passività potenziali complessive stimate nella misura di euro 650 mln.

Le leve che il Comune intende attivare per il riequilibrio sono:

- dismissione del patrimonio immobiliare;
- razionalizzazione delle società partecipate;
- applicazione delle aliquote delle tariffe nella misura massima prevista dalla legge;
- rimodulazione di tributi propri e servizi a domanda individuale;
- risparmi di spesa del personale;
- tagli delle spese per servizi e trasferimenti.

Sulla copertura in deroga ai limiti di legge come previsto dall'art. 243 bis, comma 8, lettera a) del TUEL, si osserva che l'Ente, pur avendola individuata quale leva di un risanamento finanziario, a pag. 86 del piano dichiara di non attivare la fattispecie.

Equilibrio di parte corrente

	Bilancio esercizio 2012 assestato	Bilancio esercizio 2013 entrate e spese con l'esclusione dei finanziati	Bilancio esercizio 2014	Bilancio esercizio 2015	Bilancio esercizio 2016	Bilancio esercizio 2017	Bilancio esercizio 2018	Bilancio esercizio 2019	Bilancio esercizio 2020	Bilancio esercizio 2021	Bilancio esercizio 2022
Entrate titolo I - tributi	910.020.769,54	925.000.000,00	926.280.000,00	926.260.000,00	926.240.000,00	924.420.000,00	924.400.000,00	924.380.000,00	924.360.000,00	924.340.000,00	924.320.000,00
Entrate titolo II - trasferimenti	173.309.232,48	13.592.886,09	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52
Entrate titolo III - Proventi , fitti attivi , interessi attivi e proventi da sanzioni da contravvenzioni al codice della strada	231.856.172,99	191.439.292,87	186.486.556,79	186.845.513,79	186.352.574,79	188.854.588,79	186.929.813,79	184.877.881,79	182.993.492,79	182.993.492,79	182.993.492,79
Totale titoli I,II,III (A)	1.315.186.175,01	1.130.032.178,96	1.125.792.455,31	1.126.131.412,31	1.125.618.473,31	1.126.300.487,31	1.124.355.712,31	1.122.283.780,31	1.120.379.391,31	1.120.359.391,31	1.120.339.391,31
disavanzo coperto con alienazione patrimonio e quote delle partecipate		98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	61.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00
disavanzo coperto con maggiori entrate e economie della spesa corrente				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.209.816,99		
Spese titolo I (B)	1.369.740.828,87	1.108.576.299,77	1.098.898.868,95	1.080.621.248,30	1.082.720.854,11	1.080.115.328,90	1.064.060.880,22	1.048.397.644,79	1.012.908.667,79	1.024.294.475,98	1.044.729.423,08
spese di personale comparto	295.787.172,39	294.000.000,39	292.872.109,39	285.422.752,39	280.974.299,39	266.370.713,39	252.362.582,39	243.670.232,39	225.488.613,39	261.550.819,39	284.408.577,39
dirigenti fondo e TD	15.422.805,50	6.499.999,50	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00
Fondo risorse decentrate	83.014.050,73	67.638.571,00	67.901.769,62	66.281.101,09	64.903.242,10	60.536.313,89	55.240.011,22	51.141.010,78	44.831.606,78	40.288.850,97	35.553.522,07
insegnanti	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51
intervento acquisto beni 8%	6.041.865,00	5.558.515,80	5.498.097,15	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50
intervento servizi 9%	496.517.928,00	451.831.314,48	441.900.955,92	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80
intervento trasferimenti 16%	30.657.083,15	25.751.949,85	23.605.954,03	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21
Debiti Fuori Bilancio	46.000.000,00	20.000.000,00	30.000.000,00	50.000.000,00	65.000.000,00	84.000.000,00	90.000.000,00	90.000.000,00	82.000.000,00	65.000.000,00	74.000.000,00
interessi su mutui e prestiti		69.332.184,00	66.885.164,00	64.331.778,00	61.707.161,00	59.072.150,00	56.322.135,00	53.450.250,00	50.452.296,00	47.318.654,00	40.631.172,00
altre spese : oneri straordinari, fitti passivi, imposte	197.039.412,80	157.631.530,24	152.902.584,33	148.315.506,80	143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60

Rimborso prestiti (C) parte del Titolo III* - rimborso delle rate di quota capitale di mutui e prestiti in ammortamento	65.781.711,24	57.079.960,00	59.531.761,00	61.975.848,00	60.588.914,00	63.225.463,00	65.975.135,00	68.848.520,00	71.843.945,00	74.973.490,00	81.644.642,00
Restituzione anticipazione pari ad euro 265.000.000,00 dal 2014			20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	22.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00	38.000.000,00	20.000.000,00	30.000.000,00
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	-120.336.365,10	-35.624.080,81	-52.638.174,64	-36.465.683,99	-37.691.294,80	-39.040.304,59	-40.680.302,91	-29.962.384,48	-22.583.038,47	1.091.425,33	-36.034.673,77
Utilizzo avanzo di amministrazione presunto vincolato applicato alla spesa corrente per il finanziamento del Fondo Svalutazione Crediti - fondo non impegnabile -	14.094.361,94	35.624.080,81	52.638.174,64	36.465.683,99	37.691.294,80	39.040.304,59	40.680.302,91	29.962.384,48	22.583.038,47	0,00	36.034.673,77
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:											
Contributo per permessi di costruire (fino al 2012)	1.679.772,00										
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	108.627.542,45										
titolo IV fin. UE	235.772,60										
Differenza	4.301.083,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.091.425,33	0,00
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G) di cui:											
titolo secondo della entrata	6.000,00										
titolo terzo della entrata	2.857.500,00										
investimenti finannziati dai primi tre titoli della entrata	1.687.110,50										
Proventi da sanzioni per violazioni al codice della i strada	0,00										
Altre entrate del titolo quarto non destinate	279.574,56										
r Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	0,00										
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	30.047,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.091.425,33	0,00

Equilibrio di parte capitale

	Bilancio esercizio 2012 assestato	Bilancio esercizio 2013	Bilancio esercizio 2014	Bilancio esercizio 2015	Bilancio esercizio 2016	Bilancio esercizio 2017	Bilancio esercizio 2018	Bilancio esercizio 2019	Bilancio esercizio 2020	Bilancio esercizio 2021	Bilancio esercizio 2022
Entrate titolo IV	1.136.440.838,91	99.630.000,00	139.610.000,00	119.610.000,00	101.620.000,00	76.530.000,00	66.540.000,00	76.550.000,00	62.560.000,00	51.510.000,00	51.580.000,00
condono		1.630.000,00	1.610.000,00	1.610.000,00	1.620.000,00	1.530.000,00	1.540.000,00	1.550.000,00	1.560.000,00	1.510.000,00	1.580.000,00
alienazioni immobiliari e quote partecipate		98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	61.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00
Entrate titolo V *	10.400.000,00	5.500.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00							
l Totale titoli IV,V (M)	1.146.840.838,91	105.130.000,00	145.610.000,00	125.610.000,00	101.620.000,00	76.530.000,00	66.540.000,00	76.550.000,00	62.560.000,00	51.510.000,00	51.580.000,00
, Spese titolo II (N)	1.067.108.889,02	7.130.000,00	7.610.000,00	7.610.000,00	1.620.000,00	1.530.000,00	1.540.000,00	1.550.000,00	1.560.000,00	1.510.000,00	1.580.000,00
Differenza di parte capitale (P=M-N)	79.731.949,89	98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	61.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G)	4.271.035,94										
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in conto capitale [eventuale] (Q)	26.510.053,27										
Saldo di parte capitale al netto delle variazioni (P+Q-F+G-H)	-30.047,95										

Ripiano del disavanzo di amministrazione

Disavanzo di amministrazione iniziale da ripianare € 850.209.816,99 (A)	copertura esercizio 2013	copertura esercizio 2014	copertura esercizio 2015	copertura esercizio 2016	copertura esercizio 2017	copertura esercizio 2018	copertura esercizio 2019	copertura esercizio 2020	copertura esercizio 2021	copertura esercizio 2022
Disavanzo residuo* (B)	850.209.816,99	752.209.816,99	614.209.816,99	496.209.816,99	396.209.816,99	321.209.816,99	256.209.816,99	181.209.816,99	100.000.000,00	50.000.000,00
Quota di ripiano per anno (C)	98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	81.209.816,99	50.000.000,00	50.000.000,00
Importo percentuale** (C/A)*100	11,53	16,23	13,88	11,76	8,82	7,65	8,82	9,55	5,88	5,88
Quota residua di disavanzo da ripianare (B-C)	752.209.816,99	614.209.816,99	496.209.816,99	396.209.816,99	321.209.816,99	256.209.816,99	181.209.816,99	100.000.000,00	50.000.000,00	0,00

Parere dell'organo di revisione al piano originario approvato in data 28.01.2013

Il parere *dell'Organo di revisione, parte integrante del Piano, constatato lo stato "irreversibile* di pre-dissesto" del Comune di Napoli, riteneva urgente e indifferibile ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, stante il riscontro di due valutazioni oggettive: *"è indispensabile prevedere una immissione di liquidità straordinaria immediata, con l'utilizzo del Fondo di Rotazione del DL 174/2012, per garantire il pagamento dei servizi indispensabili e per accelerare il pagamento degli altri debiti; il disavanzo di amministrazione del rendiconto di gestione 2011 non può ragionevolmente che trovare copertura in un lasso temporale di almeno 10 anni. L'attività di risanamento deve essere anche necessariamente supportata da interventi strutturali in grado di incidere sulle capacità di riscossione dell'Ente".* Il suddetto parere, dopo aver illustrato analiticamente i fattori di squilibrio, passava in rassegna le misure contenute nel piano necessarie per superare le condizioni di squilibrio ovvero la massa passiva dichiarata pari a complessivi 3,163 Mld euro. Tali misure - a detta del Collegio - erano legate *sostanzialmente ed obbligatoriamente ad alcuni fattori:* a) innalzamento delle aliquote IMU e IRPEF e la rivisitazione dei canoni COSAP; b) dismissione del patrimonio immobiliare; c) dismissione di parte delle quote degli organismi partecipati; d) programma di razionalizzazione delle società partecipate; e) riduzione delle spese del personale; f) riduzione delle spese per servizi e per trasferimenti nonché di altre spese quali fitti passivi, oneri straordinari ed imposte.

Si osserva che manca nel citato parere dei revisori un'argomentata valutazione tecnica di attendibilità, congruità e sostenibilità finanziaria delle misure di riequilibrio proposte nel piano *"numericamente equilibrato"* che viene rinviata al successivo momento dell'attuazione delle misure stesse. Si osserva, peraltro, che il Collegio dei revisori nel suddetto parere, per quanto favorevole, in realtà, si rivela particolarmente critico sui piani di dismissione delle quote di partecipazione detenute negli organismi partecipati e sui piani di dismissione del patrimonio immobiliare in quanto*, attesta che "in relazione agli importi previsti nel piano, il Collegio ne ha potuto riscontrare il solo quantitativo numerico non essendo stato posto nelle condizioni di conoscere nel dettaglio le procedure e le metodologie previste per tali dismissioni".*

6 - PIANO DI RIEQUILIBRIO DI NAPOLI, AGGIORNATO CON DELIBERAZIONE N. 33 DEL 15 LUGLIO 2013 AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 15 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35, CONVERTITO DALLA LEGGE 6 GIUGNO 2013, N. 64

PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

Equilibrio di parte corrente

	Bilancio esercizio 2012 assestato	Bilancio esercizio 2013 entrate e spese con l'esclusione dei finanziati	Bilancio esercizio 2014	Bilancio esercizio 2015	Bilancio esercizio 2016	Bilancio esercizio 2017	Bilancio esercizio 2018	Bilancio esercizio 2019	Bilancio esercizio 2020	Bilancio esercizio 2021	Bilancio esercizio 2022
Entrate titolo I - tributi	910.020,769,54	925.000.000,00	926.280.000,00	926.260.000,00	926.240.000,00	924.420.000,00	924.400.000,00	924.380.000,00	924.360.000,00	924.340.000,00	924.320.000,00
Entrate titolo ll - trasferimenti	173.309.232,48	13.592.886,09	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025,898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52	13.025.898,52
Entrate titolo III - Proventi, fitti attivi, interessi attivi e proventi da sanzioni da contravvenzioni al codice della strada	231.856.172,99	191.439.292,87	186.486.556,79	186.845.513,79	186.352.574,79	188.854.588,79	186.929.813,79	184.877.881,79	182.993.492,79	182.993.492,79	182.993.492,79
Totale titoli I, II, III (A)	1.315.186.175,01	1.130.032.178,96	1.125.792.455,31	1.126.131.412,31	112.561.847.331,00	1.126.300.487,31	1.124.355.712,31	1.122.283.780,31	1.120.379.391,31	1.120.359.391,31	1.120.339.391,31
Disavanzo coperto con alienazione patrimonio e quote delle partecipate		98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	61.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00
Disavanzo coperto con maggiori entrate e economie della spesa corrente				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.209.816,99		
Spese titolo I (B)	1.369.740.828,87	1.108.576.299,77	1.098.898.868,95	1.080.621.248,30	1.082.720.854,11	1.080.115.328,90	1.064.060.880,22	1.048,397.644,79	1.012.908.667,79	1.024.294.475,98	1.044.729.423,08
Spese di personale comparto	295.787.172,39	294.000.000,39	292.872.109,39	285.422.752,39	280.974.299,39	266.370.713 39	252.362.582,39	243.670.232,39	225.488.613,39	261.550.819,39	284.408.577,39
Dirigenti fondo e TD	15.422.805,50	6.499.999,50	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00	7.000.000,00
Fonde risorse decentrate	83.014.050,73	67.638.571,00	67.901.769,62	66.281.101,09	64.903.242,10	60.536.313,89	55.240.011,22	51.141.010,78	44.831.606,78	40.288.850,97	35.553.522,07
Insegnanti	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332,234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10,332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51	10.332.234,51
Intervento acquisto beni 8%	6.041.865,00	5.558.515,80	5.498.097,15	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50	5.437.678,50
Intervento servizi 9%	496.517.928,00	451.831.314,48	441.900.955,92	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80	422.040.238,80
Intervento trasferimenti 16%	30.657.083,15	25.751.949,85	23.605.954,03	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21	21.459.958,21
Debiti Fuori Bilancio	46.000.000,00	20.000.000,00	30.000.000,00	50.000.000,00	65.000.000,00	84.000.000,00	90.000.000,00	90.000.000,00	82.000.000,00	65.000.000,00	74.000.000,00
Interessi su mutui e prestiti		69.332.184,00	66.885.164,00	64.331.778,00	61.707.161,00	59.072.150,00	56.322.135,00	53.450.250,00	50.452.296,00	47.318.654,00	40.631.172,00
Altre spese: oneri straordinari, fitti passivi, imposte	197.039.412,80	157.631.530,24	152.902.584,33	148.315.506,80				143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60	143.866.041,60

Rimborso prestiti (C) parte del Titolo III° - rimborso delle rate di quota capitale di mutui e prestiti in ammortamento	65.781.711,24	57.079.960,00	59.531.761,00	61.975.848,00	60.588.914,00	63.225.463,00	65.975.135,00	68.848.520,00	71.843.945,00	74.973.490,00	81.644.642,00
Restituzione anticipazione pari ad euro 265.000.000,00 dal 2014			20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	22.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00	38.000.000,00	20.000.000,00	30.000.000,00
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	-120.336.365,10	-35.624.080,81	-52.638.174,64	-36.465.683,99	-37.691.294,80	-39.040.304,59	-40.680.302,91	-29.962.384,48	-22.583.038,47	1.091.425,33	-36.034.673,77
Utilizzo avanzo di amministrazione presunto vincolato applicato alla spesa corrente per il finanziamento del Fondo Svalutazione Crediti - fondo non impegnabile	14.094.361,94	35.624.080,81	52.638.174,64	36.465.683,99	37.691.294,80	39.040.304,59	40.680.302,91	29.962.384,48	22.583.038,47	0,00	36.034.673,77
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:											
Contributo per permessi di costruire (fino al 2012)	1.679.772,00										
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	108.627.542,45										
Titolo IV fin .UE	235.772,60										
Differenza	4.301.083,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.091.425,33	0,00
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G) di cui:											
Titolo secondo della entrata	6.000,00										
Titolo terzo della entrata	2.857.500,00										
Investimenti finanziati dai primi tre titoli della entrata	1.687.110,50										

Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada	0,00										
Altre entrate del titolo IV non destinate	279.574,56										
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	0,00										
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	30.047,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.091.425,33	0,00

Nota: i valori riportati nelle righe intestate a "Entrate Titolo II - Trasferimenti" e "Entrate Titolo III - Proventi, fitti attivi, interessi attivi e proventi da sanzioni da contravvenzioni al codice della strada", nonché, per la parte relativa alle spese, nelle righe intestate a "intervento acquisto beni", "intervento servizi" e "intervento trasferimenti", sono stati depurati dagli importi relativi alle spese finanziate.

PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

Equilibrio di parte capitale

	Bilancio esercizio 2012 assestato	Bilancio esercizio 2013	Bilancio esercizio 2014	Bilancio esercizio 2015	Bilancio esercizio 2016	Bilancio esercizio 2017	Bilancio esercizio 2018	Bilancio esercizio 2019	Bilancia esercizio 2020	Bilancio esercizio 2021	Bilancio esercizio 2022
Entrate titolo IV	1.136.440.838,91	99.630.000,00	139.610.000,00	119.610.000,00	101.620.000,00	76.530.000,00	66.540.000,00	76.550.000,00	62.560.000,00	51.510.000,00	51.580.000,00
Condono		1.630.000,00	1.610.000,00	1.610.000,00	1.620.000,00	1.530.000,00	1.540.000,00	1.550.000,00	1.560.000,00	1.510.000,00	1.580.000,00
Alienazioni immobiliari e quote partecipate		98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	61.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00
Entrate titolo V *	10.400.000,00	5.500.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00							
Totale titoli IV, V (M)	1.146.840.838,91	105.130.000,00	145.610.000,00	125.610.000,00	101.620.000,00	76.530.000,00	66.540.000,00	76.550.000,00	62.560.000,00	51.510.000,00	51.580.000,00
Spese titolo II (N)	1.067.108.889,02	7.130.000,00	7.610.000,00	7.610.000,00	1.620.000,00	1.530.000,00	1.540.000,00	1.550.000,00	1.560.000,00	1.510.000,00	1.580.000,00
Differenza di parte capitale (P=M-N)	79.731.949,89	98.000.000,00	138.000.000,00	118.000.000,00	100.000.000,00	75.000.000,00	65.000.000,00	75.000.000,00	61.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00
Entrate correnti destinate a spese di investimento (6)	4.271.035,94										
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in conto capitale [eventuale) (0.)	26.510.053,27										
Saldo di parte capitale al netto delle variazioni (P+Q+F+G-H)	-30.047,95										

Parere dei revisori

In occasione del Piano aggiornato a luglio ex art. 1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, il Collegio dei revisori in data 12.07.2013 esprimeva parere favorevole. Tale parere evidenziava la riduzione rispetto all'originario disavanzo di euro 850 mln ad euro 783 mln, scaturente dalla revisione dei residui attivi e passivi relativa all'anno finanziario 2012 pari ad euro 67 mln, ulteriormente ridotto *"tenuto conto anche dell'entrata derivante dal D.lgs. 35 dell' 8/4/2013 per effetto del quale l'ente ha ottenuto una prima trance di € 296.570.063,89 il disavanzo in questione si riduce ulteriormente di pari importo ed ammonta ad € 486.617.094,06. Considerato ancora che l'entità di entrata derivante dal fondo di rotazione pari ad € 220.000.000,00 il suddetto disavanzo si riduce ulteriormente ed è pari a € 266.617.094,06"…" per arrivare poi al 2016 e registrare finalmente un surplus (saldo positivo) pari ad € 1.104,00 (importo diviso 1000) e così procedendo in surplus per i successivi esercizi finanziari dal 2017 al 2023."*

In relazione al tenore letterale del suddetto parere, questo Collegio non può non rilevare che lo stesso avvalorava l'erroneo convincimento dell'ente in relazione al miglioramento del disavanzo di amministrazione del 2012 a seguito dell'anticipazione di liquidità pari a euro 220 mln ex decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213 ed euro 593 mln ex decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

7. DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

Il Comune di Napoli, in sede di rendiconto 2011, rilevava un disavanzo di amministrazione pari a euro 850 mln, rideterminato in occasione dell'approvazione del rendiconto 2012 in euro 783 mln per effetto della revisione straordinaria dei residui attivi e passivi per l'anno 2012. Questa Sezione della Corte già in relazione al rendiconto di gestione 2008 (deliberazione n. 251/2011) segnalava all'Amministrazione comunale perplessità sull'avanzo di amministrazione dichiarato a rendiconto 2008 e negli esercizi precedenti. Con la deliberazione menzionata si sollevavano, infatti, dubbi sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione del rendiconto 2008 pari a euro 191.979.602,79 "*determinato, sostanzialmente, dalla conservazione in bilancio di un rilevante ammontare di residui attivi dichiarati di dubbia esigibilità*" e si rilevavano criticità sulla congruità del Fondo svalutazione crediti. "*L'insieme delle descritte irregolarità*" delineava "*un quadro di preoccupante deviazione dagli indirizzi contenuti nei principi contabili di attuazione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. L'intero sistema di bilancio del Comune di Napoli appare, infatti, permeato da una visione distorta di regole e principi che pregiudica il corretto svolgimento delle funzioni di programmazione, gestione e rendicontazione economico-finanziaria e che ostacola l'esatta percezione dell'effettivo andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'Ente. La circostanza, pertanto, deve essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale perché il ripetuto mantenimento in bilancio di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità costituisce elemento idoneo ad influenzare negativamente il risultato effettivo di esercizio e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del*

rendiconto dell'Ente. Il sistematico reiterarsi dei predetti meccanismi di rilevazione configura, quindi, una grave irregolarità contabile alla quale occorre porre tempestivo rimedio".

Si era, altresì, rappresentato che "*un eventuale stralcio dal conto del bilancio, ai sensi dell'art. 230, comma 5 del TUEL, di detti residui produrrebbe, evidentemente, un disavanzo difficilmente ripianabile, con possibile commissariamento dell'Ente ed eventuale dichiarazione dello stato di dissesto finanziario".*

L'Amministrazione di Napoli, pur avendo preso atto delle denunciate suddette irregolarità contabili (Delibera di G.C. n.589 del 02.05.2011 e n. 726 del 26.05.2011), acclarava: "*l'inesistenza di crediti inesigibili nei residui attivi riportati, non solo nel rendiconto di gestione per l'anno 2008, ma anche di quelli riportati nei rendiconti relativi agli anni 2009 e 2010"*; dava atto "*che può definitivamente affermarsi che l'Amministrazione non ha trattato in modo indistinto i crediti di dubbia esigibilità e i crediti inesigibili, così come rilevato dalla Sezione Regionale della Corte di Conti della Campania nella pronuncia 251/2011*"; dava atto inoltre che, "*sulla base del continuo monitoraggio sulle riscossioni dei residui attivi e in particolare di quelli di dubbia esigibilità, sarà cura dell'Amministrazione, tenuto in debito conto i contenuti della pronuncia della Sezione regionale della Corte dei Conti della Campania, qualora si verificassero consistenti diminuzioni delle riscossioni dei residui di dubbia esigibilità e contestualmente verificata la scadenza dei termini di prescrizione dei crediti inerenti i residui attivi, porre in essere tutte le misure consequenziali, in occasione della redazione e/o verifica degli strumenti programmatici dell'Ente o in sede di rendiconto di gestione, compreso l'eventuale stralcio dal conto del bilancio di quei residui di dubbia esigibilità che ricadano nelle condizioni sopra indicate, non coperti dal Fondo di svalutazione crediti, né da quote di avanzo di amministrazione non vincolato*".

L'Amministrazione di Napoli disattendeva le prescrizioni rese da questa Sezione con la deliberazione n. 251/2011.

Tale comportamento veniva stigmatizzato con la successiva deliberazione n. 23/2013 di questa Sezione, resa al termine dell'esame sul Rendiconto 2010 e Preventivo 2011, che accertava che l'Amministrazione di Napoli non provvedeva all'immediata espunzione dei crediti inesigibili dal bilancio, continuando a trattare in modo indistinto i crediti di dubbia esigibilità e i crediti inesigibili, né tanto meno effettuava lo stralcio dei crediti di dubbia esigibilità in base ad una stima congrua, neutra e attendibile secondo un significativo grado di probabile riscossione o previa costituzione, dal lato della spesa, di un adeguato "Fondo svalutazione crediti" o di un vincolo di una quota dell'avanzo di amministrazione, idonea a offrire copertura alle possibili perdite da mancato incasso.

Nell'ambito della citata istruttoria che ha condotto alla suddetta deliberazione n. 23/2013 la Corte preso atto di tale mancata ottemperanza da parte dell'Ente, riproponeva (nota prot. 1941 del 23.05.2012) le medesime criticità già riscontrate nella gestione residui, oltre a ulteriori criticità (cassa, partecipate, etcc). A tale proposito l'Amministrazione non forniva, inizialmente, alcuna spiegazione della notevole differenza tra l'importo relativo ai crediti di

dubbia esigibilità dichiarati dall'Amministrazione stessa (Tit. I e III) risalenti perfino al 1988, pari *a* euro 227.411.143,45, rispetto all'importo rielaborato dallo stesso Collegio dei revisori dell'Ente nella relazione al Rendiconto 2010, pari a euro 554.263.751,46, limitandosi a comunicare la percentuale di riscossione dei crediti e il relativo trend di diminuzione rispetto al 2009 (prot. 563765 del 09.07.20112). Questa Sezione osservava che l'ammontare dei "*crediti di dubbia esigibilità*" era stato individuato in modo approssimativo, in assenza di una approfondita e prudenziale verifica effettuata in base a criteri tecnico-statistici.

Soltanto a seguito di richiesta di sollecito di questa Sezione (prot. n. 0004281 del 6.11.2012) l'Amministrazione comunicava (prot. n. 884289 del 19.11.2012) di aver effettuato con Delibera di G.C. n. 789 del 31.10.2012 una revisione straordinaria dei residui attivi a seguito della quale non erano riportati nel conto dei residui i crediti di dubbia esigibilità pari a euro 467.688.939,72 (22.977.900,22 euro riferiti ad accertamenti di competenza ed 444.711.039,50 euro riferiti alla gestione residui), crediti inesigibili per 3.630.568,78 euro, con un importo complessivo dei crediti di dubbia esigibilità stralciati dal conto del bilancio pari a euro 874.955.513,39.

A conclusione della suddetta attività istruttoria questa Sezione con la citata deliberazione n. 23/2013 accertava che "*La sopradetta operazione straordinaria di accertamento dei residui attivi completata ad ottobre 2012 ha determinato, pertanto, in relazione al rendiconto di esercizio 2011, un disavanzo di amministrazione pari a 850 Mln euro circa, sebbene l'Amministrazione avesse dichiarato ufficialmente a questa Sezione (prot. 5814 del 30.11.2011) un avanzo di amministrazione pari a €92.047.447,90 e un avanzo di gestione pari a €42.078,69 in relazione al rendiconto di esercizio 2010".*

Si rilevava, infine, che l'esito della citata revisione straordinaria dei residui attivi e passivi intrapresa a maggio 2012 e conclusa a novembre 2012, confermava *"l'inattendibilità del risultato contabile di amministrazione e dei conseguenti equilibri di gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2010-2011 e degli esercizi pregressi nei quali i residui sono stati mantenuti".*

Piano di riequilibrio e attività istruttoria.

Il Piano di riequilibrio finanziario adottato dal Comune di Napoli ex art. 243 bis del TUEL, di durata decennale, con decorrenza dall'esercizio 2013, rilevava un disavanzo di amministrazione al 28.1.2013, data di approvazione del piano con delibera di Consiglio comunale n. 3, pari a euro 850 mln.

In occasione dell'aggiornamento al Piano di riequilibrio ex decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, a seguito della concessione dell'anticipazione per l'importo di euro 593.140.127,78 (delibera di C.C. n. 33 del 15.07.2013) l'Amministrazione dava atto che il disavanzo di amministrazione del 2011 pari a euro 850 mln si era ridotto per effetto della revisione straordinaria dei residui attivi e passivi per l'anno 2012 a euro 783 mln. In tale sede l'Ente rappresentava, inoltre, che tale disavanzo di amministrazione si era

ulteriormente ridotto di 220 mln di euro per effetto dell'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione ex art. 243 ter del TUEL e di euro 296 mln per effetto della prima tranche di anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi dell'art. 1, comma 15, del citato decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, giungendo ad euro 266 mln a seguito dell'abbattimento dei residui passivi nell'anno 2013. Tra gli allegati al piano aggiornato a luglio 2013 l'Ente rappresentava gli *"Effetti del rendiconto della Gestione 2012, dell'anticipazione CDC e del Fondo di Rotazione sull'evoluzione del disavanzo 2011" (allegato 3-4 parte integrante della deliberazione di G.C. n. 518 del 10.7.2013)*.

fondo di cassa	*193.699.404,85*
residui attivi	*2.405,520.549,97*
residui passivi	*3.345.885.934,94*
Disavanzo	*-746.664.980,12*
disavanzo 2011	*850.209,816,99*
disavanzo 2012	*-746.665.950,12*
fondo vinc. 2012 al FSC	*32.754.430,89*
fondi vincolati alla spesa	*3.766.746,05*
disavanzo al 2012	*-783.187.157,06*
importo del recupero sul disavanzo 2011 di euro 850.209.816,99	*67.022.659,93*
effetto I tranche anticipazione CDP sul disavanzo 2012	*296.570.063,00*
riduzione disavanzo per abbattimento residui passivi nell' anno 2013	*- 486.617.094,06*
effetto fondo rotativo	*220.000.000,00*
riduzione del disavanzo per abbattimento dei residui passivi nell'anno 2013	***-266.617.094,06***
alienazione 2013	*31.000.000,00*
ripiano disavanzo a rendiconto 2013	*- 235.617.094,06*
effetto II tranche anticipazione CDP - anno 2014	*296.570.063,00*
surplus del ripiano del disavanzo a rendiconto 2014	*60.952.968,94*
alienazione 2014	*80.000.000,00*
surplus ripiano disavanzo a rendiconto 2014	*140.952.968,94*
alienazione 2015	*80.000.000,00*
surplus di ripiano disavanzo a rendiconto 2015	*220.952.968,94*
alienazione 2016	*80.000.000,00*
surplus ripiano disavanzo a rendiconto 2016	*300.952.968,94*
Alienazione 2017	*90.000.000,00*
surplus ripiano disavanzo a rendiconto 2017	*390.952.968,94*

Fonte: Comune

L'Organo di revisione economico-finanziario del comune, relazionando sullo stato di attuazione del piano al Ministero dell'Interno, al Ministero dell'Economia e Finanze, a questa Sezione di controllo competente e p.c. al Presidente del Consiglio comunale con nota del 29 luglio 2013 registrava *"una diminuzione del deficit e/o disavanzo di circa € 67.022.659,93 che ha inciso sul residui debito per l'anno finanziario 2012. Inoltre si deve tener conto anche dell'entrata derivante dal D.L. 35 del 8/4/2013 per effetto della quale l'Ente ha ottenuto una prima trance di anticipazione di € 296.570.093,89 ed il disavanzo si è ridotto ulteriormente di pari importo ammontante a € 486.617.094,06 Si deve ancora considerare l'entità dell'entrata derivante dal Fondo di rotazione pari a € 220.000.000,00, pertanto il suddetto residuo disavanzo si riduce ulteriormente di esso importo ed è pari a € 266.617.094,06…."*

● La Commissione nella prima richiesta istruttoria, in data, 09.05.2013 chiedeva al Comune di chiarire *"l'esatto importo dei residui attivi a tutto l'esercizio 2011, atteso che a pagina 7 della disposizione dirigenziale n. 78 del 29/10/2012 si evidenzia che i residui attivi da mantenere nel conto del bilancio per l'esercizio 2011 ammontano ad euro 2.369.759.347,84 mentre nella tabella 8.2 (Analisi sull'anzianità dei residui attivi) di pagina 35 del Piano gli stessi residui ammontano ad euro 2.358.708.204,66".*

● L'Amministrazione sul punto con la nota del 25.06.2013 precisava che il disallineamento rilevato dal Ministero era dovuto alla mancanza nella tabella 8.2 dello schema istruttorio approvato dalla Corte dei Conti delle entrate del titolo VI per un importo pari a euro 11.051.143,18, ovvero la misura del disallineamento.

● La Commissione nella relazione finale prendeva atto che il risultato di amministrazione nel 2011 era di euro 809.605.40I,78, oltre ad un avanzo vincolato di euro 40.604.415,21 e che nel 2012 veniva rideterminato in euro 746.665.980,12, oltre ad un avanzo vincolato di euro 36.521.176,94. La Commissione si limitava, inoltre, a rilevare che la gestione dei residui, in termini di grado di smaltimento, registrava nell'anno 2012 una percentuale per le entrate proprie pari al 18% ed una percentuale per le spese correnti pari al 26% e che su un totale complessivo di euro 2.358.708.204,66 di residui attivi, una quota di euro 1.099.992.643,91 derivano dalle entrate iscritte al titolo I e III.

● Il Collegio con ordinanza istruttoria n. 38 del 28.11.2013 chiedeva all'Ente un elenco analitico, per categoria e anno di formazione, dei residui attivi (tarsu, contravvenzioni al codice della strada, fitti da fabbricati) in considerazione del fatto che, nonostante la straordinaria operazione di riaccertamento, continuava a persistere una rilevante massa dei residui attivi del Titolo I e III pari a euro 1.240.926.766,84 (rendiconto 2012). Si chiedeva altresì conto delle previsioni, per gli esercizi futuri, sulla capacità di riscossione degli stessi al fine di procedere ad una ragionevole valutazione del piano.

● Il Comune con memoria illustrativa del 6 dicembre 2013 presentava a questa Sezione l'elenco analitico dei residui attivi richiesti, aggiornato al 03/12/2013, senza fornire però alcuna

risposta in merito alla previsione, per gli esercizi futuri, sulla capacità di riscossione degli stessi.

● Con ordinanza presidenziale n.1/2014 questo Collegio osservava che non poteva condividersi l'affermazione del Comune di Napoli nella misura in cui, con nota prot. 592310 del 24.07.2013, dichiarava che il risultato di amministrazione al 31.12.2012 risultava diminuito di euro 220.000.000,00 per effetto dell'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione ex art. 243 ter del TUEL e per euro 296.570.063,00 per effetto della prima tranche di anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi dell'art. 1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, giungendo ad euro 266.617.094,06 a seguito dell'abbattimento dei residui passivi nell'anno 2013. Si evidenziava, altresì, l'importanza di pervenire ad una esatta quantificazione del disavanzo di amministrazione al fine di una corretta valutazione della sostenibilità delle misure di risanamento individuate dall'Ente consistenti nell'alienazione del patrimonio immobiliare e delle quote minoritarie di alcune società partecipate. Con la suddetta ordinanza, veniva, inoltre, evidenziato che l'attività straordinaria di riaccertamento di residui attivi era avvenuta in misura parziale fornendo una dimensione alquanto ridotta dell'effettivo risultato di amministrazione per la permanenza di una rilevante massa di residui attivi di dubbia esigibilità o insussistenti o prescritti.

● Il Comune con la memoria illustrativa del 13.1.2014, nonché a seguito di specifica contestazione in sede di adunanza pubblica, confermava che il disavanzo di amministrazione di euro 783 mln restava immutato, nonostante le evidenze contabili presentate facessero pensare ad una riduzione, in quanto il medesimo Comune precisava che la simulazione riportata nella deliberazione di C.C n. 33/2013 *"non attiene al disavanzo di amministrazione, bensì al "disavanzo", ossia alla massa debitoria al 31/12/2012"*.

Osservazioni

Occorre premettere che la consistenza del disavanzo di amministrazione alla data del 31.12.2012 è pari a euro 783.187.157,06.

Il pagamento di residui passivi attraverso l'utilizzo dell'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione ex art. 243 ter del TUEL e per effetto dell'anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi dell'art. 1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, non determina variazioni migliorative nella situazione amministrativa del Comune. Ciò in quanto a quei debiti smaltiti si sostituiscono i nuovi debiti generati dal ricorso alle anticipazioni di liquidità. Tali risorse, infatti, come puntualmente evidenziato dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG del 06.05.2013 hanno natura simile a quelle provenienti dall'anticipazione di tesoreria con riflessi solo in termini di cassa, creando liquidità immediata. In particolare, al fine di sterilizzare gli effetti sul risultato di amministrazione delle entrate accertate e riscosse a tale titolo occorre iscrivere le suddette risorse, per il loro ammontare complessivo, nei fondi vincolati dell'esercizio di accertamento dell'entrata. In altre parole, l'abbattimento dei residui passivi sarà neutralizzato

dal fondo vincolato per le anticipazioni attivate lasciando invariato, nel suo ammontare, il risultato di amministrazione. Il fondo vincolato sarà progressivamente ridotto dell'importo pari alle somme da rimborsare annualmente attraverso la sua applicazione al bilancio di previsione e sarà alimentato dalle risorse derivanti dalla riscossione dei residui attivi e da quelle derivanti dalle misure di risanamento individuate dal Comune di Napoli nelle alienazioni di immobili e società partecipate. In sostanza, il suddetto fondo vincolato verrà applicato al bilancio di previsione a copertura delle quote annuali da restituire, fino alla completa restituzione delle anticipazioni accordate; in tal modo la restituzione delle anticipazioni attivate non inciderà sugli equilibri correnti di competenza.

Diversamente si incorrerebbe nella violazione dell'art. 119 comma 6 della Costituzione che prescrive l'obbligo di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, come evidenziato nella predetta deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14/2013.

Ciò premesso, si osserva che sulla consistenza del risultato di amministrazione, accertato dal Comune di Napoli, alla data del 31.12.2012, in euro 783.187.157,06 mln, sussistono rilevanti perplessità sul mantenimento di partite creditizie del Titolo I e III delle entrate risalenti ad annualità superiori a dieci anni, persino al 1993, pari ad euro 68.404.532,36.

A tal fine sono state elaborate delle tabelle rappresentative della rilevante anzianità dei residui attivi. In particolare, le tabelle che seguono (Tabella A e B)evidenziano un ammontare dei residui attivi del Titolo I e III antecedenti il 2004 pari, rispettivamente, a circa euro 13 mln e euro 55 mln. Su un totale complessivo dei residui attivi Titolo I e III pari a circa euro 68 mln, le voci più rilevanti sono rappresentate dalla TARSU (13,17% - euro 9.008.742), recuperi diversi (23,97% - euro 16.394.517), rimborsi IVA (35,79% - euro 24.483.174) e contravvenzioni disciplina della circolazione stradale (10,73% - euro 7.339.471). Altri 7 mln di euro circa sono rappresentati da residui attivi quali: Tarsu esercizi decorsi, proventi da mercati, fitti di fabbricati, recupero spese patrimonio immobiliare, recupero lavori in danno. La tabella rende evidente non solo l'ammontare complessivo dei residui attivi antecedenti il 2004 ma anche la loro distribuzione temporale dal 1993 al 2003, passando da circa euro 600.000,00 del 1993 a circa euro 5 mln del 1998, fino a giungere a euro 22 mln nel 2003. Questa distribuzione temporale rende palese la loro estrema difficoltà di riscossione, pertanto, ad avviso della Corte i suddetti residui attivi sono da considerarsi insussistenti.

In riferimento ai dubbi manifestati dalla Corte sulle partite creditizie in esame il Comune con la memoria illustrativa del 13.01.2014, in risposta all'ordinanza presidenziale n. 1/2014, ha affermato che "*sussiste tuttora la ragione per il loro mantenimento*" e ha addotto come esempio la partita di euro 15 mln corrispondente alla voce "*recuperi diversi*" riferita all'anno finanziario 2003 chiarendo che, da verifiche effettuate, essa riguarda "*l'erogazione di un contributo della Regione Campania, regolarmente disposto con apposita determinazione del dirigente regionale competente*" e le partite alla voce "*rimborsi Iva" p*ari a circa euro 22 mln, riferiti agli anni dal 1998 al 2002, precisando che "*corrispondono ai crediti Iva scaturenti dalle dichiarazioni annuali".*

Si osserva, in primo luogo, che tali affermazioni, effettuate dal Comune senza alcun riscontro documentale probatorio, sono del tutto generiche e irrilevanti al fine di dissipare i dubbi sollevati da questa Sezione. Secondariamente, anche ammettendo che sussistano le ragioni del mantenimento delle partite di 15 e 22 mln di euro suindicate, così come affermato dal Comune, permane assolutamente incontestata la insussistenza da parte dell'amministrazione della restante parte del 40% dei residui attivi corrispondenti ad un ammontare di circa euro 28 mln.

Ulteriori perplessità si rilevano in merito alla seguente affermazione dell'ente: "*sin d'ora che gli uffici finanziari provvederanno, in accordo con i dirigenti responsabili dei correlativi capitoli di spesa, ad un'accurata verifica delle ragioni del mantenimento di tali partite"* contenuta nella memoria illustrativa del Comune in risposta all'ordinanza presidenziale n. 1/2014. Si osserva, infatti, che l'art. 243 bis, comma 8, lettera e) del TUEL, ai fini della procedura di riequilibrio finanziario, impone una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino a compimento del termine di prescrizione; si osserva, altresì, che l'Ente ha già provveduto nel 2013 ad una regolare attività di riaccertamento, come risulta dalla memoria illustrativa citata in cui si da per "*regolarmente effettuato il riaccertamento da parte di tutti i dirigenti dell'Ente, dei residui attivi e passivi ai fini della redazione del Rendiconto 2012*", che si aggiunge a quella effettuata nel 2012 a seguito di sollecito di questa Sezione. Pertanto il rinviare dell'Amministrazione ad ulteriore pulizia dei residui attivi, operazione che avrebbe già dovuta essere effettuata con la massima accuratezza e scrupolo, stante la necessità di una puntuale ricognizione del disavanzo di amministrazione, oltre a confermare i dubbi manifestati sulla veridicità del disavanzo di amministrazione, impedisce di valutare la congruità delle misure di risanamento adottate.

Nella Tabella C di seguito rappresentata si prendono in esame le voci più rilevanti, per ammontare e anzianità, della gestione dei residui attivi rappresentate dalla TARSU, recuperi diversi, rimborsi IVA e contravvenzioni alla disciplina della circolazione stradale e si fa un'analisi non solo relativa agli ultimi dieci anni ma fino al 2013; per l'orizzonte temporale preso a riferimento le voci più consistenti, su un ammontare complessivo al 2013 di circa euro 209 mln, attengono alla TARSU (41,83%) e contravvenzioni della disciplina della circolazione stradale (41,75%).

	TABELLA (A) - Ammontare dei residui attivi del Titolo I presenti in bilancio e antecedenti il 2004												
TITOLO I	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**Totale**	INCIDENZA%
CANONI LEGGE 319/76-UTENZE CIVILI	21.228,26	55.026,55	55.182,35	74.764,69	14,70	160.123,28						366.339,83	0,54
ICIAP ESERCIZI DECORSI		1.855,76	4.195,44	1.619,21	9.180,23	37.245,75	46.072,92	36.028,44	9.225,50			145.423,25	0,21
ICIAP SOPRATTASSE		600,07	1.716,60	356,87	4.194,61	20.138,57	33.131,30	25.522,86	6.465,07	2.474,96		94.600,91	0,14
CANONI LEGGE 319/76:INSEDIAMENTI produttivi		475,81	1.965,78	1.242,17	5.673,22	637,76						9.994,74	0,01
OSAP SOPRATASSE			1.643,22		3.203,95	3.184,04	40.360,05	52.273,29	43.233,23	33.776,15	41.725,83	219.399,76	0,32
TARSU			2.962,88		1.450.466,78	1.761.584,48	1.510.053,17	1.022.927,39	1.098.267,33	1.278.698,91	883.781,55	9.008.742,49	**13,17**
OSAP ESERCIZI DECORSI				642,65	5.814,30	40.940,22	37.577,72	43.585,53	52.684,69	56.229,48	67.612,86	305.087,45	0,45
CONCESSIONI POLIZIA AMMINISTRATIVA				97.663,83								97.663,83	0,14
TARSU ESERCIZI DECORSI					383,34	56.700,67	40.389,47	474.626,28	113.675,18	482.518,57	73.252,14	1.241.545,65	1,82
TARSU SOPRATTASSE					15.478,51	28.726,57	10.375,82	87.443,71	282.029,00	145.127,05	62.112,15	631.292,81	0,92
ICI ESERCIZI DECORSI						1.070,88	16.248,02	48.007,85	108.828,23	109.147,06	130.212,58	413.514,62	0,60
ICI SOPRATTASSA						291,28	3.693,89	64.959,26	34.437,67	68.120,64	73.462,87	244.965,61	0,36
OCCUPAZIONE PERMANENTE SPAZI ED AREE PUBBLICHE							28.889,59	47.194,51				76.084,10	0,11
Totale Titolo I	21.228,26	57.958,19	67.666,27	176.289,42	1.494.409,64	2.110.643,50	1.766.791,95	1.902.569,12	1.748.845,90	2.176.092,82	1.332.159,98	**12.854.655,05**	**18,79**

	TABELLA (B) - Ammontare dei residui attivi del Titolo III presenti in bilancio e antecedenti il 2004	

TITOLO III	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale	
PROVENTI DA MERCATI (R.IVA)	540.692,52	497.610,31	59.062,85	20.287,30	24.264,40	28.861,92	41.435,07	29.930,20	30.324,11	23.692,34	17.884,55	1.314.045,57	1,92
FITTI FONDI RUSTICI E SUOLI	3.304,11	1.922,49	8.299,85	4.826,41	6.235,55	7.592,02	6.721,16	6.601,60	8.383,77	9.693,57	9.916,60	73.497,13	0,11
FITTI DI FABBRICATI	84.946,82	110.903,50	155.124,04	103.781,96	45.054,58	64.339,83	127.403,29	116.011,68	258.070,13	194.461,28	240.317,27	1.500.414,38	2,19
PROVENTI DI BENI EX ENTI OSPEDALI ERI	1.617,15	3.256,37	1.549,67	1.751,39	1.687,41	2.010,36	1.428,41	1.376,20	1.349,46	2.121,18	3.372,91	21.520,51	0,03
INTERESSI MORATORI	4,22	238,20	2.715,73	1.126,05	22.671,51	38.151,08	64.846,69	89.557,93	64.389,36	200.512,01	68.936,12	553.148,90	0,81
RECUPERI DIVERSI	6.010,04	8.189,35	9.370,67	9.218,80	9.148,64	8.894,50	8.754,53	92.794,11	91.981,88	230.633,89	15.919.520,79	16.394.517,20	**23,97**
PENE PECUNIARIE SU TRIBUTI COMUNALI	42,34		3,83	67,77		53,96						167,90	0,00
RECUPERO SPESEPATRIMONIO IMMOBILIARE		6.886,09	32.573,43	130.102,72	51.912,62	60.521,31	73.521,64	184.739,66	145.523,50	85.396,88	85.811,32	856.989,17	1,25
RIMBORSI IVA			726.262,48			2.541.605,25	3.720.326,71	5.433.389,45	3.870.581,58	7.384.697,38	806.311,75	24.483.174,60	**35,79**
CONTRIBUTI E RIMBORSI DIVERSI					0,92	272,56	308,50	1.155,55	1.094,04	1.188,30	326,31	4.346,18	0,01
RECUPERO DAL CONCESSIONARIO DELLA RISCOSSIONE DEI TRIBUTI					70.901,30	44.877,82	7.310,24					123.089,36	0,18
RECUPERO LAVORI IN DANNO						69.115,58	346.822,22	536.233,40	75.096,86	1.218.276,15	206.168,12	2.451.712,33	3,58
CANONE DEPURA210NE E FOGNATURA							1.669,93	2.410,84	2.686,88	12.054,17	127.045,68	145.867,50	0,21
CANONI DEPURA210NE E FOGNATURA UTENZE NON SERVITE DA ACQUEDOT							1.644,00	384,55	56.740,31	2.928,97	2.004,68	63.702,51	0,09
PROVENTI DIVERSI CON VINCOLI DI SPESA							10.179,84	5.576,94		32.699,38	152.914,06	201.370,22	0,29
CONTRAVVENZIONI DISCIPLINA DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE									1.391.201,26	3.015.248,83	2.933.021,76	7.339.471,85	**10,73**
PROVENTI IMPIANTI SPORTIVI (RILIVA)										8.160,00	14.682,00	22.842,00	0,03
Totale titolo III	636.617,20	629.006,31	994.962,55	271.162,40	231.876,93	2.866.296,19	4.412.372,23	6.500.162,11	5.997.423,14	12.421.764,33	20.588.233,92	**55.549.877,31**	**81,21**
TOTALE TITOLO I E III	**657.845,46**	**686.964,50**	**1.062.628,82**	**447.451,82**	**1.726.286,57**	**4.976.939,69**	**6.179.164,18**	**8.402.731,23**	**7.746.269,04**	**14.597.857,15**	**21.920.393,90**	**68.404.532,36**	

		TABELLA (C) - Ammontare dei residui attivi al 2013 delle risorse più significative del bilancio														
	% di incidenza sul totale dei sediui attivi Tit. I e III ante 2004	Totale al 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	%d'incidenza temporale residuiante2009 distinto per voce	Valore assoluto ante 2009	Incidenza di ogni singola risorsa sul totale
TARSU	**13,17**	**9.008.742,49**	1.044.637,83	1.633.675,30	1.770.903,76	22.990.523,76	28.894.517,22	49.882.108,44	50.973.093,64	62.890.868,09	83.237.956,68	Tares	312.327.027,21	20,92	**65.343.000,36**	41,83
RECUPERI DIVERSI	**23,97**	**16.394.517,20**	489.509,49	588.146,24	565.456,47	2.470.408,35	5.898.935,99	855.037,37	5.101.802,50	10.880.507,96	18.677.336,24	8.362.089,52	70.283.747,33	37,57	**26.406.973,74**	9,41
RIMBORSI IVA	**35,79**	**24.483.174,60**	8.157.413,10	9.550.613,10	6.356.664,00	3.782.562,10							52.330.426,90	100,00	**52.330.426,90**	7,01
CONTRAVVENZIONI DISCIPLINA DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE	**10,73**	**7.339.471,85**	2.843.914,22	2.790.190,46	2.779.933,13	20.835.310,37	28.273.101,56	57.075.054,41	36.354.956,09	61.785.431,48	45.972.208,17	45.693.708,59	311.743.280,33	20,81	**64.861.921,59**	41,75
Totale		**57.225.906,14**	**12.535.474,64**	**14.562.625,10**	**11.472.957,36**	**50.078.804,58**	**63.066.554,77**	**107.812.200,22**	**92.429.852,23**	**135.556.807,53**	**147.887.501,09**	**54.055.798,11**	**746.684.481,77**	27,98	208.942.322,59	100,00

Sulla gestione dei residui attivi, di particolare interesse è la tabella sui potenziali residui attivi insussistenti, Tabella D che segue, implementata dall'ufficio di Controllo di questa Sezione. La stessa è stata costruita considerando le percentuali di cancellazione applicate, sulle partite creditizie più significative, al rendiconto 2011 e trascinate in avanti, fino al 2013, con la stessa sequenza temporale.

Si osserva, che la serie di percentuali temporali di insussistenza della Tarsu risulta molto alta, con percentuali che si aggirano intorno al 90% per le annualità antecedenti i 5 anni ed intorno al 2% per l'ultimo quinquennio. Per le contravvenzioni disciplina al codice della strada le percentuali di cancellazioni presentano un andamento più consistente negli ultimi 5 anni della sequenza, raggiungendo valori medi di cancellazione del 30%. Le differenze qui rilevate dimostrano che le sequenze temporali di cancellazioni sono state costruite tenendo in debito conto della natura giuridica delle diverse risorse trattate, documentando una "*fisiologica e coerente*" difficoltà di riscossione delle contravvenzioni. Va chiarito, inoltre, che l'operazione di cancellazione dei residui attivi insussistenti e inesigibili (che nella Tabella D vengono considerati indistintamente quali insussistenti),attiene all'ordinaria operazione di riaccertamento che il Comune è chiamato ad eseguire in sede di rendiconto annuale.

In primo luogo, si rileva che l'assenza, nel caso del Comune di Napoli, di una puntuale attività di riaccertamento negli anni addietro ha determinato nel corso dell'esercizio 2012 la necessità di procedere ad una attività, definibile straordinaria, di revisione dei residui. Infatti, la straordinarietà dell'operazione posta in essere è conseguenza di una omissione passata e non della metodologia di cancellazione cosi come è stata applicata. Invero, se la puntuale e dettagliata revisione dei residui fosse stata eseguita con la stessa metodologia e in maniera ordinaria ogni anno, nel rispetto delle disposizioni normative, il consistente disavanzo di amministrazione emerso a rendiconto 2011 sarebbe stato assorbito dagli eventuali avanzi di amministrazione negli anni precedenti o si sarebbe palesato in disavanzi più contenuti, facendo venir meno di fatto la sua straordinarietà.

Si rileva, inoltre, che la contestazione mossa da parte dell'Ente, con la memoria illustrativa di risposta alle osservazioni critiche contenute nell'ordinanza presidenziale n. 1/2014 del 13.01.2014, sul carattere *"straordinario"* della percentuale di cancellazione dei residui attivi vetusti risultante dal rendiconto 2011 (34,75%) e che l'ufficio di controllo di questa Sezione ha utilizzato ai fini dell'implementazione della Tabella D in esame, non è condivisibile. L'ente , infatti, continua a conservare in bilancio un notevole ammontare di residui attivi vetusti (Tabelle A e B), per i quali in sede di riaccertamento nei futuri esercizi dovrà continuare ad applicare le percentuali di insussistenza dei residui attivi rilevate nel 2011 in quanto queste ultime rappresentano una serie storica, la cui variabilità dipende unicamente dall'anzianità del residuo attivo.

Peraltro, se continuano a permanere in bilancio residui vetusti, come nel caso di Napoli, anche migliorando la capacità di riscossione, la percentuale di insussistenza da applicare rimarrebbe invariata per l'Ente essendo quest'ultima legata, come sopra evidenziato, all'anzianità del

residuo e alla sua natura giuridica. Una migliore capacità di riscossione influenza il solo valore assoluto dei residui attivi e non la percentuale di insussistenza.

Dalla suddetta analisi è stata, pertanto, estrapolata una percentuale di cancellazione generale del 34,75%, la quale, applicata alla totalità dei residui attivi dei primi tre Titoli delle entrate esistenti al 2012, genererebbe un'insussistenza potenziale di circa 431 mln di euro, che dimostra l'inadeguatezza di un Fondo svalutazione crediti determinato solo secondo i limiti di legge.

TABELLA (D) - POTENZIALI RESIDUI ATTIVI INSUSSISTENTI CONSIDERANDO LE PERCENTUALI DI CANCELLAZIONE RESIDUI APPLICATE AL RENDICONTO 2011 SULLE RISORSE PIU' SIGNIFICATIVE

		RESIDUI INIZIALI RENDICONTO 2011	INSUSSISTENZE AL 2011	% D'INSUSSISTENZA AL 2011	RESIDUI INIZIALI AL 2013	% D'INSUSSISTENZA AL 2011	INSUSSISTENZA POTENZIALE
	1995	250.138,66	245.656,39	98,21			
	1996	569.645,53	516.977,65	90,75			
	1997	21.413.406,57	19.905.826,90	92,96			
	1998	19.234.262,06	17.434.356,86	90,64			
	1999	16.089.031,20	14.569.098,32	90,55			
	2000	13.274.583,98	12.086.618,85	91,05			
	2001	14.537.516,27	13.233.542,55	91,03			
	2002	15.247.276,21	13.834.466,99	90,73			
	2003	9.936.964,25	8.974.668,17	90,32	9.008.742,49	91,03	8.200.684,00
	2004	14.295.493,76	12.877.298,35	90,08	1.044.637,83	90,73	947.841,92
TARSU	2005	21.213.856,10	18.827.392,85	88,75	1.633.675,30	90,32	1.475.470,11
	2006	25.850.573,78	22.976.511,14	88,88	1.770.903,76	90,08	1.595.219,90
	2007	28.590.169,22	353.781,00	1,24	22.990.523,76	88,75	20.404.193,40
	2008	34.849.955,90	617.828,04	1,77	28.894.517,22	88,88	25.682.029,44
	2009	78.875.539,35	2.111.089,13	2,68	49.882.108,44	1,24	617.252,11
	2010	147.488.670,64	3.229.984,92	2,19	50.973.093,64	1,77	903.662,74
	2011	167.510.792,70	1.289.949,40	0,77	62.890.868,09	2,68	1.683.262,38
	2012				83.237.956,68	2,19	1.822.901,68
	2013				TARES	0,77	
	TOTALE RESIDUI ATTIVI AL 2013 TARSU				**312.327.027,21**		
	TOTALE INSUSSITENZA POTENZIALE TARSU					**20,28**	**63.332.517,66**
	1999	10.222,82	1,83	0,02			
	2000	18.870.884,34	16.653.770,60	88,25			
	2001	30.372.739,53	28.113.347,22	92,56			
	2002	64.527.196,67	59.916.306,69	92,85			

CONTRAVVENZIONI C.D.S.	2003	61.047.274,14	56.684.699,78	92,85	**7.339.471,85**	92,56	6.793.497,19
	2004	64.019.624,00	59.240.376,31	92,53	2.843.914,22	92,85	2.640.697,96
	2005	54.665.568,57	48.692.259,15	89,07	2.790.190,46	92,85	2.590.797,23
	2006	50.922.612,79	45.358.801,85	89,07	2.779.933,13	92,53	2.572.403,19
	2007	38.051.254,21	11.209.703,34	29,46	20.835.310,37	89,07	18.558.634,96
	2008	49.249.535,81	6.214.137,74	12,62	28.273.101,56	89,07	25.183.979,00
	2009	45.633.606,16	14.151.555,00	31,01	57.075.054,41	29,46	16.814.016,81
	2010	53.761.524,49	16.365.634,79	30,44	36.354.956,09	12,62	4.587.143,84

	2011	80.300.616,00	0,00	0,00	61.785.431,48	31,01	19.160.439,10
	2012				45.972.208,17	30,44	13.994.476,10
	2013				45.693.708,59	0,00	-
	TOTALE RESIDUI ATTIVI AL 2013 CONT.ZIONI CDS				**311.743.280,33**		
	TOTALE INSUSSITENZA POTENZIALE CONT.ZIONI CDS					**36,21**	**112.896.085,37**
	1993	64.862,58	58.852,54	90,73			
	1994	82.498,56	74.309,21	90,07			
	1995	90.422,84	81.052,17	89,64			
	1996	102.014,80	92.786,31	90,95			
	1997	104.718,09	95.569,45	91,26			
	1998	102.849,67	93.955,17	91,35			
	1999	125.512,67	112.091,86	89,31			
	2000	1.306.641,65	1.045.935,52	80,05			
	2001	1.952.526,45	1.767.211,35	90,51			
	2002	3.057.655,72	2.690.022,56	87,98			
	2003	19.197.749,75	3.208.934,45	16,72	**16.394.517,20**	90,51	14.838.506,73
	2004	3.952.554,17	2.917.395,90	73,81	489.509,49	87,98	430.653,97
	2005	3.175.547,79	2.524.834,39	79,51	588.146,24	16,72	98.309,58
RECUPERI DIVERSI	2006	3.041.888,35	2.666.457,64	87,66	565.456,47	73,81	417.365,66
	2007	3.370.964,73	883.990,75	26,22	2.470.408,35	79,51	1.964.187,72
	2008	7.992.068,74	2.298.893,41	28,76	5.898.935,99	87,66	5.170.887,66
	2009	7.093.104,77	1.982.780,66	27,95	855.037,37	26,22	224.222,20
	2010	9.354.061,55	2.707.524,71	28,94	5.101.802,50	28,76	1.467.517,43
	2011	93.554.506,00	37.230.378,53	39,80	10.880.507,96	27,95	3.041.497,55
	2012				18.677.336,24	28,94	5.406.138,19
	2013				8.362.089,52	39,80	3.327.725,96
	TOTALE RESIDUI ATTIVI AL 2013 RECUPERI DIVERSI				**70.283.747,33**		
	TOTALE INSUSSITENZA POTENZIALE RECUPERI DIVERSI					**51,77**	**36.387.012,64**
	2003				24.483.174,60	**77,74**	19.034.133,38
	2004				8.157.413,10	**100,00**	8.157.413,10
	2005				9.550.613,10	**100,00**	9.550.613,10
	2006				6.356.664,00	**100,00**	6.356.664,00
	2007	3.782.562,10	2.940.704,90	77,74	3.782.562,10	100,00	3.782.562,10
	2008	10.784.507,10	10.784.507,10	100,00			
Rimborsi IVA	2009	12.629.201,00	12.629.201,00	100,00			
	2010	15.487.079,00	15.487.079,00	100,00			

	2011	11.118.775,00	11.118.775,00	100,00		
	2012					
	2013					
	TOTALE RESIDUI ATTIVI AL 2013			**52.330.426,90**		
	TOTALE INSUSSITENZA POTENZIALE				**89,59**	**46.881.385,68**
TOTALE RESIDUI ATTIVI PIU' SIGNIFICATIVI				**746.684.481,77**		
TOTALE INSUSSSITENZA DEI RESIDUI ATTIVI PIU'SIGNIFICATIVI					**34,75**	**259.497.001,35**
TOTALE RESIDUI ATTIVI DEI PRIMI TRE TITOLI DELLE ENTRATE AL 2012						**1.240.926.767,64**
POTENZIALE INSUSSISTENZA APPLICANDO LA % DI INSUSSSISTENZA MEDIA DEL 34,75						**431.262.176,95**

8. MISURE DI RISANAMENTO

L'amministrazione comunale fonda la parte preponderante dell'attività di risanamento del disavanzo di amministrazione pari a euro 783.187.157,06 su operazioni di dismissioni del patrimonio immobiliare e di quote delle società partecipate a seguito di un processo di valorizzazione delle stesse.

Per quanto attiene alle ulteriori misure di risanamento individuate dall'Ente (razionalizzazione delle società controllate, applicazione delle aliquote e delle tariffe nella misura massima prevista dalla legge, rimodulazione tributi propri e servizi a domanda individuale, riduzione delle spese per servizi, trasferimenti e personale) le stesse si presentano determinanti al fine di garantire i futuri equilibri di bilancio nonché di superare le innumerevoli criticità, già oggetto di precedenti pronunce da parte di questa Sezione, che hanno condotto l'Ente nell'attuale situazione di sostanziale dissesto.

8.1. Alienazioni del patrimonio immobiliare

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

Il Comune in sede di redazione del piano (pag. 95 Parte II. Misure di risanamento punto 9.6) rappresentava di voler procedere all'alienazione del patrimonio disponibile e del patrimonio ERP (Edilizia residenziale popolare) prevedendo un ricavo complessivo di euro 730 mln. Rinviava alle relazioni allegate per l'esame del numero complessivo delle unità in dismissione: n. 2.351 unità del patrimonio disponibile per un valore inventariale di circa 135 mln euro e un valore potenziale di cessione di circa 600 mln euro; n. 13.005 unità del patrimonio ERP per una rendita catastale di circa 5 mln euro e un valore potenziale di cessione di circa euro 460 mln.

L'alienazione degli immobili, vista l'entità degli incassi attesi, destinati a coprire il disavanzo dichiarato di euro 783 mln nella misura circa del 94% assume chiaramente una importanza decisiva ai fini della valutazione di congruenza del piano di riequilibrio in esame.

● La Commissione nella prima richiesta istruttoria in data 09.05.2013 evidenziava la necessità di dimostrare attraverso la presentazione di un cronoprogramma la fattibilità di realizzo delle entrate previste.

● L'amministrazione sul punto con la nota del 25.06.2013 confermava le previsioni di gettito derivante dall'alienazione del patrimonio immobiliare e evidenziava che *era "in corso di predisposizione da parte della Direzione Patrimonio un cronoprogramma analitico delle attività, con individuazione di fasi, tempi e modalità attraverso i quali si sarebbe dato attuazione al piano di dismissione previsto".*

Tale cronoprogramma non è stato presentato dall'Ente alla Commissione neanche a seguito della seconda richiesta istruttoria del 19.09.2013 con la quale la medesima Commissione invitava l'Ente a *"fornire, se disponibili, gli ulteriori chiarimenti cui si era impegnato"* in sede di replica alla prima nota istruttoria.

● La Commissione nella relazione finale prendeva atto che l'Ente intende ricavare la somma di euro 850.000.000,00 dall'alienazione dei beni patrimoniali da utilizzare nella misura di euro

783.187 I57,06 per il ripiano del disavanzo d'amministrazione; segnalava di aver richiesto con la prima istruttoria il cronoprogramma delle dismissioni e che il Comune aveva risposto: *"è in corso di predisposizione un cronoprogramma analitico con l'individuazione di fasi, tempi e modalità di attuazione".*

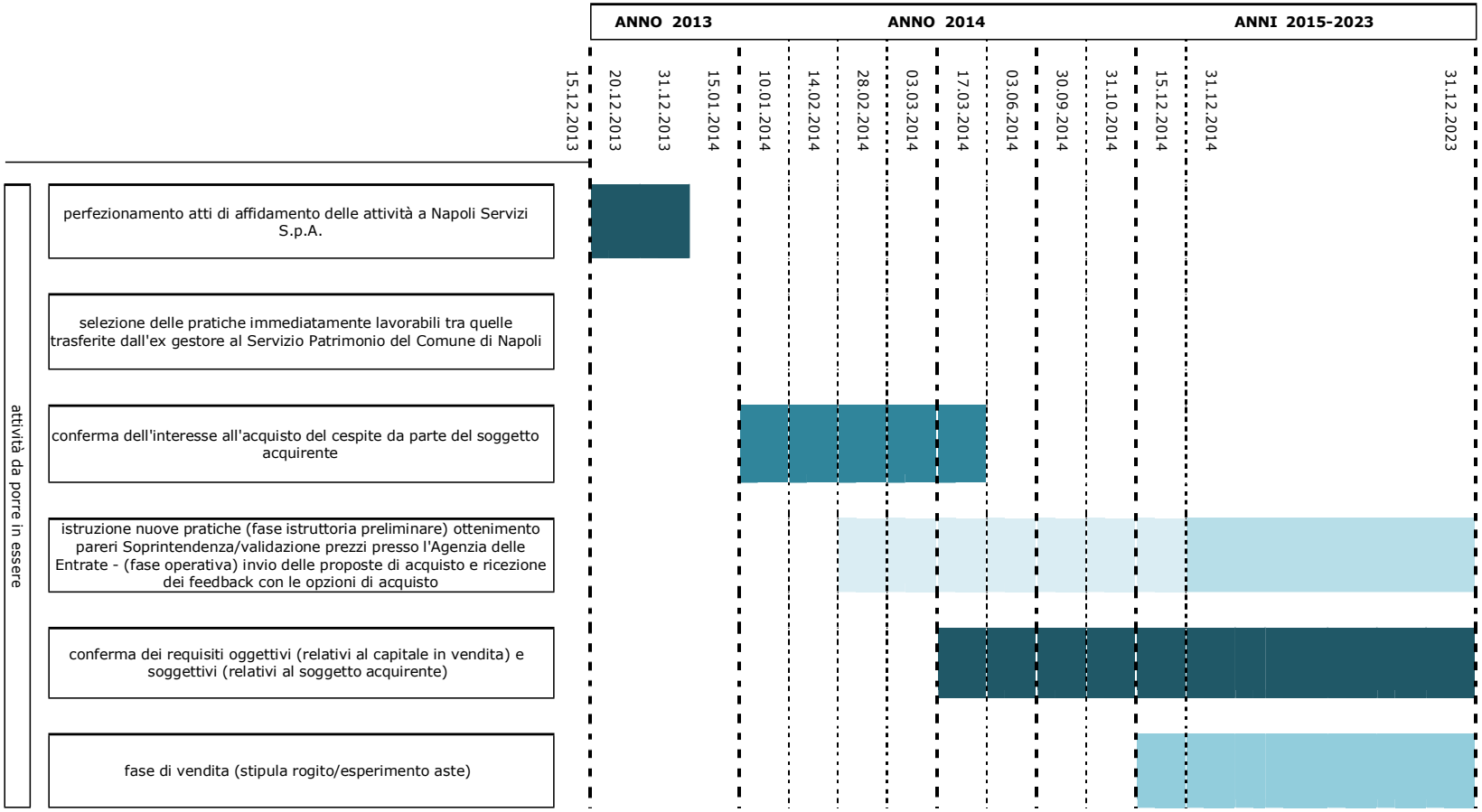
● Il Collegio con ordinanza istruttoria n. 38 del 28.11.2013 contenente richiesta di chiarimenti rappresentava all'Ente che l'assenza di un cronoprogramma delle dismissioni dei beni immobiliari non permetteva a questa Sezione di effettuare delle valutazioni sulla fattibilità dell'operazione prospettata a copertura del disavanzo di amministrazione ed evidenziava che i risultati relativi ai piani di dismissione già approvati dall'amministrazione comunale con le delibere di Consiglio nn. 47/2004 e 10/2006 (alienazione del patrimonio disponibile e ERP) avevano registrato dati poco rassicuranti per il futuro piano di dismissione. L'amministrazione con la memoria del 6 dicembre 2013, confermava le previsioni attese sul punto e presentava, in risposta alla richiesta di un cronoprogramma, un istogramma temporale, di seguito riportato, rappresentativo delle varie fasi amministrative di dismissione del patrimonio immobiliare

6. ALLEGATI

6.1 Cronoprogramma delle attività del piano di dismissione

CRONOGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI RIAVVIO DEL PIANO DI DISMISSIONE DEI BENI IMMOBILI DI PROPRIETA' DEL COMUNE DI NAPOLI

Napoli Servizi S.p.A.



L'Ente, inoltre, aggiornava i dati già rappresentati specificando che le "*attività di dismissione del patrimonio immobiliare si sono protratte fino al 15 aprile 2013 con un dato complessivo di vendita pari a euro 196 mln rispetto al dato comunicato a gennaio 2013 pari a euro 166 mln, spiegabile con ulteriori rogiti effettuati nel mese di dicembre (2012) per un controvalore pari a euro 11 mln, nonché ai rogiti effettuati nel 2013, per un controvalore di euro 19 mln.*"

● Con ordinanza presidenziale n. 1/2014 di convocazione all'adunanza pubblica, questo Collegio osservava che il documento presentato dall'Ente quale "*cronoprogramma del piano di dismissione*" risultava di contenuto insufficiente in quanto si limitava ad indicare macro fasi delle attività da porre in essere senza alcun dettaglio quantitativo rispetto alle unità immobiliari messe in vendita, alla relativa tempistica e al loro valore di stima nè presentava proiezioni sulla capacità di realizzo di tali operazioni. Il Collegio segnalava, altresì, il non rispetto dell'obiettivo atteso (31 mln) per il primo anno di piano (anno 2013) peraltro in netta riduzione rispetto all'originaria stesura del Piano in cui per tale voce erano previste entrate pari a euro 98 mln. Infatti, dalle risultanze istruttorie si constatava la vendita, nell'esercizio 2013, di n.520 unità immobiliari per un prezzo di vendita pari ad euro 19.193.099,66 e per una differenza in negativo di euro 12 mln.

● Il Comune con la memoria illustrativa del 13.01.2014 motivava, in risposta ai dubbi rappresentati dal Collegio, che *"nel 2013 è stato perfezionato il passaggio della gestione del patrimonio dal precedente affidatario privato alla Napoli Servizi SpA, con ovvie conseguenze in termini di temporaneo rallentamento del ritmo con il quale nel triennio 2011-2013, si è proceduto alla dismissione degli immobili"*. Nella stessa circostanza l'Ente rappresentava che *"solo nel 2013 ha avuto contezza, a seguito di specifica comunicazione del precedente soggetto gestore, di un'ultima tranche di rogiti effettuati nel mese di dicembre 2012, per un controvalore di € 11 mln" non inserite in alcuna previsione di accertamento di entrate nel bilancio 2012 e da riportare, nella gestione di competenza 2013, quale maggiore residuo attivo"*.

Osservazioni

Per quanto riguarda il piano di dismissione di n. 2.351 unità del patrimonio disponibile e n. 13.005 unità del patrimonio ERP, questa Sezione osserva che la mancanza di un dettagliato cronoprogramma esprime l'assenza, da parte dell'Ente, di un effettivo controllo delle operazioni poste in essere e di quelle da intraprendere. L'assenza di un cronoprogramma analitico, oltre a incidere negativamente sulla valutazione di congruità del piano di riequilibrio, che costruisce il ripiano del disavanzo di amministrazione di euro 783 mln prevalentemente sulla futura dismissione del patrimonio immobiliare, preclude a questa Sezione il controllo sul raggiungimento degli obiettivi intermedi da parte dell'Ente nel decennio.

Questa Sezione rappresenta, inoltre, che il passaggio di consegna dalla Romeo s.p.a. alla Napoli servizi avrebbe dovuto favorire, anziché rallentare come più volte evidenziato dal Comune, una puntuale e tempestiva attività di ricognizione del patrimonio immobiliare

municipale. Quest'ultima costituisce, infatti, una delle attività propedeutiche all'operazione di trasferimento della gestione da una società all'altra. Se tale operazione di ricognizione fosse stata espletata regolarmente, cosa evidentemente non avvenuta nel caso in esame, avrebbe favorito la elaborazione di un cronoprogramma esauriente almeno nella parte descrittiva del patrimonio esistente.

Poco rassicuranti, per la valutazione delle previsioni di vendita immobiliari indicate nel Piano di riequilibrio, appaiono ad avviso di questa Sezione, i risultati conseguiti dai piani di dismissione già approvati dall'amministrazione comunale con le delibere di Consiglio nn. 47/2004 e 10/2006, riguardanti rispettivamente, l'alienazione del patrimonio disponibile e l'alienazione del patrimonio edilizio residenziale Pubblico. Nello specifico, dal 2006 al 5.12.2012 su un patrimonio composto da 15.536 unità sono stati dismessi solo 2.622 immobili, cioè il 16,87% dell'intero patrimonio in 7 anni; delle 2.622 unità dismesse solo per il 73% è stato stipulato un contratto di compravendita e di queste ultime solo circa il 35% ha prodotto entrate approssimativamente per euro 52.000.000,00 mln.

Questa Sezione rileva, inoltre, che delle n. 2622 unità in dismissione di cui è stata acquisita l'adesione, che delle 691 unità già alienate, il Comune non specifica quante appartengano al patrimonio disponibile e quante al patrimonio ERP. Tali informazioni avrebbero consentito di verificare l'attendibilità del valore complessivamente atteso dal Comune per il processo di adesione all'acquisto delle 2622 unità immobiliari stimato in euro 113.491.632,06 (euro 166.271.634,00 - euro 52.780.002,00 già vendute).

	Unità Immobiliare	Valore inventariato	Rendita catastale	Valore Potenziale
Patrimonio disponibile	2351	134.995.383	____	602.079.408
E.R.P.	13005	----------	5.319.817	460.259.169
Totale	15.356	----------	----------	(1.062.338.577 Rettifica per transazioni già eseguite €52.780.002) **1.009.558.575**

Fonte: dati dell'Amministrazione presentati al 31.01.2013

Va ulteriormente rilevato, a parere di questa Sezione, che il valore potenziale di vendita stimato, come risulta dalla sopra allegata tabella, non è attendibile. Infatti, il criterio seguito dal Comune nella valorizzazione e determinazione del valore potenziale di cessione del patrimonio disponibile genera un valore potenziale di mercato circa 6 volte superiore al valore inventariale di 134.000.000,00 euro. In realtà, al fine di verificare l'attendibilità del sistema di valorizzazione e determinazione del valore potenziale di cessione adottato dall'Ente, doveva essere esplicitato sia il criterio di determinazione del valore d'inventario, sia il metodo di campionatura che la conseguente tecnica di trasferimento del valore potenziale del campione all'intera popolazione del patrimonio disponibile (2351 unita). Ulteriormente la Sezione osserva che la necessità del Comune di ricorrere ad un sistema di campionatura per la stima di una

popolazione di unità immobiliare così esigua conduce alla considerazione che l'Ente non ha una conoscenza precisa e dettagliata del proprio patrimonio disponibile e degli elementi (numero di vani, posizione urbanistica e contestuali servizi) che possono influenzarne il valore di mercato.
In relazione alla contestazione contenuta nell'ordinanza presidenziale n.1/2014, di non aver rispettato la previsione nel piano di dismissione immobiliare attesa per il 2013 (primo anno di piano) pari a euro 31 mln, mancando al rispetto delle previsioni attese per euro 12 mln,questa Sezione prende atto dell'affermazione dell'ente *"di aver avuto contezza solo nell'anno 2013 di un'ulteriore tranche di rogiti effettuati a dicembre 2012, per un controvalore di € 11 mln"*, da registrare come maggiore residuo attivo 2012 nella gestione di competenza riferita al 2013. Si osserva, peraltro, che tale affermazione non è stata suffragata da alcuna evidenza contabile. Permane, quindi, anche in tale circostanza la criticità sopra evidenziata in quanto il Comune non specifica le unità per le quali è stata raccolta l'adesione all'acquisto o stipulato il contratto di vendita distintamente per il patrimonio disponibile e per il patrimonio ERP; né risulta presentata adeguata documentazione contabile a dimostrazione degli introiti conseguiti.
In ultimo, ma non per ordine di importanza, questa Sezione osserva in relazione al piano di dismissione del patrimonio immobiliare ERP (pari a n. 13.005 unità con rendita catastale 5.319.817 con un valore potenziale di euro 460 mln euro) che ad oggi non è stato comunicato in alcun modo il numero delle unità dismesse, alienate e di cui sono state acquisiti i relativi proventi. Considerata l'assenza di un dato puntuale sul patrimonio ERP ad oggi dismesso si è proceduto ad un'analisi dei flussi di cassa rilevati dal sistema SIOPE di seguito riportati.

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Alienazione di fabbricati residenziali					4.600,00
Altre alienazioni di beni immobili	4.465.461,61	10.461.793,43	10.906.334,25	21.740.796,77	224.379,61

Fonte: rielaborazione dati SIOPE

Dalla tabella sopra riportata risulta che il flusso di cassa per alienazioni proviene interamente dalla vendita di unità non residenziali e che il patrimonio di edilizia residenziale pubblica non è stato minimamente intaccato dal piano di dismissione.
Riassumendo si può affermare che dal potenziale valore di cessione di euro 1.062.338.577,00 (dato di dubbia attendibilità), sottratti euro 166.271.634,00 per adesione all'acquisto di unità già effettuate in anni antecedenti al 2012 (di cui 52.000.000,00 con contratto di vendita), si ottiene un valore potenziale di cessione pari a euro 896.066.943,00. Quest'ultimo dato va depurato del 75% del valore potenziale di cessione del patrimonio ERP che ammonta complessivamente a euro 460.000.000. Nello specifico, dal valore potenziale di cessione pari a

euro 896.066.943,00 vanno sottratti euro 345.000.000 (75% del patrimonio ERP pari a euro 460.000.000) non utilizzabile al fine del risanamento. In proposito, si richiama la legge 560 del 24.12.1993, art. 1, comma 5 che prevede: "*L'alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di tale settore*". In particolare la legge regionale 12 dicembre 2003, n. 24, all'articolo 5 (Risorse) prevede: "*1. Le risorse derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono destinate a piani di recupero e di riqualificazione – anche attraverso acquisizione di aree – nonché alla costruzione di nuovi alloggi ed altre finalità tese a dare risposte ai bisogni abitativi. 2. Le risorse di cui al comma 1 possono essere utilizzate fino al settantacinque per cento del ricavato. La quota restante è utilizzata per il ripianamento del deficit degli enti proprietari".*

Dalle riflessioni sono considerate, può concludersi che, a prescindere dai dubbi manifestati in relazione alla metodologia di stima del valore potenziale di cessione del patrimonio immobiliare adottato dal Comune, permane la grave criticità dell'inadeguatezza dell'alienazione del patrimonio come misure prevalente di risanamento. A fronte di un disavanzo di amministrazione di euro 783 mln le risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare utilizzabili ammontano a soli 551 mln di euro circa.

La materia della gestione del patrimonio immobiliare destinato ad alloggi di edilizia residenziale pubblica si colloca nell'ambito del "*governo del territorio*" . La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ribadisce, all'art. 117 comma 3 Cost., che la potestà legislativa compete alle regioni, salvo tuttavia riservare alla legislazione dello Stato "*la determinazione dei principi fondamentali*". Ciò posto, essendo ancora vigente l'impianto normativo regionale che impone un vincolo di destinazione per i proventi derivanti dalla dismissione degli immobili di edilizia economica residenziale, non vi è ragione di ritenere che non debba trovare applicazione la norma di cui all'art. 5 della citata legge regionale n. 24/2003. Anche in presenza di una procedura di riequilibrio pluriennale, infatti, va salvaguardata la ratio della normativa in materia che, come ribadito dalla Corte Costituzionale, sin dal r.d. n. 1165/1938 e fino alla leggi statali più recenti, ha la "*finalità di favorire l'accesso all'abitazione, a condizioni inferiori a quelle di mercato, a categorie di cittadini meno abbienti*" (Corte Cost., 25 maggio 2004, n. 150; nello stesso senso anche Corte cost., 7 maggio 2004, n. 135 e 19 luglio 2000, n. 299) e la correlata funzione amministrativa, autorevolmente qualificata come servizio pubblico, deve garantire tale finalità.

Va, inoltre salvaguardata la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che verrebbe compromessa allorquando si consentisse, in deroga al vincolo di destinazione dei proventi in parola, la devoluzione degli stessi per il loro intero ammontare al fine del ripiano del disavanzo. Ciò implica che, solo il 25% dei proventi previsti dal piano di dismissione del patrimonio ERP potrà essere destinato al ripiano del deficit dell'Ente proprietario, mentre il 75% andrà obbligatoriamente destinato a piani di recupero e di riqualificazione nonché alla costruzione di

nuovi alloggi ed altre finalità tese a dare risposte ai bisogni abitativi. Una diversa interpretazione, infatti, contrasterebbe con le richiamate finalità dell'ERP, che sono da qualificarsi come principi fondamentali di legislazione statale.
Inoltre, non sono rinvenibili nella normativa in materia di dissesto e di procedura di riequilibrio norme che introducano deroghe ai principi sopra richiamati; tali deroghe dovrebbero essere espressamente previste, laddove, come nel caso in esame, siano potenzialmente compromessi o limitati i diritti civili e sociali.
L'Ente non ha dato alcuna evidenza contabile della percentuale del 75% dei proventi della dismissione del patrimonio ERP per finalità abitative e correlativamente le previsioni attese devono essere scontate del 75%, potendo essere utilizzate per il ripiano del deficit del Comune solo il 25% dei relativi proventi. Nessun elemento in senso contrario è stato fornito dall'Ente durante il contraddittorio in adunanza pubblica.

8.2. Società partecipate

La problematica delle società partecipate del Comune di Napoli è stata già affrontata da questa Sezione.
Con la deliberazione n. 271/2011 si raccomandava all'amministrazione l'impegno ad attivare, nei confronti di Terme di Agnano spa, partecipata del Comune al 100% e da anni in perdita, "*idonee linee di indirizzo e di controllo, atte ad eliminare le diseconomie realizzate negli anni…affinchè l'equilibrio economico della gestione societaria si realizzi autonomamente, senza soccorsi finanziari da parte dei soci, specie in periodo di politiche di generale contenimento di trasferimenti statali e regionali a favore degli enti locali. E' indubbio, quindi, che la rilevante entità di risorse pubbliche che la Società terme di Agnano Spa ha assorbito negli anni, sia in conto corrente che in conto capitale, ha avuto ed avrà ricadute sul bilancio del Comune rischiando di pregiudicare il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi". .. "Da qui la necessità, per il Comune, di operare con la dovuta prudenza le scelte operative da intraprendere e di monitorare la gestione della partecipata, garantendo una corretta rilevazione dei riflessi dell'andamento economico della stessa sulla situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente".*
Con la successiva deliberazione n. 23/2013 questa Sezione, osservava che il Comune di Napoli persisteva in una politica di soccorso finanziario alla società Terme di Agnano s.p.a. "*non in grado di operare l'autofinanziamento*". Si osservava, infatti, che nonostante la società suddetta avesse ottenuto nel 2008 un aumento di capitale pari a circa euro 7 mln, ancora nel 2010 il Comune era stato costretto a intervenire per copertura perdita per euro 594.281,00.
Più in generale questa Sezione con la deliberazione n. 23/2013 evidenziava innumerevoli criticità nella gestione delle società partecipate. In particolare tra le società partecipate al 100% era rilevato che "*quelle che presentano rilevanti e costanti perdite nel triennio e che compromettono il risultato complessivo….sono presenti nei settori dello smaltimento rifiuti, servizi sociali e Terme di Agnano*" e che le partecipate al 100% presentavano una forte

sottocapitalizzazione e carenza di autonomia finanziaria, con un rapporto tra mezzi di terzi e totale attivo pari al 76% ovvero fortemente indebitate.

Si rilevava un complessivo intervento di ricapitalizzazione da parte dell'amministrazione nei confronti delle proprie società partecipate, pari a circa euro 96 mln nel triennio (2008/2010), oltreché un andamento leggermente crescente dei trasferimenti per contratto di servizio passando da un importo di euro 399 mln nel 2008 a euro 420 mln nel 2010, con un tasso di crescita medio del 2,56% ed un incremento, seppur modesto, in termini di costi. Si osservava, peraltro, che tale esame era stato operato su dati parziali a causa della riscontrata carenza documentale di dati utili per una analisi complessiva e aggiornata. L'analisi dei debiti dell'amministrazione nei confronti delle proprie partecipate, riportati in bilancio come residui passivi, riscontrava una crescita costante, nel triennio considerato (2008/2010), degli impegni di competenza. In particolare si rilevava la crescita degli impegni di competenza per spesa corrente dell'amministrazione verso le società partecipate, ivi evidenziando che i debiti da parte dell'amministrazione nei confronti delle società partecipate riguardavano per il 90% circa la spesa corrente dell'amministrazione.

In relazione alla gestione residui verso le partecipate nel triennio 2008/10 si osservava come in media il 52,21% dei debiti del titolo I della spesa dell'amministrazione erano costituiti da debiti nei confronti delle società partecipate, mentre solo il 5% dei debiti del Titolo II della spesa per investimenti era nei confronti delle stesse.

Con la deliberazione n. 23/2013 questa Sezione rilevava che nel triennio 2008/2010 un quarto dei residui passivi complessivi, e quindi della massa dei debiti commerciali che l'amministrazione aveva assunto, era costituita da debiti o residui passivi nei confronti delle proprie società partecipate, con un tasso di crescita della suddetta massa debitoria in media di circa il 14% per quelli relativi al Titolo I della spesa. Con la medesima deliberazione n. 23/2013 questa Sezione osservava, in relazione alla distribuzione tra le società partecipate degli impegni di spesa di competenza (sia per spesa corrente che per investimenti), che l'80% degli impegni di spesa di competenza dell'amministrazione si concentrava nelle tre grandi società partecipate Anm (trasporti), Asia (raccolta e smaltimento rifiuti), Metronapoli (trasporti); il 12% in Napoli servizi (servizi sociali) e Napoli park (gestione parcheggi) e il restante 7,37% alla categoria "*altre società partecipate*".

Si osservava infine che "*Quanto descritto ha contribuito e contribuisce ad alimentare metà della massa debitoria di parte corrente dell'Amministrazione ed evidenzia che le società partecipate sono uno strumento per garantire il finanziamento a debito della maggioranza dei servizi. Non si può non rilevare che l'Amministrazione partenopea predilige l'esposizione debitoria verso le proprie partecipazioni societarie anziché verso i terzi fornitori, finanziando l'erogazione di servizi, anziché attraverso debiti a breve scadenza (di funzionamento), con debiti che diventano di fatto, essendo nei confronti delle proprie partecipate, di lungo termine (di finanziamento)".*

Conclusivamente si rappresentava al Comune la necessità di una "*rigorosa razionalizzazione*

del settore delle società partecipate" del Comune di Napoli, soprattutto per quelle partecipate al 100% in cui risultava palese il loro sottofinanziamento e, dunque, la necessità di una riduzione di tali costi in valore assoluto, oltre che un riordino ed accorpamento delle società in modo da favorire utili economie di scala.

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

● Il Comune in sede di redazione del piano (pag. 81- Parte II Misure di risanamento punto 1.1) individua tra "*le leve*" che intende attivare ai fini del risanamento la "*razionalizzazione delle società controllate o partecipate a maggioranza dal Comune*". Con deliberazione di Giunta Comunale n. 854/2012 e Deliberazione di Consiglio Comunale n. 59 del 30.11.2012 il Comune approvava il programma di razionalizzazione delle società controllate o partecipate a maggioranza che prevede la fusione delle società del settore della viabilità e dei trasporti, una rivisitazione delle funzioni e delle attività di Napoli Servizi, nonché l'alienazione di quote minoritarie delle società, oggetto di tale processo di riorganizzazione, pari a euro 50 mln.

● Con la prima richiesta istruttoria del 09.05.2013 la Commissione chiedeva all'Ente *"un prospetto riepilogativo in ordine al futuro assetto di dette società, con un possibile cronoprogramma degli interventi e con indicazione dei risparmi che, con probabilità, deriveranno da tale riorganizzazione. Inoltre, dovrebbe dare dimostrazione di come riesca ad introitare i 50.000.000,00 di euro dalla vendita di quote minoritarie. Si rappresenta, poi, che dalla documentazione trasmessa sembra evincersi la mancata effettuazione dell'attività di "circolarizzazione" dei debiti e crediti reciproci tra Comune ed organismi partecipati, che potrebbe far emergere passività non dichiarate".*

La Commissione chiedeva inoltre all'Ente di "*fornire elementi per la riconciliazione dei conti con le società partecipate, considerato che i residui passivi dell'Ente stesso non coincidono con i crediti delle società"* e sollecitava lo stesso a *"dare indicazioni in merito alla ricaduta sul piano di riequilibrio delle perdite di dette società".*

● Il Comune con risposta del 25.6.2013 affermava quanto segue "*La possibilità di ottenere un incasso di € 50 mln dalla vendita di quote minoritarie di alcune società partecipate risulta pienamente coerente con le stime e le valutazioni effettuate da parte di primarie società di revisione appositamente incaricate".* L'Ente rappresentava, infatti, che il valore complessivo derivante dalla partecipazione di Azienda Napoletana Mobilità S.p.A. e Metronapoli S.p.A. conferite dal Comune di Napoli in Napolipark S.r.l. ammontava a complessivi euro 78,460 mln (euro 36,466 mln per ANM e euro 41,994 mln per Metronapoli) "*con collocazione temporale nell'anno 2014 dell'alienazione di una quota minoritaria (40%) della holding del TPL* che *consentira' di beneficiare di alcuni vantaggi connessi al miglioramento di determinati indicatori finanziari".* Inoltre il Comune faceva presente che erano previsti una serie di interventi sul sistema delle società partecipate e allegava il cronoprogramma delle attività.

Sulla "*circolarizzazione debiti/crediti delle società partecipate"* l'Ente, pur riconoscendo trattarsi di un "*adempimento cui i comuni sono obbligati a decorrere dalla presentazione del Rendiconto*

per l'anno 2012", precisava che nel 2011 era stato approntato un apposito prospetto e che nel 2012 gli uffici finanziari avevano predisposto *"apposita nota informativa prevista dall'art. 6 comma 4 del D.L. 95/2012 (cfr. pag. 167 e ss. del Rendiconto 2012)".*

Parimenti l'Ente confermava che *"i residui passivi connessi ai debiti che il Comune di Napoli ha nei confronti delle società partecipate risultano contemplati per intero all'interno del piano".*

● La Commissione nella relazione finale (pag.8) si limitava a rinviare a pag. 85 del piano in esame (versione approvata con delibera di C.C. n. 3 del 28.01.2013) dove sono elencati gli organismi partecipati, la quota di partecipazione, patrimonio netto e risultato di esercizio; la Commissione prendeva, altresì, atto dell'allegato "*cronoprogramma delle attività di razionalizzazione ed "efficientamento" con i risultati attesi"*. La Commissione riportava che, in esito a richiesta istruttoria, "*l'Ente ha dettagliato le stime e le valutazioni effettuate per la dismissione di quote minoritarie di alcune società partecipate*", rinviando per l'esito della verifica dei debiti e crediti reciproci alla relazione dell'organo di revisione allegata al rendiconto 2012.

● Con ordinanza presidenziale n.38/2013, a chiarimento ulteriore di quanto precisato dalla Commissione nella relazione finale, si chiedeva all'Ente il business plan della futura NewCo da cui poter trarre informazioni circa la futura capacità reddituale e la conseguenziale appetibilità delle sue quote minoritarie sul mercato (previsto incasso di euro 50 mln), le relazioni di stima ex art. 2465 c.c. delle società che andranno a costituire la holding e veniva riproposta la richiesta, già avanzata in precedenza della Commissione, di un prospetto sui risparmi della spesa per servizi e governance delle società partecipate, non ancora documentati né puntualmente esplicitati. Infine veniva chiesto un aggiornamento sulle misure adottate per Terme di Agnano spa anche in considerazione delle eccessive perdite registrate.

Si invitava infine l'Ente a presentare una quantificazione complessiva delle perdite, specificando quelle già oggetto di riconoscimento per debiti fuori bilancio e si chiedeva di chiarire quale voce del piano era destinata ad accogliere tali perdite.

● Il Comune con memoria illustrativa del 6 dicembre 2013**,** affermava che *"la possibilità di ottenere un incasso di € 50 mln dalla vendita di aziende si riferisce alle quote minoritarie di alcune società partecipate e non, come erroneamente riportato nella relazione prot. n. PG2013/505746 dello scorso mese di giugno, della holding stessa"*; allegava relazioni di stima del 19 dicembre 2012 di ANM spa e Metronapoli spa per il conferimento delle loro quote societarie alla Napolipark srl (ora Napoli Holding srl) e il business plan di ANM spa (società incorporante di Metronapoli spa). In relazione a Terme di Agnano spa, che per ammissione dello stesso Comune "*realizza ricavi insufficienti a coprire i relativi costi di gestione*" e che vede in cassa integrazione parte dei dipendenti, veniva rappresentato che era impossibile un "*immediato rilancio delle attività termali*", bisognose di ulteriori investimenti, a causa della fase recessiva dell'economia di settore. Il Comune rappresentava che, di fronte all'impossibilità di vendere Terme di Agnano spa, era stato pubblicato un bando di gara internazionale per l'affitto d'azienda alle condizioni di seguito riportate: durata dell'affitto trentennale (rinnovabile);

canone d'affitto annuo base 1 mln di euro (indicizzato); realizzazione di investimenti da parte dell'affittuario, da eseguirsi nell'arco temporale dei primi dieci anni di gestione, per un ammontare non inferiore a 15 mln. di euro; acquisizione di tutto il personale in servizio; diritto di prelazione sull'acquisto del 40% del capitale sociale. Il Comune specificava che tale procedura di gara si era rivelata infruttuosa ed era in corso un secondo esperimento con condizioni migliorative.

In relazione alla richiesta di chiarimenti sulle perdite registrate dalle società partecipate negli ultimi anni, l'amministrazione dichiarava di non aver adottato alcun provvedimento amministrativo per il loro ripiano, avendo optato per una diminuzione del patrimonio netto delle stesse, anche se poi evidenziava di aver comunque previsto somme per eventuali ricapitalizzazioni di tali società all'interno del piano nell'ambito dei complessivi euro 650 mln destinati al riconoscimento dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali.

● Con ordinanza presidenziale n. 1/2014 di deferimento e convocazione all'adunanza pubblica del 20.1.2014 si chiedeva all'Ente di specificare quali fossero le società oggetto di dismissione dal momento che il Comune aveva precisato che l'incasso dei 50 mln di euro, previsto nel piano a copertura del disavanzo, si riferiva alla vendita di "*quote minoritarie di alcune società partecipate*".

Il Collegio, inoltre, chiedeva al Comune di quantificare le potenziali perdite da partecipate, avendo constatato l'assenza di alcuna evidenza contabile nel corso dell'attività istruttoria con la Commissione. Si rilevava una incoerenza tra le risposte fornite dall'Ente (nel piano alla voce "*debiti fuori bilancio e passività potenziali*" pari a 650 mln di euro - pag 36/42 - non risultava alcun riferimento alle potenziali perdite da partecipate nonostante il Comune aveva individuata quest'ultima come voce destinata ad accogliere tali perdite). Secondariamente il Collegio sollevava dubbi sulla capienza della suddetta voce "*debiti fuori bilancio e passività potenziali*" pari a 650 mln di euro in quanto le perdite delle sole partecipate al 100% dell'ultimo quinquennio risultavano in media pari a euro 30 mln. L'importo complessivo dei 650 mln euro previsti nell'arco del decennio risultava, quindi, assorbito per il 50% circa dalle perdite delle società partecipate.

Si evidenziava, inoltre, in riferimento alla verifica dei debiti e crediti reciproci tra Ente e società partecipate, richiesta a norma dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che la tabella allegata alla relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2012, cui la Commissione nella relazione finale rinviava, risultava assolutamente carente.

● Con risposta del 13 gennaio 2014, in relazione alla richiesta di chiarimenti sulla possibilità di realizzare un incasso di euro 50 mln dalla vendita di "*quote minoritarie di alcune società partecipate*", il Comune precisava che il piano di razionalizzazione delle stesse prevedeva una fase di ristrutturazione, in parte già realizzata, con trasformazioni societarie (costituzione della holding), fusioni societarie (Metronapoli in ANM) e cessioni di rami operativi (Napolipark in ANM, Elpis in Napoli Servizi), nonché la liquidazione di altre società (Sirena), ed il definitivo

riassetto mediante trasferimento in proprietà del capitale sociale di alcune partecipazioni comunali alla Napoli Holding, che nel frattempo stava assumendo la fisionomia di una holding finanziaria pura, di controllo delle società del gruppo: ANM (per la gestione del TPL integrato, già di proprietà della capogruppo), Terme di Agnano, Asia, CAAN, Napoli Servizi, Mostra d'Oltremare e Bagnoli Futura.

Il comune rappresentava, inoltre, che del suddetto gruppo era prevista, nel medio periodo, la collocazione sul mercato mediante procedure ad evidenza pubblica, del 40% del capitale sociale di ANM (soggetto unico gestore del TPL) e di Napoli Servizi mentre per Terme di Agnano confermava che era in corso un secondo esperimento di gara per l'affitto d'azienda.

In relazione alla richiesta di quantificazione delle potenziali perdite da parte delle società partecipate, il Comune confermava che "*le eventuali ricapitalizzazioni troveranno copertura nei € 650 milioni previsti per il riconoscimento delle passività potenziali*". Il Comune specificava, altresì, che la capienza della voce dei 650 mln di euro a copertura delle perdite era garantita dalla "*rimodulazione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio conseguente alla minore incidenza dei debiti che saranno riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. a) del TUEL, a seguito della velocizzazione dei pagamenti ai fornitori e alle imprese e per la definizione delle vertenze in via transattiva*". Il Comune rappresentava di aver intrapreso azioni al fine di ridurre al minimo il rischio del formarsi di perdite d'esercizio per le società ovvero il formarsi di passività latenti *"l'Amministrazione comunale ha richiesto alle società partecipate di predisporre e trasmettere il budget previsionale per l'anno 2014.. assicurando al contempo l'adeguata copertura delle stesse nell'ambito delle disponibilità finanziarie del bilancio di previsione dell'Ente".*

Per quanto concerne, invece, la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra Ente e le società partecipate, il Comune evidenziava che *"è in corso una ricognizione complessiva dei contratti e dei rapporti che gli organismi partecipati hanno in essere con il Comune di Napoli, al fine definire la redazione della nota informativa, introdotta dal citato art. 6 co. 4 del D.L. 95/2012, per la verifica della reciprocità dei crediti e dei debiti. L'analisi, condotta su 21 organismi partecipati ed estesa su un arco temporale di circa un decennio, presenta un elevato grado di complessità che non ha consentito ancora di definire e chiarire, in contraddittorio con gli organismi, le reciproche posizioni definendo l'esatto ammontare delle partite creditorie e/o debitorie risalenti nel tempo. Se all'esito del confronto scaturirà un debito ulteriore dell'Amministrazione nei confronti degli organismi partecipati, oltre a quelli già iscritti fra i residui passivi verso i medesimi soggetti, si provvederà senza ulteriore indugio al loro riconoscimento mediante le procedure di cui all'art. 194 del TUEL".*

Osservazioni

Il nuovo assetto societario, così come prospettato del Comune di Napoli, risulta costituito da una holding finanziaria, Napoli Holding srl ovvero la ex Napolipark spa, della quale faranno parte ANM, soggetto unico gestore del TPL, incorporante Metronapoli Spa e un ramo d'azienda operativo di Napolipark spa, oltre a Terme di Agnano spa, Asia spa, CAAN spa, Napoli Servizi spa, Mostra d'Oltremare spa e Bagnoli Futura spa. Risulta altresì che il Comune intende ricavare 50 mln euro, destinati a ripianare il disavanzo, dalla collocazione sul mercato mediante procedure ad evidenza pubblica, del 40% del capitale sociale di ANM e di Napoli Servizi, quest'ultima mai menzionata dal Comune nelle precedenti memorie. La ricostruzione di tale assetto del gruppo societario ha presentato per questa Sezione notevoli difficoltà a causa di risposte contraddittorie, lacunose e non esaurienti da parte dell'Ente nel corso della su illustrata attività istruttoria.

In riferimento alla politica di dismissione delle quote societarie che l'Ente dichiara di voler attivare, questa Sezione rileva che l'unico piano industriale e annesso Business plan presentato riguarda la New Company per la mobilità della città di Napoli - giugno 2013 - costituita da A.N.M. S.p.A, Metronapoli S.p.A e Napolipark s.r.l. Dall'analisi dello stesso si osserva che questa operazione di aggregazione riguarda società che, sul totale delle perdite dell'ultimo quinquennio degli organismi partecipate al 100% dal Comune di Napoli, presentavano perdite complessive per un'incidenza media del 10%. In particolare, le perdite dell'ultimo quinquennio delle società partecipate al 100% risultano in media pari a circa euro 30 mln, di cui solo circa euro 3 mln derivava dalle società ANM (bilancio 2012 non pervenuto), Metronapoli e Napolipark. La restante parte delle suddette perdite deriva in misura rilevante dalla società ASIA S.p.a e, in maniera costante nel quinquennio, da Napoli sociale e Terme di Agnano S.p.a.

Dal Business Plan trasmesso emerge, inoltre, che la New Company, trascorsa la fisiologica fase di start up, presenta, a partire dall'anno 2015, utili d'esercizi e un indice di redditività del capitale proprio (ROE) decrescenti raggiungendo il suo massimo valore per l'appunto nel 2015. Un ROE che decresce dal 10% al 2,50% rende discutibile l'appetibilità sul mercato della New Company. Sarebbe anche risultato utile, al fine di una valutazione più esauriente del Business Plan e della sua attrattiva sul mercato, poter calcolare l'indice di redditività dell'investimento (ROI), reso di fatto incalcolabile, in quanto il Business plan presentato da Napoli contiene uno Stato Patrimoniale prospettico che compensa le voci di credito e di debito e impedisce di avere contezza del totale dell'investimento e della sua evoluzione.

ROE - elaborato attraverso i dati dello Stato patrimoniale e Conto economico prospettico della NewCo (Fusione ANM e Metronapoli) estratti dal Piano Industriale TPL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Patrimonio netto	95.666.000	92.006.000	102.152.000	111.414.000	118.145.000	124.585.000	131.276.000	134.858.000	138.641.000	142.071.000
Utile/Perdita d'esercizio	**-20.434.000**	**-3.661.000**	**10.146.000**	**9.262.000**	**6.732.000**	**6.440.000**	**6.691.000**	**3.581.000**	**3.783.000**	**3.430.000**
ROE	**-21,36**	**-3,98**	**9,93**	**8,31**	**5,70**	**5,17**	**5,10**	**2,66**	**2,73**	**2,41**

Ugualmente critica è la mancanza di un'analisi di mercato in grado di valutare l'attendibilità dell'ambiziosa operazione prospettata dall'Ente, considerata anche l'attuale congiuntura economica del Paese. Dall'assenza di un'analisi di mercato deriva indiscutibilmente la storica incapacità del Comune di collocare sul mercato la società Terme di Agnano S.p.A nonostante sia stata, in passato, oggetto di continui investimenti per migliorarne gli asset (complessivamente pari a circa 9.200.000,00 euro dal 2008/09/10 tra copertura perdite e aumenti di capitale) e renderla più appetibile sul mercato. Questa Sezione osserva che non si è ancora trovato un acquirente/affittuario per Terme di Agnano spa, nonostante i continui e cospicui investimenti e il fatto che la società operi in un settore (terme convenzionate con la ASL - SPA termale - Hotel delle terme - piscine all'aperto e parco termale) potenzialmente più appetibile, per gli operatori economici, rispetto a quello del trasporto pubblico locale in cui è destinata a operare la New Company per la mobilità della città di Napoli.

Gli infruttuosi tentativi di alienazione di Terme di Agnano risalgono al 1999 con delibera di Giunta n. 2585 del 23.7.1999 avente ad oggetto*:"indizione di gara pubblica mediante procedura concorsuale ex D.L. 332/94 e d.lgs. 157/95 per l'alienazione della quota maggioritaria del capitale sociale alla futura s.p.a a capitale mista per la gestione del complesso termale di Agnano*"(Sezione regione controllo Campania-deliberazione n. 271/2011). Si può, pertanto, ipotizzare che le difficoltà incontrate - da più di venti anni - per la cessione della società Terme di Agnano, dovute all'assenza di un'analisi del mercato termale e a tentativi di vendita non supportati da una efficiente e efficace programmazione né da dati di mercato, si manifesteranno in misura ancora più consistente nell'ambito del trasporto pubblico locale che è notoriamente in difficoltà, anche avuto riguardo alle peculiari caratteristiche territoriali, ambientali e gestionali nelle quali l'operazione è destinata a realizzarsi.

Il perseverare del Comune (come per Terme di Agnano in passato e attualmente per la Newcompany) a non analizzare l'esistenza e la consistenza di una eventuale domanda di investimento in società a partecipazioni pubblica, operante nel settore dei servizi pubblici locali, non può che confermare le perplessità espresse da questa Sezione sull'esito stesso dell'operazione di alienazione.

A conferma del fatto che lo scenario prefigurato da questa Sezione della Corte è realistico, destando coerentemente forti preoccupazioni, si richiama la relazione di stima ex art. 2465 c.c. redatta da un collegio peritale e finalizzata alla valutazione del conferimento in natura delle quote a totale partecipazione della ANM S.p.a. da parte del Comune di Napoli in Napolipark s.r.l., allegata al verbale d'assemblea della Napolipark s.r.l. del 20.12.2013. Dalla suddetta relazione di stima risulta, infatti, che la ANM a fronte di un capitale netto contabile, al 30.06.2012, di 80,927 mln di euro risulta stimata in circa 36,466 mln di euro; vale a dire che la suddetta società viene stimata per un valore inferiore al 55% del suo patrimonio netto contabile. Si osserva, altresì, come una stima posizionata fortemente al disotto del valore contabile denota capacità reddituali future del complesso aziendale molto basse se non

addirittura negative. Viceversa Metronapoli, a fronte di un capitale netto di 26,646 mln di euro, viene stimata in 41,944 Mln di euro indicativa di una futura capacità reddituale positiva. Questa Sezione non può non rilevare, in aggiunta alle perplessità già manifestate sull'appetibilità della New Company, ulteriori dubbi sulla rischiosità dell'operazione di conferimento e fusione in quanto i risparmi attesi potrebbero essere neutralizzati dall'effetto negativo di trascinamento dell'azienda inefficiente rispetto a quella efficiente.

L'operazione esaminata considerate le riflessioni esplicitate sembra palesare la volontà dell'Ente di nascondere le consistenti perdite del patrimonio netto registrate dall'ANM dal 2010 a giugno 2012, il cui patrimonio netto di euro 123,454 mln di euro, del 2010, si è eroso fino a raggiungere euro 80,927 mln nel giugno del 2012.

Nulla risulta per la Società Napoli Servizi per la quale, solo con la nota illustrativa del 06.01.2014, il Comune ha manifestato l'intenzione di volerla collocare sul mercato unitamente alla società ANM S.p.A. Pertanto, in riferimento alla stessa, non è possibile effettuare alcuna valutazione sulla fattibilità dell'operazione.

In conclusione la non completezza e la confusione delle informazioni mostrata dal Comune, nel corso dell'intera attività istruttoria, su una delle leve cruciali delle misure di risanamento (razionalizzazione e ristrutturazione delle società partecipate), genera dubbi circa la presenza di una consapevole nonché sistematica attività di pianificazione della politica di interventi da attuare, fermo restando l'apprezzabile volontà, più volte rappresentata dall'Ente anche in occasione dell'adunanza pubblica, di voler procedere ad un efficientamento degli organismi partecipati con conseguente razionalizzazione delle risorse e riduzione dei costi.

A supporto delle osservazioni di cui al punto precedente si segnala la presentazione da parte dell'Ente di un cronoprogramma insufficiente e di scarso contenuto in relazione agli obiettivi e agli stadi intermedi del riassetto societario del gruppo municipale. Un documento più significativo e analitico, sia in termini quantitativi che in termini temporali, di quello presentato dal Comune di Napoli avrebbe consentito a questa Sezione di cogliere la direzione seguita dell'Ente e permesso di appurare che le politiche di intervento sulle società partecipate sono il frutto di una accurata nonché consapevole attività di pianificazione e non lasciate a scelte improvvisate.

L'Amministrazione, nonostante le richieste della Commissione e di questa Sezione, non fornisce alcuna documentata quantificazione dei riflessi positivi sugli equilibri complessivi del bilancio del Comune ipotizzabili dalla prospettata attività di ristrutturazione del complesso societario. Sull'argomento l'Ente in adunanza pubblica, su apposita richiesta, si è limitato a fornire generiche affermazioni parlando di "risparmi forti e importanti" che deriveranno dal consolidato fiscale infragruppo con conseguente riduzione di imposte per 7/8 mln di euro annui e dall'Iva infragruppo.

In relazione alla richiesta di quantificazione delle potenziali perdite da parte delle partecipate, non previste nel Piano originario né in quello aggiornato a luglio scorso, questo Sezione rileva che il Comune, nonostante le ripetute richieste non è stato in grado di formulare, nemmeno in

via approssimativa, delle stime. Il Comune si è limitato a confermare che "*le eventuali ricapitalizzazioni troveranno copertura nei 650 milioni di euro previsti per il riconoscimento delle passività potenziali*" ovvero nell'ambito del piano alla voce destinata ad accogliere complessivamente, per un importo pari a 650 mln di euro, sia i debiti fuori bilancio da riconoscere che un non definito ammontare di passività potenziali. La non quantificazione da parte dell'Ente di tali perdite non consente di valutare la congruità e conseguente attendibilità della previsione dei 650 mln di euro anche perché le perdite delle partecipate dell'ultimo quinquennio risultano in media pari a euro 30 mln come evidenziato nella Tabella sotto riportata.

TABELLA (H)		**Risultato d'esercizio società partecipate**				
Società.	**% part**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Anm S.p.A.	100	-2.899.802,00	728.179,00	-740.020	-9.627.368	n.p.
Arin S.p.A.	100	4.606.689,00	2.625.516,00	3.908.657,00	2.033.067	n.p.
Asia S.p.A.	100	-45.727.241,00	-18.196.379,00	208.918,00	-21.020.578	-20.558.440
Elpis S.r.l.	100	202.718,00	222.754,00	-751.810,00	-1.760.420	
Metronapoli S.p.A.	100	862.890,00	293.562,00	-4.893.889,00	-1.790.325	2.874.913
Napoli Servizi S.p.A.	100	3.696.491,00	379.266,00	10.764,00	-6.617.247	14.744
Napoli Sociale S.p.A.	100	-318.365,00	-327.372,00	-464.364,00	-1.860.429	18.197
Napolipark S.r.l.	100	461.906,00	156.464,00	98.131,00	190.190	115.542
Terme di Agnano S.p.A.	100	-1.188.563,00	-983.887,00	-3.772.471,00	-3.101.222	-2.911.615
		-40.303.277,00	**-15.101.897,00**	**-6.396.084**	**-43.554.332**	**-20.446.659**
Bagnolifitura S.p.A.	90	-4.114.402,00	-4.524.466,00	-10.277.737,00	2.067.024	8.217.187
Stoà S.C.p.A.	73,332	7.409,00	13.812,00	46.819,00	-353.911	-462.456
Caan S.C.p.A.	66,74	-3.842.801,00	-3.897.569,00	-4.652.014,00	-4.536.868	-1.967.374
Mostra d'Oltremare S.p.A.	66,31	-751.437,00	-954.720,00	-952.962,00	-3.848.271	-5.303.601
Sirena S.C.p.A.	53,46	-184.846,00	-391.544,00	-286.641,00	-262.126	n.p.
		-8.886.077,00	**-9.754.487,00**	**-16.122.535,00**	**-6.934.152**	**483.756**
Anea	30,3	16.606,00	42.583,00	2.292,00	n.a.	n.a.
Nausicaa S.C.p.A.	16	0	0	-274.870,00	n.a.	n.a.
Gesac S.p.A.	12,5	5.571.283,00	4.993.960,00	7.611.279,00	n.a.	n.a.
Napoli Orientale S.C.p.A.	9,8	0	0	-381	n.a.	n.a.
		5.587.889,00	**5.036.543,00**	**7.338.320,00**		

Fonte: rielaborazione ufficio del controllo della Corte conti

L'importo complessivo dei 650 mln di euro previsti nell'arco del decennio risulterebbe, quindi, assorbito per il 50% circa dalle perdite delle società partecipate. La motivazione adotta dal Comune per giustificare la capienza dell'ammontare della voce dei 650 mln di euro attraverso la "*rimodulazione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio conseguente alla minore incidenza dei debiti che saranno riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. a) del TUEL, a seguito della velocizzazione dei pagamenti ai fornitori e alle imprese e per la definizione delle vertenze*

in via transattiva" finisce col rendere aleatoria e incerta la copertura delle eventuali perdite da società partecipate. Infatti, la mancata previsione di riduzione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio (per effetto di velocizzazione dei pagamenti ai fornitori), in aggiunta alla mancata quantificazione delle passività non consente di valutare positivamente la voce dei 650 mln euro, ritenuta pertanto insufficiente.

Pur contestando la stima delle perdite elaborata da questa Sezione sulla base del trend storico (30 mln di euro in media), il Comune non ha fornito una diversa previsione. Solo in adunanza pubblica, a seguito di specifica domanda sul punto, l'Assessore al bilancio afferma che le perdite potenziali delle partecipate possono attestarsi al più ad un quarto circa rispetto alle previsioni della Corte. In tale circostanza l'Assessore ha peraltro affermato che "*…alcune società come Mostra Oltremare, che con il bilancio 2013 ha dimezzato le perdite attestandosi attualmente sui 5,6, 7 mln di euro, hanno un patrimonio immobiliare enorme che non richiedono di intervenire con il nostro bilancio per poter ricapitalizzare la società…per tali società in caso si perdite si procederà con una riduzione del capitale sociale".*

D'affermazione dell'assessore discendono una serie di considerazioni. La prima è che la società Mostra d'oltremare non è partecipata al 100% dal Comune di Napoli mentre le osservazioni di questa Sezione sulle perdite di circa 30 mln di euro attengono alle società a partecipazione totalitaria. Inoltre, va considerato che la scelta prospettata dall'Assessore di far fronte alle perdite d'esercizio con una riduzione del patrimonio netto, pur non determinando alcun riflesso sul bilancio dell'Ente, comporterebbe comunque il depauperamento di un patrimonio pubblico. In ultima analisi, va evidenziato che la capienza di un patrimonio netto a sostenere le perdite d'esercizio non può eliminare la necessità dell'Ente di indirizzare le scelte gestionali alla salvaguardare del patrimonio di società a partecipazione pubblica.

In ogni caso l'insieme delle considerazioni su indicate conducono a ritenere che il piano di risanamento del Comune non tiene conto in maniera adeguata di tali passività potenziali.

In riferimento alla verifica dei debiti e crediti reciproci tra Ente e società partecipate, richiesti a norma dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n.135, si evidenzia che la tabella allegata alla relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2012 risulta assolutamente carente. In adunanza l'Assessore affermava che tale prospetto era ancora in formazione a dispetto di una norma che già per il 2012 prevedeva una chiara e puntuale definizione della situazione debiti/crediti. Si rileva che l'art. 6 comma, 4 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 citato obbliga i comuni, a decorrere dall'esercizio 2012, ad allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzi analiticamente eventuali discordanze e fornendone la motivazione in modo che l'Ente possa adottare senza indugio i provvedimenti necessari. Nella relazione dei Revisori al Rendiconto della gestione per l'esercizio 2012 viene riscontrato (pag. 46) "*il mancato inoltro di bilanci da parte delle Società partecipate tranne che per la Società Ente d'Ambito Napoli Volturno. Da tale verifica è risultato*

che tra la Società partecipata sopra citata e l'Ente non si registrano partite creditorie e partite debitorie mentre invece per le restanti società partecipate non si è potuto procedere ad alcun confronto né verifica tra partite debitorie e creditorie a causa del mancato inoltro della documentazione necessaria" e altresì (pag. 102-103) che la *"mancata documentazione fatta pervenire nei tempi utili da parte delle società partecipate che non ha consentito la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate stesse. Di conseguenza, il Collegio dei Revisori dei Conti non ha potuto asseverare il prospetto in questione e non ha potuto evidenziare eventuali discordanze. Pertanto si invita l'Ente ad adottare adeguati provvedimenti nei confronti delle società partecipate inadempienti e a sollecitare l'immediato invio della documentazione necessaria ai fini della verifica di conciliazione delle partite debitorie e creditorie"… …"Inoltre si evidenzia che il mancato inoltro dei bilanci di esercizio delle società partecipate relativamente al periodo di imposta 2012 non consente a questo Collegio dei Revisori di verificare nel suo insieme lo stato di salute dell'Ente".*

La mancata allegazione della nota informativa dei debiti/crediti delle società partecipate, in violazione dell'art. 6 comma 4 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 costituisce un'ulteriore conferma dello scarso controllo dell'Ente sulle proprie partecipate.

Infine, per quanto attiene la società Terme di Agnano Si osserva che l'amministrazione, dopo aver constatato l'esito negativo dei vari tentativi di alienazione di Terme di Agnano, ha intrapreso una nuova attività di rilancio sul mercato pubblicando un bando di gara internazionale per l'affitto d'azienda. Va evidenziato che anche la nuova politica di affitto di ramo di azienda intrapresa dall'ente non ha avuto un riscontro positivo. In conclusione non può non rilevarsi che la storica incapacità del Comune di collocare sul mercato la società Terme di Agnano S.p.A continua a rimanere una questione irrisolta che incide pesantemente sugli equilibri di bilancio dell'Ente e sulla complessiva operazione di risanamento.

9. EQUILIBRI DI BILANCIO

9.1 Contabilizzazione Anticipazioni

Ai fini degli equilibri di parte corrente il Comune contabilizza, nel piano, la restituzione dell'anticipazione a valere sul fondo di rotazione ex art. 243 del TUEL pari a euro 235 mln (indicata dall'Ente nella somma pari a euro 220 mln) mentre non riporta la contabilizzazione dell'anticipazione conseguita dalla Cassa DD.PP ex decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, pari a euro 593 mln.

Tale differente modalità di contabilizzazione non risultava comprensibile a questa Corte.

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

●Con la prima richiesta istruttoria del 9.05.2013, la Commissione già segnalava all'Ente che l'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, pari a euro 234 mln e non 265 mln, come indicato dall'Ente, essendo un'anticipazione di cassa da contabilizzare nell'anno di concessione al titolo V dell'entrata e in misura corrispondente al titolo III della spesa (per la restituzione).

• Il Comune con riscontro del 25.06.2013 alla prima richiesta istruttoria della Commissione prendeva atto dell'esatto importo dell'anticipazione (nella misura rideterminata di circa euro 234 mln) da riportare seguendo le indicazioni fornite nel piano in sede di aggiornamento.

• Successivamente l'Ente, per effetto della conseguita erogazione di liquidità ex dell'art. 1, comma 15 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, aggiornava il piano con delibera di C.C. n. 33 del 15 luglio 2013 continuando per il fondo di rotazione ex d.l. n. 174/2012 pari a 234 mln a contabilizzare il rimborso tra gli stanziamenti di spesa, mentre l'anticipazione ex d.l. n. 35/2013 pari a euro 593 mln era contabilizzato in conto residui.

• Con la seconda nota istruttoria del 19.09.2013 la Commissione evidenziava in merito alle somme concesse a titolo di anticipazione da Fondo di rotazione art. 243 ter del Tuel e da anticipazione della Cassa DDPP ex d.l. n. 35/2013, oltre a quanto già descritto nella circolare n. 5 del 7 febbraio 2013 del MEF, quanto deciso dalla Corte dei conti - sezione delle Autonomie – con la deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG in ordine alla natura dell'anticipazione e alla sua corretta imputazione: *"La soluzione deve muovere dalla consapevolezza che la corrispondente voce di uscita dell'entrata da anticipazione in discorso, non può essere uno stanziamento di spesa trattandosi, come già precisato, di sole disponibilità liquide"*. A tal proposito chiedeva di evidenziare l'esatta contabilizzazione sul Bilancio 2013 e seguenti di tali anticipazioni dal momento che le restituzioni apparivano evidenziate in competenza negli equilibri di parte corrente del piano.

• Il Comune nella nota di risposta del 4.10.2013 alla Commissione chiariva al riguardo che per la contabilizzazione sul Bilancio 2013 delle somme concesse a titolo di anticipazione da Fondo di rotazione ex art.243 ter del TUEL e da anticipazione della Cassa DD.PP. ex d.l. n.35/2013 provvedeva come segue:

"Bilancio di Previsione 2013

per la parte entrata:

• al codice risorsa 5.03.2255 "Categoria 03 Assunzione di mutui e prestiti";

• al codice siope 5311 "Mutui e prestiti da enti del settore pubblico per lo stanziamento di 220.000.000,00 per la parte spesa:

• al codice bilancio 3.01.03.03 "Intervento 3 - Rimborso di quota di capitale di quota di mutui e prestiti"

• al codice siope 3311 "Rimborso mutui e prestiti ad enti del settore pubblico";

• per lo stanziamento di 220.000.000,00 per la parte entrata:

• al codice di risorsa 5.03.2250 per lo stanziamento di 593.140.127,78

per la parte spesa:

• al codice di risorsa 3.01.0303 per lo stanziamento di 593.140.127,78"

Nella gestione è stato costituito un accertamento di competenza al codice risorsa 5032255 accertamento n. 608 del 07/06/2013 - per euro 58.746.430,47=, con pari e contestuale impegno di spesa all'intervento 3010303 n. 3138 del 07/06/2013.

Pertanto, nella contabilità dell'Ente risultava:

- *un accertamento riscosso di competenza;*
- *una diminuzione dei residui di importo pari alla anticipazione per i pagamenti effettuati;*
- *un impegno di competenza al titolo terzo della spesa che neutralizza l'effetto dei pagamenti a residuo.*

Questo Ente, provvederà a rettificare l'importo del fondo a residuo con variazioni pari ai pagamenti effettuati in conto competenza a titolo di rimborso sino alla estinzione della obbligazione assunta".

● La Commissione nella relazione finale del 13.11.2013 ribadiva che il Comune non forniva spiegazioni sulla contabilizzazione in competenza negli esercizi dal 2014 al 2022 delle restituzioni del Fondo al Ministero dell'Interno e dell'anticipazione alla Cassa DD.PP., con conseguente contabilizzazione di uno stanziamento di spesa non dovuta che risulterebbe avvantaggiare la procedura di risanamento.

●Con Ordinanza istruttoria n. 38 del 28.11.2013 il Collegio rappresentava all'Ente che non era chiara la modalità di contabilizzazione, negli esercizi dal 2014 al 2022, delle restituzioni del Fondo di rotazione al Ministero dell'interno e dell'anticipazione di liquidità alla Cassa DD.PP. Si chiedevano chiarimenti sulla contabilizzazione, della rata di ammortamento del Fondo di rotazione in considerazione, anche, dei riflessi della stessa sul disequilibrio di parte corrente.

●Il Comune nella risposta del 6 dicembre 2013, dopo una lunga esposizione della modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità conseguite (sia ex d.l.n. 174/2012 che ex d.l. n. 35/2013), confermava le modalità di contabilizzazione già esposte alla Commissione. Peraltro in relazione allo *"stanziamento nel piano, della rata di ammortamento del Fondo di rotazione"* il Comune osservava che "*tale stanziamento riflette un comportamento prudenziale che l'Amministrazione ha ritenuto, anche se non previsto dalla norma, di portare avanti*"……"*In tal modo, accrescendo l'onere degli impegni della quota annua di restituzione delle due anticipazioni, di fatto sottrae alla disponibilità per l'impegno, per ciascun anno, somme di importo pari alle quote di restituzione. In questo modo, il "peso" del risanamento viene pienamente sopportato in termini di competenza"*

Osservazioni

Rinviando al Punto (1 Disavanzo) le riflessioni sulla corretta procedura di contabilizzazione delle due anticipazioni, si osserva che l'Ente iscrivendo impropriamente nel piano pluriennale di riequilibrio tra gli stanziamenti di spesa la quota annuale di rimborso dell'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, a differenza della corretta procedura seguita per l'anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi dell'art. 1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, tiene conto, ai fini degli equilibri di parte corrente, di una spesa non dovuta. Tale impropria attribuzione genera una differenza di parte corrente inferiore a quanto rilevato nel piano decennale favorendo il Comune nell'

individuazione di risorse che potrebbero essere utilizzate, prudenzialmente, per accrescere il Fondo svalutazione crediti.

9.2 Fondo svalutazione crediti

La funzione del Fondo di svalutazione crediti è quella di "*congelare*" una quota dell'avanzo applicabile mediante corrispondenti stanziamenti figurativi di spesa da far rifluire, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione in qualità di economie, così da assicurare idonea copertura finanziaria alle perdite (cfr., in tal senso, i principi contabili n. 3.40 e 3.51). La problematica del fondo svalutazione crediti del Comune di Napoli, strettamente correlato alle gravi criticità riscontrate nella gestione dei residui attivi, è stata già affrontata da questa Sezione in passato con le delibere 251/2011 e 23/2013.

● Con la delibera n. 251/2011 questa Sezione rilevava l'incongrua determinazione del Fondo svalutazione crediti, con capienza assolutamente insufficiente in rapporto al monte dei residui attivi, e veniva accertata l'assoluta inadeguatezza dei criteri seguiti dall'Ente per determinarne la misura ovvero in base al criterio dell'anzianità. Si osservava altresì che il suddetto Fondo svalutazione prendeva in considerazione solo le avvenute cancellazioni dei residui attivi, per accertata estinzione del credito, senza tenere conto in alcun modo dei crediti di dubbia esigibilità, non stralciati dal bilancio, né di quelli assolutamente inesigibili, neppure rilevati. Si osservava in quella sede che "*la prassi di bilanciare l'entità del Fondo alle insussistenze dei residui attivi (riducendo l'ammontare del primo al crescere delle seconde) appare contraria allo stesso principio di prudenza che l'Amministrazione intenderebbe invocare, poiché a fronte di un incremento delle "cancellazioni" l'indice di rischiosità delle perdite su crediti aumenta anziché diminuire. Viceversa, l'utilizzo dei soli indicatori sintetici di anzianità dei crediti scaduti non può supplire all'esigenza di un'analisi puntuale dei singoli crediti conservati in bilancio e dei motivi che ne impediscono la riscossione, in quanto tali previsioni astratte si risolverebbero in una congettura arbitraria qualora disgiunte (ovvero difformi) da riscontri ottenuti utilizzando il metodo analitico"*. Si sottolineava, infatti, che: *"il Fondo svalutazione crediti deve essere determinato secondo i canoni della discrezionalità tecnica e, dunque, secondo un processo razionale e rigoroso di analisi dei singoli crediti e di ogni altro elemento, di fatto esistente o previsto, utile alla stima delle perdite presunte. La sola valutazione "forfetaria" del presunto valore di realizzo dei crediti scaduti non può costituire, invero, idoneo criterio di analisi e di stima se prescinde completamente da un'indagine condotta sull'esigibilità dei singoli crediti e sui relativi rischi di insolvenza".*

● Con la successiva deliberazione n. 23/2013 questa Sezione rilevava che il Comune di Napoli, in persistente inadempimento dei principi contabili e delle indicazioni rappresentate, non aveva assunto alcun provvedimento in relazione all'adeguamento del Fondo svalutazione crediti in proporzione dell'entità dei crediti di dubbia esigibilità o allo stralcio di questi ultimi per la parte residuale. Si osservava che "*Il fondo svalutazione crediti alla data del 31.12.2010 ammonta a euro 84.545.193,97, a fronte di crediti di dubbia esigibilità dichiarati pari a euro*

227.411.143,45 e continua a essere inadeguato nel suo ammontare, poiché rappresenta solo il 37,17% dei crediti di dubbia esigibilità dichiarati nel 2010, oltre che in forte diminuzione rispetto al 2009 in cui il fondo era pari a euro 149.000.000,895 ossia pari al 52,54% dei crediti di dubbia esigibilità". Nella medesima deliberazione n. 23/2013 si dava atto, peraltro, che l'Amministrazione aveva comunicato di aver integrato il suddetto fondo nel Bilancio di previsione 2012 fino a raggiungere un ammontare di €137.873.625,02 con un legame positivo tra andamento dei crediti di dubbia esigibilità e fondo svalutazione, ma con un margine tra residui attivi e fondo svalutazione sempre positivo e addirittura in crescita, in quanto detto margine passava dai 136 milioni nel 2009 a 143 milioni circa nel 2010. Veniva pertanto riscontrata "*l'inadeguatezza del fondo svalutazione crediti nel rendiconto 2010*".
Si confermava, pertanto, la criticità relativa all'"*assoluta esiguità del fondo di svalutazione, soprattutto rapportata al reale ammontare dei crediti di dubbia esigibilità risultati a seguito della revisione straordinaria compiuta nel 2012 ossia pari a 874.955.513,39 euro, (che) ha, infatti, impedito al suddetto Fondo di assolvere la sua funzione di bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione derivante dall'eliminazione dal bilancio dei crediti di dubbia esigibilità, inverando il rischio paventato nella citata delibera n. 251"*.
Ulteriore grave criticità riscontrata era che il suddetto fondo svalutazione crediti risultava iscritto tra le voci non vincolate dell'avanzo d'amministrazione, finendo col negare validità al fondo stesso e alla sua funzione. Non iscrivendo il suddetto fondo tra le voci vincolate dell'avanzo di amministrazione, era come se il suddetto fondo non fosse mai stato costituito, in quanto refluendo nell'avanzo disponibile alimentava nuove ed ulteriori spese prive di effettiva copertura.

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

● Il magistrato incaricato dell'esame del Piano con nota del 27.03.2013 *ex* art. 243 quater TUEL (prot. n. 1854 del 27.03.2013 di questa Sezione), prima della modifica introdotta dall'art. 10 ter del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con legge 6 giugno 2013, n. 64, che ha eliminato dal testo della norma l'inciso concernente le possibili "*indicazioni fornite dalla competente Sezione regionale di controllo"*, ha altresì richiamato la Commissione, nella sua necessaria attività istruttoria, a prestare particolare attenzione a quanto già segnalato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con le deliberazioni, tra le altre, n. 251/2011 e n. 23/2013, evidenziando nel Piano pluriennale "*un disavanzo di parte corrente in conto competenza nel decennio 2013/2022 coperto con l'avanzo di amministrazione presunto, anche ricorrendo alla sua componente vincolata cioè al Fondo Svalutazione crediti*".

● La Commissione con la prima richiesta istruttoria del 9.05.2013 chiedeva al Comune di chiarire il seguente aspetto*:"Considerato poi che all'esito dell'operazione di revisione straordinaria sono ancora presenti nel bilancio residui attivi di anzianità superiore al quinquennio andrebbe data contezza della previsione del fondo svalutazione crediti di cui all'articolo 6, comma 17, del decreto legge n. 95/2012,/2012, specificando per ciascuno degli*

anni 2012 e 2013 quale è stato (2012) e quale sarà (2013) l'esatto ammontare dello stesso. Inoltre, si rende necessario specificare se il predetto fondo tenga o meno conto anche dell'incisività dell'attività di riaccertamento e della percentuale di riscossione dei residui ovvero sia esclusivamente pari al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni, come da soglia individuata dalla legge"

● Il Comune riscontrava quanto richiesto dalla Commissione con nota del 25.06.2013: "*In ordine a quanto osservato sulla congruità dell'ammontare del fondo svalutazione crediti, si chiarisce innanzitutto che in sede di approvazione del Rendiconto 2011 sono stati effettuati "tagli" sui residui per oltre € 1 mld. Come si evince dalla tabella allegata sub 03, nel 2012 la previsione del fondo svalutazione crediti risulta essere pienamente in linea con quanto previsto dall'art. 6 comma 17 del D.L. 95/2012. Analogamente, in sede di redazione del bilancio di previsione per l'anno 2013, la percentuale minima del 25% non solo sarà rispettata, ma verrà consistentemente incrementata per favorire il graduale avvicinamento alla più elevata percentuale del 50% che occorrerà osservare a partire dal 2014."*

● In occasione dell'aggiornamento del Piano ex art. 1 comma 35 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con legge 6 giugno 2013, n. 64, per effetto della conseguita anticipazione di liquidità dalla cassa DD PP pari a euro 593 mln, con delibera di C.C. n. 33 del 15 luglio 2013 "*l'amministrazione provvedeva a vincolare parte del risultato di gestione pari a euro 32.754.430,89, quale quota relativa al valore dei residui attivi ante l'ultimo quinquennio, da applicare al Fondo svalutazione crediti dell'anno 2013- fondo non impegnabile di spesa corrente".*

● La Commissione con la seconda richiesta istruttoria del 19.09.2013 sottoponeva al Comune la seguente criticità*: "Da un esame del rendiconto 2012 si registra un disavanzo di amministrazione pari ad € 746.665.980,12 ed un avanzo vincolato da applicare al Bilancio 2013 di € 36.521.176,94; sempre dal rendiconto 2012 risulta che il Fondo svalutazione crediti è stato iscritto nel Bilancio 2012 per € 79.991.604 ed è stato finanziato con avanzo vincolato per la somma accertata di € 32.754.430,89. Preso atto che una più corretta impostazione contabile prevede il finanziamento del fondo svalutazione crediti (Tit. I della spesa) con entrate correnti (Tit. I,II,III) o con entrate da avanzo non vincolato (se esistente), voglia l'Ente fornire adeguati chiarimenti in ordine agli equilibri di parte corrente (1.2 Sezione seconda – Risanamento), rimodulati con deliberazione consiliare n. 33 del 15.07.2013, nella misura in cui che essi risultano influenzati da una non corretta valutazione contabile del fondo svalutazione crediti che se da una parte non appare stanziato tra la spesa, dall'altra compare invece quale fonte di finanziamento del disavanzo corrente. Voglia l'Ente inoltre fornire informazioni sulla quantificazione del fondo svalutazione crediti sulla base del combinato disposto dell'art. 6, comma 17, del DL 95/2012 e dell'art.1, comma 17, del Dl 35/2013 e successive modificazioni, con la certificata dimostrazione della perdurante sussistenza delle ragioni del credito per i residui esclusi dal calcolo".*

● Il Comune dava riscontro in data 19.09.2013 alla seconda richiesta istruttoria della Commissione rappresentando sul punto: *"In sede di assestamento al Bilancio di Previsione 2012 di cui alla deliberazione consiliare n.55 del 30/11/2012 all'intervento 1.01.08.10, era stato iscritto uno stanziamento pari ad euro 79.991.604,78. Questo stanziamento della spesa veniva finanziato dalla parte entrata:*

ALIENAZIONE ERP	***€ 48 Mln***	*titolo quarto della entrata*
RIVALSA	*€ 1.030.773,83*	*titolo terzo della entrata*
CONTENZIOSO NAP. GAS	*€ 3.790.462,00*	*titolo terzo della entrata*
LIQUIDAZIONE I.C.A.	*€ 498.800,00*	*Titolo terzo della entrata*
ALIENAZ. PATR. DISPONIBILE	*€ 25.627.542,45*	*titolo quarto della entrata*
CONDONO 2011	*€ 1.044.026,50*	*titolo quarto della entrata*

Fonte: Comune

In fase di rendiconto della gestione 2012, rilevate le specifiche evidenze contabili, quota del risultato di amministrazione 2012, veniva vincolato alla costituzione del Fondo in argomento per l'applicazione, quale quota vincolata - e quindi sottratta all' assorbimento del disavanzo - del risultato di amministrazione 2012, al bilancio di previsione 2013 e specificamente:

- Quota riferita alle somme accertate alla competenza €14.398.420,15;

- Maggiori accertamenti relativi a residui attivi del primo e terzo titolo € 18.356.010,74;

- Oneri da condono € 1.158. 228,11

Con il bilancio di Previsione 2013, l'Amministrazione con deliberazione consiliare n. 55 del 17/09/2013, ha iscritto a Bilancio di Previsione 2013 il sotto segnalato stanziamento cosi distinto:

42305	*1*	*1010810*	*32.754.430,89*	*Fondo svalutazione crediti finanziato da quota parte risultante da rendiconto della gestione 2012*
42305	*2*	*1010810*	*1.158.228,11*	*Fondo svalutazione crediti finanziato da quota parte risultante da rendiconto della gestione 2012*
42305	*3*	*1010810*	*51.829.000,00*	*Fondo svalutazione crediti – quota parte a carico del bilancio comunale*
			85.741.659,00	

Fonte: Comune

In riferimento specifico alla iscrizione nella parte spesa della corrispondente quota vincolata del risultato di amministrazione relativo ai Rendiconto della gestione 2012, si segnala che il Fondo Svalutazione Crediti è inserito nella voce "Altre Spese" del punto 1.2 Sezione seconda Risanamento.

Relativamente alla quantificazione del Fondo in questione, si rimanda alle tabelle sotto riportate ai nn. 1.1 e 1.2, significando che la percentuale è calcolata sulla totalità dei residui attivi cogniti ai sensi dell'art. 6 comma 17 del D.L. 95/2012 e dell'art. 1 comma 17 del D.L.35/2013, non essendo stata considerata alcuna esclusione bisognevole della certificazione richiesta.

Oggetto	Residuo totale	Minori entrate	Maggiori accertamenti	Accertamenti	Reversali	Residuo finale
Tit. I Entrate Tributarie Totale	23.608.282,04	508.569,69	1.654.957,99	24.754.670,34	3.455.718,59	21.298.951,75
Tit. III Entrate Extratributarie Totale	111.317.392,89	3.839.777,01	1.185.759,03	108.663.374,91	6.197.753,57	102.465.621,34
Totale I+III	134.925.674,93	4.348.346,70	2.840.717,02	133.418.045,25	9.653.472,16	123.764.573,09

Fsc richiesto = 30.941.143,27 (25%)
Fonte: Comune rielaborato da Ufficio Controllo della Sezione

Lo stanziamento del FSC 2012 richiesto dalla normativa, calcolato sulla percentuale del 25% del totale dei residui attivi presenti al 31/12/2012, poteva essere contenuto in euro 30.941.143,27. Dalla tabella seguente, l'Amministrazione ha, invece, disposto un accantonamento del risultato di amministrazione pari ad euro

FSC appostato € 32.754.430,89 contabilizzato nei termini sotto riportati:

1.2

	fondo svalutazione crediti	stanziamento	accertato
2012	Alienazioni	73.627.542,45	8.648.000,00
	Recupero oneri di rivalsa 303006	1.030.773,83	1.489.958,15
	Contenzioso Napoletana Gas2271	3.790.462,00	3.790.462,00
	av. vinc. condono 2011	1.044.026,50 -	
	Liquidazione I.C.A.	498.800,00	470.000,00
	Totale	79.991.604,78	14.398.420,15
	maggiori accertamenti di residui destinati al Fondo Svalutazione Crediti		18.356.010,74
	Totale accantonato per Fondo Vincolato del risultato di Amministrazione destinato a Fondo Svalutazione Crediti		32.754.430,89

Fonte: Comune

● La Commissione nella relazione finale del 13.11. 2013 concludeva sul punto :"*In risposta alla seconda richiesta istruttoria, l'Ente ha altresì fornito dettagliate informazioni sulla congrua quantificazione del fondo svalutazione crediti che per l'anno 2013 è previsto pari ad € 85.741.659,00 (finanziato in parte con avanzo vincolato 2012 ed, in parte con quota a carico del Bilancio 2013), in misura superiore al limite minimo previsto dal combinato disposto dell'art. 6, comma 17, del D.L.95/2012 e dell'art.1, comma 17, del D.L. n. 35/20133 e successive modifiche ed integrazioni. L'Ente ha altresì chiarito che la previsione di spesa è inserita nel Piano alla voce "Altre spese" della tabella 1.2 "Equilibrio di parte corrente" della sezione seconda dello schema istruttorio (nell'ambito del totale € 142.670.298,15)".*

Osservazioni

A seguito di una non agevole ricostruzione effettuata dall'Ufficio controllo di questa Sezione della consistenza del Fondo svalutazione crediti che per l'esercizio 2013 ammonta ad euro 79.991.604,78, stante le varie e differenti versioni presentate dall'Ente, si rileva che risultano rispettati i limiti normativi previsti dell'art. 6 comma 17 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135. A tale proposito non può non rilevarsi, comunque, che a garanzia di una sostanziale attività di risanamento finalizzata al raggiungimento di equilibri economici futuri strutturali il Fondo svalutazione crediti, al di là del rispetto dell'art. 6 comma 17 del d.l. n. 95/2012 citato e nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo n. 23 giugno 2011, n. 118, dovrebbe adeguarsi all'andamento della capacità di riscossione delle entrate del Titolo I e III per le quali sono state individuate maggiori difficoltà di esazione, sia in conto competenza che in conto residui. Solo un fondo così costituito allineerebbe l'accertabile al riscuotibile vincolando parte del risultato di amministrazione alla copertura dell'eventuale mancato incasso. Infatti se per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio venisse effettuato un accantonamento al fondo svalutazione crediti, di ammontare pari alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio e in considerazione della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media degli incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata), si eviterebbe di far sorgere debiti (impegni di spesa) in corrispondenza di crediti (accertamenti di entrata) caratterizzati da un alta probabilità di non incasso (per esempio le sanzioni al codice della strada, la tarsu e gli oneri di urbanizzazione). Una sana e prudenziale gestione del fondo svalutazione crediti così come sopra rappresentata consentirebbe all'Ente di superare in via strutturale e, quindi, alla radice le cause che hanno condotto al disavanzo di amministrazione registrato a rendiconto 2011 pari a euro 780 mln (debiti assunti in corrispondenza di crediti rilevatisi inesigibili).

La ratio sottostante alla norma del decreto *c.d. "spending review"* che prevede l'obbligo per gli enti locali di iscrivere, per l'anno 2012, un Fondo svalutazione crediti di importo pari almeno al 25% dell'ammontare dei residui attivi iscritti al Titolo I e III ed aventi anzianità superiore a cinque anni (poi riformulato dal… 30%), è da intendersi come un comportamento di prudenza minimo finalizzato ad introdurre, per tempo, gli operatori degli enti locali al cambio che sarà imposto dalla norme in materia di armonizzazione dei bilanci.

Si aggiunga altresì che la necessità di provvedere ad una diversa e più adeguata quantificazione del FSC non solo costituisce un principio di buona gestione e di prudenza comunque richiedibile al Comune in un contesto di simile degrado della capacità di riscossione, ma costituisce inoltre un obbligo di legge in vigore dal 10/08/2011 (G.U. n. 172 del 26/07/2011) ai sensi del d. lgs. n. 118/2011, con decorrenza dal 01/01/2015 per effetto della proroga disposta dell'art. 9 del d.lgs. n. 102/2013. A tal proposito si evidenzia che il Comune di Napoli, individuato tra le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione ex art. 36 del

d.lgs. n. 118/2011 (art. 1 D.P.C.M. 28.12.2011) è stato escluso dalla sperimentazione e dal relativo sistema premiante, che peraltro nel 2012 avrebbe consentito di alleggerire la manovra sostenuta dall'Ente per il rispetto del patto di stabilità interno, con apposito decreto ministeriale (d.m. 13/7/2012) per non aver applicato correttamente le relative disposizioni e non come più volte riferito dal Comune, nel corso dell'attività istruttoria, di "non aver aderito alla sperimentazione contabile ex d.lgs. 118/2011 che entrerà in vigore nel 2015". Nel Piano, come già evidenziato, non risulta alcuna quantificazione del Fondo in tal senso con violazione di una legge in vigore per quanto non ancora efficace. Nell'arco di una programmazione pluriennale il Comune, infatti, non poteva non tenerne conto.

Sulle modalità di copertura del Fondo svalutazione crediti, si rileva che l'Ente, nel corso dell'attività istruttoria, ha prospettato diverse versioni di modalità di finanziamento del Fondo rendendo oltremodo difficile pervenire ad una chiara individuazione oltre che quantificazione delle risorse utilizzate a copertura dello stesso. Ciò ha indotto il Collegio ad approfondire la problematica in sede di ordinanza istruttoria n. 38/2013 in risposta alla quale l'Ente ha spiegato la prassi di finanziare il Fondo svalutazione crediti con entrate di difficile riscossione e di utilizzare i *"maggiori accertamenti dei residui attivi del titolo primo e terzo, che vengono sottratti all'assorbimento del disavanzo, e in quanto fondo vincolato vanno a finanziare il Fondo in parola".*

Per quanto attiene alle entrate di difficile riscossione, si osserva che l'Ente ha fornito una generica indicazione di tali entrate senza alcuna qualificazione e quantificazione delle stesse necessaria a verificare l'idoneità delle iscrizioni in entrata. In riferimento ai maggiori residui attivi si osserva, invece, che la scelta di sottrarre gli stessi dall'abbattimento del disavanzo di amministrazione non sembra rispondere ai principi di sana gestione finanziaria. Una ragionevole attività di ripristino di un equilibrio strutturale richiederebbe, infatti, di utilizzare tali maggiori accertamenti da residui attivi per ridurre il disavanzo di amministrazione, a fronte di discutibili misure di risanamento indicate nel Piano di riequilibrio, e di finanziare, invece, il Fondo svalutazione crediti con risorse di competenza quali le entrate di difficile esazione come in parte utilizzate dall'Ente.

10. ANALISI DEI FLUSSI DI CASSA

Con la deliberazione n. 23/2013 questa Sezione focalizzava l'attenzione sul persistente ricorso alle entrate vincolate (anno 2008 pari a euro 346.316.786,89, anno 2009 pari a euro 269.633.367,88, 2010 pari a euro 328.724.862,50) che, pur nei limiti tassativamente previsti dall'art. 195 del TUEL, costituisce un ulteriore indice di una "costante sofferenza di cassa" trattandosi di un'operazione che per sua natura deve essere eccezionale e non di "*sistema*" come divenuta nel caso del Comune di Napoli,

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

● Sulla problematica delle entrate a destinazione vincolata, l'Ente pur riconoscendo nel piano (pag. 24) la loro non completa ricostruzione e pur impegnandosi per il futuro in tal senso non era in grado di pervenire alla loro esatta quantificazione. Anche il Collegio dei revisori dei conti nella relazione sul Rendiconto 2012 (pag. 7) confermava implicitamente la persistenza della criticità in esame dal momento che attestava *"ambiguamente"* che al 31.12.2012 *"risultano totalmente/parzialmente reintegrati".*

● Sul punto anche la Commissione con la seconda nota istruttoria rilevava il disallineamento tra i residui passivi del Titolo II (euro 1.474.418.884,00) e i residui attivi deiTtitoli IV e V (euro 1.000.739.43800) sintomatico dell'utilizzo di risorse di parte capitale per il pagamento delle spese correnti nonché dell'esistenza di fondi vincolati da ricostituire.

● Il Comune con la seconda risposta del 04.10.2013 produceva una ricognizione specifica dei residui attivi e passivi vincolati da cui si evinceva uno squilibrio pari a euro 472.546.511,43 e rinviava genericamente alla delibera di Consiglio comunale n. 3 del 28.01.2013 di approvazione del Piano.

● Con ordinanza istruttoria n. 38/2013 questa Sezione chiedeva delucidazioni in merito all'ammontare dei fondi a destinazione vincolata. Il Comune nulla rispondeva in proposito.

Osservazioni

Partendo dalle previsioni di entrata e di spesa presenti nel piano decennale di risanamento e da proiezioni sull'evoluzione dei residui attivi e passivi si è provveduto ad elaborare una tabella del potenziale "saldo di cassa" e "risultato di amministrazione" per gli anni di sviluppo del piano (Tabella G). Le proiezioni sono formulate ipotizzando una gestione in conto capitale e dei servizi conto terzi in equilibrio e applicando le percentuali di riscossione e pagamento rilevate nell'ultimo rendiconto approvato - anno 2012 - (Riscossione dei primi tre Titoli in conto competenza rispettivamente del 73,77% - 43,58% - 34,48% - Riscossione in conto residui dei primi tre Titoli rispettivamente del 30,07 % - 45,28% - 7,90% - Pagamento del Titolo primo della spesa in conto competenza del 45,37% - Pagamento in conto residui del 26,10%). Il saldo di cassa potenziale non prende in considerazione le eventuali entrate in conto capitale destinabili alla spesa corrente. Dall'analisi effettuata questa Sezione riscontra una sostanziale sofferenza di cassa e un disavanzo d'amministrazione crescente nel tempo.

TABELLA **(G)** - SALDO DI CASSA E RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE POTENZIALI NELL'IPOTESI DI EQUILIBIO IN CONTO CAPITALE E CON LE SEGUENTI PERCENTUALI DI RISCOSSIONE/PAGAMENTO (RISCOSSO IN CONTO COMPETENZA TITOLO I 73,77 -II 43,58 - III 34,48 RISCOSSO IN CONTO RESIDUI TITOLO I 30,07 - II 45,28 - III 7,9 PAGEMENTO IN CONTO COMPETENZA TITTOLO I 45,37 - PAGAMENTO IN CONTO RESIDUI 26,10)

	Bilancio Esercizio 2013 entrate e spese con l'esclusione dei finanziati	Bilancio Esercizio 2014	Bilancio Esercizio 2015	Bilancio Esercizio 2016	Bilancio Esercizio 2017	Bilancio Esercizio 2018	Bilancio Esercizio 2019	Bilancio Esercizio 2020	Bilancio Esercizio 2021	Bilancio Esercizio 2022	Bilancio Esercizio 2023
Entrate Titolo I - tributi(FLUSSO DI CASSA IN C/COMPETENZA)	688.274.100,00	689.218.356,00	689.203.602,00	689.188.848,00	687.846.234,00	687.831.480,00	687.816.726,00	687.801.972,00	687.787.218,00	687.772.464,00	687.757.710,00
Entrate Titolo II - trasferimenti (FLUSSO DI CASSA IN C/COMPETENZA)	5.923.779,76	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58	5.676.686,58
Entrate Titolo III - Proventi, fitti attivi, interessi attivi e proventi da sanzioni da contravvenzioni al codice della strada (FLUSSO DI CASSA IN C/COMPETENZA)	66.008.268,18	64.300.564,78	64.424.333,15	63.909.567,79	64.772.262,21	64.108.599,79	63.401.093,64	62.751.356,31	62.751.356,31	62.751.356,31	62.751.356,31
Totale Titolo I, II, III (A)(FLUSSO DI CASSA IN CONTO COMETENZA)	760.206.147,94	759.195.607,36	759.304.621,73	758.775.102,36	758.295.182,79	757.616.766,37	756.894.506,22	756.230.014,89	756.215.260,89	756.200.506,89	756.185.752,89
Titolo I incasso c/ residui	178.376.261,73	198.327.597,96	212.380.525,60	222.206.160,43	229.075.649,40	233.735.933,06	236.993.291,95	239.269.585,55	240.859.820,20	241.970.293,81	242.745.270,54
Titolo II incasso c/residui	69.999.461,85	41.776.276,87	26.187.701,87	17.657.633,63	12.989.980,29	10.435.840,39	9.038.215,03	8.273.434,43	7.854.946,49	7.625.949,89	7.500.642,95
Titolo III incasso c/residui	51.170.146,21	57.036.755,61	60.842.893,43	64.364.345,72	67.541.060,30	70.578.333,70	73.289.871,81	75.695.740,11	77.827.554,20	79.790.954,98	81.599.247,10

Flusso di cassa totale (in conto competenza e in conto residui)	**1.059.752.017,74**	**1.056.336.237,80**	**1.058.715.742,64**	**1.063.003.242,15**	**1.067.901.872,78**	**1.072.366.873,51**	**1.076.215.885,01**	**1.079.468.774,99**	**1.082.757.581,78**	**1.085.587.705,57**	**1.088.030.913,48**
Flusso di cassa totale (al netto rata cc.dd.pp. e fondo di rotazione)	1.059.752.017,74	1.043.080.447,80	1.035.631.777,64	1.039.507.904,15	1.041.960.918,78	1.034.965.589,51	1.039.027.951,13	1.029.411.846,87	1.036.882.081,78	1.031.187.995,57	1.038.089.685,48
Titolo I spesa Flusso di cassa In uscita in c/competenza	516.325.199,59	514.401.636,97	514.555.421,77	513.869.001,34	514.178.431,09	513.296.086,68	512.356.051,13	511.492.029,84	511.482.955,84	511.473.881,84	511.464.807,84
Flusso di cassa in uscita in c/residui	480.338.699,24	517.235.820,35	543.898.274,83	563.650.158,63	578.031.079,41	588.755.824,36	596.404.116,49	601.760.779,40	605.447.817,32	608.169.686,66	610.178.296,41
Flusso di cassa in uscita c/competenza + c/residui	**996.663.898,83**	**1.031.637.457,33**	**1.058.453.696,59**	**1.077.519.159,97**	**1.092.209.510,50**	**1.102.051.911,03**	**1.108.760.167,62**	**1.113.252.809,24**	**1.116.930.773,16**	**1.119.643.568,50**	**1.121.643.104,25**
Mutui	57.079.960,00	59.531.761,00	61.975.848,00	60.588.914,00	63.225.463,00	65.975.135,00	68.848.520,00	71.843.945,00	74.973.490,00	81.644.642,00	81.644.642,00
ccddpp		6.255.790,00	6.482.356,00	6.675.743,00	6.896.176,00	7.123.888,00	7.359.119,00	7.602.117,00	7.853.139,00	8.112.450,00	8.380.323,00
ccddpp			6.601.609,00	6.819.595,00	7.044.778,00	7.277.396,00	7.517.696,00	7.765.930,00	8.022.361,00	8.287.260,00	8.560.905,00
174,00		7.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	12.000.000,00	23.000.000,00	22.311.118,88	34.688.881,12	30.000.000,00	38.000.000,00	33.000.000,00
Flusso di cassa in uscita totale al lordo delle rate per mutui	1.053.743.858,83	1.091.169.218,33	1.120.429.544,59	1.138.108.073,97	1.155.434.973,50	1.168.027.046,03	1.177.608.687,62	1.185.096.754,24	1.191.904.263,16	1.201.288.210,50	1.203.287.746,25
saldo di cassa	**6.008.158,91**	**-48.088.770,52**	**-84.797.766,95**	**-98.600.169,82**	**-113.474.054,72**	**-133.061.456,52**	**-138.580.736,49**	**-155.684.907,38**	**-155.022.181,38**	**-170.100.214,93**	**-165.198.060,78**
Flusso di cassa per alienazione immobili	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
residui attivi	1.395.519.218,73	1.473.799.379,95	1.534.285.320,79	1.592.698.048,70	1.645.446.195,56	1.693.750.042,50	1.735.819.268,24	1.772.154.276,30	1.803.503.484,78	1.831.543.886,47	1.856.734.164,36
residui passivi	1.981.746.438,13	2.083.901.436,11	2.159.579.151,83	2.214.678.465,17	2.255.769.441,98	2.285.073.243,26	2.305.596.855,95	2.319.723.438,02	2.330.152.056,17	2.337.847.878,98	2.343.524.166,04
Disavanzo potenziale	**-570.219.060,49**	**-648.190.826,69**	**-700.091.597,99**	**-710.580.586,28**	**-713.797.301,14**	**-714.384.657,27**	**-698.358.324,20**	**-693.254.069,09**	**-681.670.752,77**	**-676.404.207,44**	**-651.988.062,45**

La tabella che segue rappresenta l'andamento del flusso di cassa corrente del Comune di Napoli per gli anni 2009/2013 elaborata sulla base dei valori di cassa estrapolati dalla banca dati del SIOPE. La suddetta tabella evidenzia come il Comune presenta nella parte corrente uno squilibrio di cassa fatta eccezione per l'anno 2009 e 2012; tale squilibrio di cassa nel 2013 raggiunge un picco di euro 872.894.581,90 a fronte di uno squilibrio medio di circa 54 mln di euro.

Le proiezioni della tabella G che prospettano, per il decennio 2013/2023, un andamento negativo dei flussi di cassa trovano, pertanto, riscontro anche nella tabella elaborata con i dati SIOPE che riproduce un trend storico prevalentemente negativo della cassa corrente.

Tabella analisi cassa corrente 2009/2013-SIOPE

Analisi dei flussi cassa di parte corrente 2009/13 (Elaborazione dati SIOPE)					
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Titolo I	303.704.351,74	350.943.276,69	794.221.253,84	827.485.868,52	512.344.594,49
Titolo II	780.152.571,56	720.379.873,81	205.610.698,61	133.125.160,05	146.128.453,78
Titolo III	139.521.091,64	179.375.050,13	132.666.817,45	128.129.352,70	103.047.025,79
Totale flusso di cassa in entrata	**1.223.378.014,94**	**1.250.698.200,63**	**1.132.498.769,90**	**1.088.740.381,27**	**761.520.074,06**
Titolo I	1.154.901.110,01	1.256.904.814,29	1.105.886.840,13	982.455.377,15	1.577.705.037,04
Titolo III	56.524.286,19	60.946.803,76	59.675.423,48	65.358.935,20	56.709.618,92
Totalee flusso di cassa in uscita	**1.211.425.396,20**	**1.317.851.618,05**	**1.165.562.263,61**	**1.047.814.312,35**	**1.634.414.655,96**
Saldo	**11.952.618,74**	**-67.153.417,42**	**-33.063.493,71**	**40.926.068,92**	**-872.894.581,90**
			Anticipazioni dl 174 e dl 35		650.000.000,00
			Saldo affettivo al 2013		**-222.894.581,90**

A conferma della evidenziata sofferenza di liquidità, si osserva che il Comune di Napoli ricorre costantemente alle entrate a destinazione vincolata per far fronte, in termini di cassa, agli impegni assunti nell'ambito della gestione corrente. A tal fine, giova richiamare l'art. 195 del TUEL il quale al primo comma prevede che "*Gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222*" ed al successivo terzo comma precisa che "*Il ricorso all'utilizzo delle somme a specifica destinazione, secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti*".

Premesso quanto sopra, va rilevato che il ricorso ad entrate a destinazione vincolata in termini di cassa, pur nei limiti tassativamente prescritti, deve rappresentare un'operazione eccezionale e non rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività gestionale; infatti, il rispetto degli equilibri finanziari - connessi ad un armonico andamento delle entrate e delle spese sia in termini di competenza che di cassa - tutti ricondotti a "veridicità" e attendibilità", devono assicurare soddisfacenti condizioni di liquidità.

Si segnala, altresì, che lo squilibrio rilevato tra residui attivi e passivi vincolati pari a euro 472.546.511,43 non risulta essere stato ricostituito dall'Ente contravvenendo all'art. 243 bis, comma 7, lett. e, del TUEL secondo il quale l'Ente locale, in sede di predisposizione del piano di riequilibrio, *"è tenuto ad effettuare una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione".* Di tale ripristino il Comune di Napoli non ha fornito alcuna prova. L'obbligo del tempestivo ripristino delle risorse vincolate, utilizzate per il pagamento di spese differenti da quelle previste dal vincolo, è finalizzato ad evitare che l'Ente non sia in grado di fronteggiare i pagamenti per i quali aveva impegnato le somme a destinazione vincolata (investimenti specifici) e impedire il costituirsi di situazioni produttive di potenziale danno erariale.

In conclusione il costante ricorso ad entrate a destinazione vincolata, unito all'impossibilità del Comune di ricostituirle, in tempi ragionevolmente brevi, destano preoccupazione in ordine agli equilibri di cassa e incide negativamente sulla valutazione di congruità del piano, stante il mancato riscontro di elementi (es. concreto miglioramento della capacità di riscossione delle entrate proprie) atti a ritenere superato il perpetuarsi di un comportamento non conforme ad una sana gestione finanziaria. Si rammenta che, presupposto indefettibile per la positiva valutazione dei piani di riequilibrio, è che si possa constatare l'adeguamento al complesso delle regole di coordinamento della finanza pubblica contenute nelle vigenti norme in tema di finanza locale (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/AUT/2012/INPR).

11. SPESA DEL PERSONALE

Tra le leve che il Comune di Napoli intende attivare per ripristinare il riequilibrio finanziario assume significativa rilevanza la previsione di riduzione della spesa del personale ai sensi dell'art. 243 bis comma 8 lettera f) del TUEL, tenuto conto altresì che per quanto riguarda l'incidenza percentuale della spesa del personale rispetto al complesso delle spese correnti ex art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il Comune di Napoli nel piano indica a pag. 64 quanto segue: "*Dalle verifiche effettuate nel corso del 2012 relative all'incidenza della spesa di personale del 2011 sulla spesa corrente è stato certificato lo sforamento del limite percentuale previsto dalla legge, attestandosi su un valore del 53,07%. Tuttavia, al riguardo va tenuto conto che sono attualmente in corso ulteriori verifiche in ordine agli effetti delle misure di razionalizzazione delle partecipate già attuate, le cui prime risultanze consentono di confidare in un esito positivo circa il rispetto del limite del 50%*."

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

● Con deliberazione di G.M. n. 49 del 01.02.2013 il Comune di Napoli rideterminava la dotazione organica ai sensi dell'art. 243 bis, comma 8, lettera d) del TUEL, sottoposta al controllo centrale della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale ex art. 259, comma 6 del TUEL.

La suddetta Commissione nella seduta del 12.03.2013 appurava che il Comune, effettuata la ricognizione del personale ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 165/2011, non aveva eccedenze, pur persistendo la posizione di soprannumero di n.2 unità dirigenti di area legale a causa di esito di contenzioso e collocati in disponibilità in data 11.05.2011.

La dotazione organica costituita di n. 13.901 posti (n. 223 dirigenti; n. 1.128 cat. 03; n. 2.806 cat. 01; n. 5.308 cat. C; n. 195 cat. 83; n. 2.979 cat. 81; n. 1.262 cat. A) veniva rideterminata in n. 10.474 posti (n. 180 dirigenti; n. 2.450 cat. 03 e 01; n. 3.953 cat. C; n. 2.792 cat. 83 e 81; n. 1.099 cat. A), con la conseguente soppressione di n. 3.427 posti vacanti e copertura di n. 9.455 posti (n. 85 dirigenti; n. 437 cat. 03; n. 1.649 cat. 01; n. 3.429 cat. C; n. 159 cat. 83; n. 2.606 cat. 81; n. 1.090 cat. A) nel rispetto del rapporto dipendenti/popolazione per la fascia demografica cui appartiene il Comune di Napoli 1/75 ex d.m. in data 16.3.2011. In relazione ai contratti a tempo determinato in servizio presso il Comune di Napoli, risultavano vigenti contratti per n. 381 unità non dirigenziali (cat. C n. 321 fino al 30.06.2013 e n. 60 fino al 31.12.2013); 4 dirigenti a tempo determinato (art. 110 TUEL e art. 42 bis d.lgs. 151/2001); n. 44 unità *(*art. 90 TUEL fino al termine del mandato del sindaco).

La Sottocommissione per la stabilità degli enti locali con la citata determinazione del 12.03.2013 osservava, peraltro, che il Comune di Nqapoli, nella rideterminazione della dotazione organica, si era attenuto esclusivamente agli aspetti formali e non aveva considerato nella spesa complessiva del personale gli oneri derivanti dal personale dipendente delle società partecipate.

● Il Comune in occasione dell'aggiornamento al piano con delibera di Consiglio comunale n. 33 del 15 luglio 2013 ai sensi dell'art. 1, comma 35 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con legge 6 giugno 2013, n. 64, dava atto che dalle verifiche effettuate nel corso del 2013, relative all'incidenza della spesa del personale del 2012, risultava comunque rispettato il limite della percentuale previsto dalla legge attestandosi su un valore del 49,11% (n.d.r. avendo escluso il personale di ANM spa dal calcolo complessivo da rapportare alla spesa corrente dell'ente ex art. 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

● La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali nella seduta del 29.10.2013 sospendeva l'esame della deliberazione di G.C. n. 638 del 13.08.2013 del Comune di Napoli recante *"Programmazione triennale del fabbisogno di personale 2013-2015. Area Dirigenza", in attesa di chiarimenti riguardo il rispetto del citato principio, contraddistinto dalla lettera b), enunciato nella deliberazione della Corte dei Conti- Sez. Autonomie- n. 14/2011"*; non approvava

la deliberazione di **G**.C. n. 719 del 04.10.2013 recante "*Integrazione alla deliberazione di G.C. n. 638 del 13 agosto 2013 di programmazione triennale di fabbisogno di personale 2013-2015 Area Dirigenza*"; trasmetteva alla competente Procura regionale della Corte dei Conti la deliberazione di G.C. n. 641 del 13.08.2013 recante *"Autorizzazione al conferimento degli incarichi annuali e supplenze brevi fino al termine dell'anno scolastico 2013/2014 per le scuole di infanzia ed asili nido comunali. Autorizzazione di spesa sul bilancio 2013 e pluriennale 2013- 2015, per la verifica della sussistenza di un eventuale danno erariale*".

● La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, nella successiva seduta del 26.11.2013, in relazione alle verifiche effettuate sulla base delle certificazioni e attestazioni dell'Ente e ritenuto "*non compete(re) alla Commissione, in base ai compiti attribuiti alla stessa dal d.lgs n. 267/2000, l'esame dei bilanci delle società partecipate al fine di verificare le dichiarazioni e certificazioni prodotte dal Comune*", approvava, limitatamente all'assunzione nell'anno 2013 n. 17 dirigenti a tempo determinato ex art. 110 comma 1 del TUEL, la delibera di G.C. n. 638 del 13.08.2013 di programmazione annuale e triennale del fabbisogno 2013-2015 (assunzione per l'anno 2013 di n. 18 dirigenti a tempo determinato ex art. 110 comma 1 del TUEL per il rinnovo degli incarichi dirigenziali già in corso nell'anno 2012; per l'anno 2014 assunzione di n.12 dirigenti con concorso, previa mobilità e riserva al personale interno del 50%; per l'anno 2015 assunzione di n. 12 dirigenti con concorso, previa mobilità e riserva al personale interno nella misura del 50%).

● La medesima Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, nella successiva seduta del 12.12.2013, richiamando "la *determinazione della seduta del 26.11.2013, in particolare per quanto attiene al calcolo dell'incidenza delle spese del personale sulla spesa corrente, certificata dall'Ente nel 49,11%"*, in base alle verifiche effettuate sulla dotazione organica, alle certificazioni prodotte dall'Ente sul turn-over e ai pareri favorevoli degli organi competenti, approvava la delibera di G.C. n. 825 del 14.11.2013 per le assunzioni programmate, all'interno del piano annuale e triennale del fabbisogno 2013-2015, di n. 295 unità di personale (n.235 assunzioni mediante scorrimento graduatoria del concorso bandito dal Formez nel 2010 e n. 60 unità LSU, stabilizzate ex legge n. 244/2007).

● La Commissione ex art. 155 del TUEL nella relazione finale del 13.11.2013 sulla procedura di riequilibrio del Comune di Napoli, in tema di spese del personale, si limitava a riportare "*Con determinazione adottata dalla commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali in data 12 marzo 2013, cui espressamente si rinvia, è stata approvata la rideterminazione della dotazione organica ed è stata esaminata la spesa di personale".* Nulla era detto in merito alla problematica relativa alla spesa di personale dell'Ente né tanto meno alla spesa di personale delle società partecipate.

In relazione alla diversa spesa degli organi politici istituzionali veniva rappresentato che il piano evidenziava la diminuzione delle spese degli stessi a partire dall'anno 2011 rispetto all'anno base 2010, specificando che nell'anno 2012 vi era stata una riduzione dell'1% della spesa rispetto al 2011 a causa dell'attivazione delle Giunte di Municipalità.

● Con ordinanza istruttoria n. 38/2013 questo Collegio chiedeva all'Ente di chiarire alcuni aspetti, in particolare, le motivazioni dell'andamento costante nel piano del "*Fondo risorse decentrate*" ex art. 9, comma 2-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78. Si rappresentava all'Ente, riproducendo analoga doglianza sollevata dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, che in sede di rideterminazione della dotazione organica si era attenuto esclusivamente agli aspetti formali, senza intervenire sulla funzionalità della struttura. Veniva, ulteriormente, rilevato che nel piano l'andamento della spesa del personale, oltre che del Fondo risorse decentrate, non sembrava conforme alle prescrizioni di legge in materia di turn-over (art. 76, comma 7, del decreto 26 giugno 2008, n. 112; art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78). Considerata altresì l'assenza di considerazioni della Commissione nella relazione finale, l'Ente era invitato a fornire chiarimenti sulla esclusione di ANM Spa per l'esercizio 2012 dal computo di incidenza delle spese di personale dell'Ente in relazione alle spese correnti (art. 76, comma 7, del d.l. n.112/2008) e sulle relative modalità di calcolo.

● Il Comune con nota del 06.12.2013 specificava che il fondo risorse decentrate per l'anno 2013 era pari a euro 48 mln (importo non contenente risorse aggiuntive ex art. 15, comma 5 del CCNL 1998/2001) ossia inferiore alla riduzione che sarebbe stato necessario - in condizioni normali - operare per effetto delle cessazioni 2013, mentre in relazione all'andamento di tale fondo nell'arco del decennio, l'Ente specificava che, per legge, la riduzione proporzionale alle cessazioni era imposta solo fino a tutto l'anno 2013 e non oltre e che, in ogni caso, pur ammettendo una ulteriore proroga, sarebbe stato difficile ipotizzare tale riduzione per altri 10 anni: ecco perché nel piano era prevista una copertura finanziaria non superiore al fondo stanziato nel 2013, da considerare comunque il limite massimo entro il quale, in sede di contrattazione decentrata, l'amministrazione poteva contenersi anche senza avvalersi dell'intero importo da utilizzare.

Quanto al rilevato carattere formale nella rideterminazione della dotazione organica, il Comune lamentava che nel corso dell'istruttoria non si era tenuto conto della riorganizzazione interna e degli interventi incisivi adottati in alcuni settori (deliberazione di G.C. n. 787 del 30 giugno 2011 e n. 589 del 20 luglio 2012), volti a ridurre e snellire le macrostrutture dell'Ente e ad accorpare funzioni analoghe. L'Ente precisava che era in corso una fase "*sperimentale"* diretta a verificare gli impatti complessivi sull'organizzazione e la funzionalità dei servizi.

In merito alla criticata mancata incisiva riduzione programmatica della spesa del personale, il Comune di Napoli rilevava l'esistenza nel tempo di un andamento decrescente negli anni 2010, 2011 e 2012 e costante riduzione della spesa nel decennio anche in considerazione del meccanismo del turn over (solo il 40% dei risparmi, derivanti dai collocamenti a riposo, può essere reinvestito in nuove assunzioni) e allegava apposita tabella. Il Comune, peraltro, comunicava di aver intrapreso un programma di nuove assunzioni a tempo indeterminato con delibera di G.C. n. 825 del 14.11.2013 attivando la richiesta di n. 295 unità di personale. Infine in merito alla spesa di personale delle società partecipate, da consolidare con i costi del proprio

personale, il Comune riferiva che non risultavano liquidati corrispettivi per i rapporti di collaborazioni coordinate e continuative nell'anno 2012 e che erano in corso periodiche attività di confronto e monitoraggio delle dinamiche retributive secondo gli obiettivi imposti dalle norme sulla revisione della spesa pubblica. In relazione all'esclusione di ANM dal calcolo complessivo della spesa di personale l'Ente chiariva, allegando apposite tabelle, di aver seguito quanto disposto dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n.14/2011 e di aver considerato l'incidenza dei corrispettivi dell'Ente proprietario (0,6862) sul valore della produzione della società ANM pari a euro 172.711.277,00.

● Con ordinanza presidenziale n. 1/2014 di deferimento all'adunanza del 20.1.2014 questo Collegio, chiariti alcuni aspetti, contestava all'Ente le criticità già riscontrate in tema dell'annosa problematica della riduzione di spesa di personale (mancata riduzione del fondo risorse decentrate nel piano e più in generale della relativa spesa del personale annua), illegittima esclusione di ANM Spa per l'esercizio 2012 dal computo di incidenza delle spese di personale dell'Ente in relazione alle spese correnti (art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008) con conseguente superamento dei limiti di legge e divieto di assunzione nell'anno 2013.

Osservazioni

Riduzione spesa del personale e del Fondo risorse decentrate

Il Comune in relazione alla richiesta di chiarimenti sulla necessaria riduzione della spesa del personale e, in particolare, per il rilevato andamento costante del fondo risorse decentrate (euro 65.901.769,62) non forniva una risposta esauriente, presentando con la nota del 6.12.2013 una tabella del risparmio di spesa ipotizzato, derivante dalla reintegrazione del personale a seguito di turn over (60% risparmi dovuti a cessazioni anno precedente), e della relativa spesa del personale annua.

Risparmio ipotizzato annuo 60% risparmi dovuti a cessazioni anno Precedente		Spesa del personale annua Spesa dell'anno precedente meno i risparmi
2012		*425.111.380,80*
2013	*11.687.688,49*	*413.423.692,31*
2014	*1.887.127,79*	*411.536.564,53*
2015	*1.431.585,67*	*410.104.978,86*
2016	*5.042.248,78*	*405.062.730,08*
2017	*4.685.971,56*	400.376.758,52
2018	*10.636.540,32*	389.740.218,20
2019	*12.659.494,42*	*377.080.723,78*
2020	*10.279.207,59*	*366.801.516,19*
2021	*15.020.654,80*	*351.780.861,39*
2022	*11.370.937,90*	*340.409.923,49*

Fonte: Comune di Napoli

Dalla detta tabella risulta una discordanza con gli stanziamenti previsti nel piano, sottostimati di circa del 20%.

Ipotizzare un andamento di spesa del personale nella misura prospettata con la tabella su riportata dall'Ente evidenzia una difformità in senso peggiorativo rispetto alle previsioni del piano (10% rispetto al piano originario, 20% rispetto al piano aggiornato) che costituisce, non solo un indice di una difficoltà dell'Ente a rispettare le ottimistiche quanto irrealistiche previsioni, ma soprattutto incide in modo preoccupante sugli equilibri di parte corrente nella misura rappresentata nella simulazione riportata nella tabella sottostante.

Anno	Costo del personale previsto nel Piano di riequilibrio aggiornato	Tabella di previsione del costo personale (Indicati in seguito a istruttoria n.)	Sottostima del costo del personale indicato nel Piano (v. assoluto)	Sottostima del costo del personale indicato nel Piano (v.percentuale)	Differenza di parte corrente indicate nel Piano	Impatto sulla differenza di parte corrente della sottostima del costo del personale (v.assoluto)	Impatto sulla differenza di parte corrente della sottostima del costo del personale (v.percentuale)
2012	**404.556.263,13**	425.111.380,80	**-20.555.117,67**	-4,84	-119.751.901,17	-140.307.018,84	17,16
2013	**362.980.122,01**	413.423.692,31	**-50.443.570,30**	-12,20	-32.754.430,00	-83.198.000,30	154,01
2014	**359.147.047,53**	411.536.564,53	**-52.389.517,00**	-12,73	-48.648.491,04	-101.038.008,04	107,69
2015	**349.202.155,93**	410.104.978,86	**-60.902.822,93**	-14,85	-63.679.995,19	-124.582.818,12	95,64
2016	**343.263.471,18**	405.062.730,08	**-61.799.258,90**	-15,26	-65.867.150,03	-127.666.408,93	93,82
2017	**323.767.683,87**	400.376.358,52	**-76.608.674,65**	-19,13	-66.245.886,72	-142.854.561,37	115,64
2018	**305.066.828,98**	389.740.218,20	**-84.673.389,22**	-21,73	-66.027.463,83	-150.700.853,05	128,24
2019	**293.462.541,73**	377.080.723,78	**-83.618.182,05**	-22,18	-55.333.727,46	-138.951.909,51	151,12
2020	**269.190.080,37**	366.801.516,19	**-97.611.435,82**	-26,61	-36.849.888,34	-134.461.324,16	264,89
2021	**257.258.125,38**	351.780.861,39	**-94.522.736,01**	-26,87	-2.736.955,23	-97.259.691,24	3.453,57
2022	**242.048.232,31**	340.409.923,49	**-98.361.691,18**	-28,90	888.918,64	-97.472.772,54	-11.065,32
	sottostima media del costo del personale rilevato nel piano			-18,66			

Non può non destare forte preoccupazione l'aver sottostimato nel piano le previsioni del costo del personale. Tale sottostima risulta di maggiore consistenza negli ultimi 5 anni del piano con un maggior impatto relativo sugli equilibri di parte corrente.

Si aggiunge che non risulta correttamente programmato dall'Ente il rispetto del contenuto precettivo dell'art. 243 bis, comma 9, del TUEL che prevede che gli enti che aderiscono alla procedura pluriennale di riequilibrio economico-finanziario, e che in particolare accedono all'anticipazione sul fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter, sono tenuti all'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche.

Si osserva, infatti, che l'andamento del Fondo risorse decentrato nel piano risulta costante nel tempo non in linea con le disposizioni in materia che prescrivono una diminuzione

proporzionale alla riduzione del personale in servizio. L'art. 9, comma 2-bis del D.L. 78/2010 impone, a partire dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, la riduzione delle risorse del fondo in ragione delle cessazioni di personale. L'art. 243-bis, comma 9, lett. a) del TUEL prevede che gli enti che aderiscono alla procedura pluriennale di riequilibrio economico-finanziario, e che in particolare accedono all'anticipazione sul fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter, sono tenuti all'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche. L'andamento costante nel decennio del Fondo risorse decentrate non si allinea alla direzione voluta dal legislatore di imporre agli enti locali, pur con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia, la riduzione delle spese di personale, contenimento della dinamica di crescita retributiva, occupazionale e della contrattazione collettiva.

Spesa del personale ex art. 76, comma 7 del d.l. n.112/2008- Esclusione di ANM spa

L'art. 76 comma 7[1] del decreto legge 25 giugno 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e ss.mm. prevede, a decorrere dal 2012, il divieto di assunzione per gli enti locali nei quali il rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente sia pari o superiore al 50%, considerando, ai fini del computo le spese sostenute anche "*dalle aziende speciali, delle istituzioni e società a partecipazione pubblica totale o di controllo, titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica".* Si tratta di una disposizione che, valorizzando il principio del consolidamento, ha imposto agli enti locali – e secondo la Corte costituzionale, anche alle Regioni (Corte cost., sent. n. 148/2012) – di contenere la spesa del personale in un'ottica allargata, individuando nel rapporto percentuale del 50% una delle centrali disposizioni per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.

In merito all'esclusione di ANM spa dal calcolo dell'incidenza del costo del personale sulla spesa corrente dell'Ente è opportuno, al fine di una esauriente ricostruzione della problematica, ripercorrere criticamente il ragionamento seguito dall'Ente, nell'interpretare la deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG della Sezione delle Autonomie, strumentale ad eludere il disposto normativo dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008.

[1] L'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 è stato ripetutamente modificato con la legge n. 133/2008; sostituito dall'art. 14, comma 9 del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n.122/2010; dall'art. 1 comma 118 della l. n. 220/2010; dall'art. 20, comma 9 del d.l. n.98/2011, convertito con modificazioni dalla l. n.111/2011; dall'art. 28 comma 11 quater del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni, dalla l. n. 214/2011; dall'art. 4, comma 103, lettera a) della l. n.183/2011, a decorrere dal 1 gennaio 2012 nella versione vigente modificata dall'art. 20, comma 9 del d.l. n.98/20011 e poi dall'art. 28, comma 11 quater del d.l. n. 201/2011, convertito dalla l. n. 214/2011; dall'art. 4, comma 103, lettera a) della l. n. 183/2011; dall'art. 4 ter, comma 10 del d.l. n. 16/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 44/2012 e infine dalla legge di stabilità per il 2014 n. 147/2013.

La Sezione delle Autonomie individua l'ambito soggettivo della norma nei termini seguenti "*In conclusione, l'ambito soggettivo è circoscritto alle seguenti società: a) partecipate in modo totalitario da un Ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, tenuto conto del concetto univocamente accolto di società in house, come società che vive "prevalentemente" di risorse provenienti dall'Ente locale (o da più enti locali), caratterizzata da un valore della produzione costituito per non meno dell'80% da corrispettivi dell'Ente proprietario; b) ovvero che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, comma 1, nn. 1 e 2, del codice civile, purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali.*"

Tanto premesso, al fine di individuare l'appartenenza di ANM Spa ad una delle due categorie rappresentate dalla deliberazione n. 14/2011, si osserva che tale società è partecipata al 100% dal Comune di Napoli, è soggetta in via esclusiva all'attività di direzione e coordinamento del Comune di Napoli stesso (art. 13 Statuto del 2011)[2] secondo il modello del c.d. "in *house providing"* e svolge attività di trasporto pubblico locale e mobilità nell'ambito del territorio urbano. Si riportano, inoltre, per grandi aggregati, le voci del valore della produzione ricavabili dal conto economico al 31/12/2012 della società in esame:

VALORE DELLA PRODUZIONE	31/12/2012
Ricavi del traffico	28.568.177
Ricavi da gestione parcheggi	600.854
Ricavi diversi	5.311.777
Contributi rimborso carburante	1.751.445
Contributi in c/capitale	1.676.946
Sopravvenienze e/o insussistenze	21.372.613
Corrispettivi dal Comune di Napoli	52.436.229
Corrispettivi per servizi minimi della Regione Campania erogati al Comune di Napoli	43.596.992
Corrispettivi dalla Provincia di Napoli	17.396.244
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	172.711.277

[2] Art. 13 dello Statuto 2011"…*Nell'ambito del controllo analogo di cui al comma precedente, i soci, d'intesa tra loro nel caso di pluralità degli stessi, indicano alla società, nelle forme di rito, gli obiettivi strategici aziendali; definiscono le linee guida per l'elaborazione da parte della società dei piani di esercizio, nonché le caratteristiche dei servizi da rendere; possono esaminare, anche attraverso soggetti esterni appositamente delegati, i documenti amministrativi, contabili ed i libri sociali; controllano lo stato di attuazione degli obiettivi fissati, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità; esprimono il loro consenso preventivo per l'eventuale esercizio, in qualsiasi forma, di attività rientranti nell'oggetto sociale ma non ancora avviate; esaminano preventivamente le decisioni più importanti della società; esaminano preventivamente le eventuali proposte di modifica dello statuto sociale deliberate dal Consiglio di amministrazione….Nell'ambito del medesimo controllo analogo di cui ai commi precedenti, la società, attraverso il Consiglio di Amministrazione trasmette al Comune di Napoli ed agli altri eventuali soci a) la relazione periodica sull'andamento della stessa, con particolare riferimento alla qualità e quantità del servizio reso, nonché ai costi di gestione; b) relazione annuale sull'andamento della gestione, sui piani di esercizio e sulle iniziative più importanti, congiuntamente al bilancio di esercizio approvato."*

CALCOLO PER LA DETERMINAZIONE DELLL'INCIDENZA

Ricavi da gestione parcheggi	600.853	118.510.074	0,6862
Ricavi del traffico (riparto Unico Campania)	21.876.000		
Corrispettivi dal Comune di Napoli	52.436.229		
Corrispettivi servizi minimi Regione Campania	43.596.992		
Totale valore della produzione	172.711.277	172.711.277	

Fonte: Comune

Da entrambe le tabelle si evince che ANM svolge una attività che vive unicamente di risorse pubbliche, provenienti da più soggetti pubblici in vario modo interessati al trasporto urbano ed extraurbano, e che solo per circa il 3,48% vive di risorse provenienti dal mercato, se si considerano i "ricavi da parcheggi" e i "ricavi diversi" come risorse provenienti da attività concorrenziali. E' indubbio che la società ANM presenta tutti i requisiti soggettivi per la sua collocazione nella prima delle due categorie individuate dalla Sezione delle Autonomie. Infatti, la società ANM risulta una società partecipata al 100% dal Comune di Napoli ed opera come società di servizio pubblico locale di trasporto secondo il modello del c.d. in house providing.

L'assunto del Comune per cui la fonte delle risorse di ANM a deriva dall'Ente proprietario e c.d. affidante (il Comune di Napoli) in misura inferiore all'80% del valore della produzione, pertanto in misura non prevalente, comportando l'esclusione della società dal calcolo della spesa del personale del gruppo, paradossalmente conduce all'impossibilità di collocare la fattispecie di società partecipata da un unico ente pubblico (100%), che riceve contributi per il servizio reso anche da altri enti pubblici (non proprietari), in nessuna delle due categorie individuate dalla deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle Autonomie. Infatti - sempre seguendo il ragionamento del Comune di Napoli - ANM non potrebbe rientrare neanche nella seconda categoria individuata dalla citata deliberazione n. 14/2011, rappresentata da società miste pubblico-private e con affidamento diretto di servizio pubblico. Tutto ciò conduce il Comune a disconoscere l'"*in house providing*" quale elemento di caratterizzazione dell'ambito soggettivo della disposizione in esame, sia nel caso in cui l'assetto proprietario della società è composto da enti pubblici e privati, sia implicitamente nel caso alternativo di assetto proprietario unicamente pubblico. La circostanza che la Provincia di Napoli, in virtù del rapporto di contiguità territoriale, versi ad ANM contributi per il servizio reso nel territorio con c.d." *contratto ponte*" non altera il rapporto privilegiato intercorrente tra ANM e il Comune di Napoli, proprietario al 100%, che sulla società esercita attività di direzione e coordinamento nelle forme del c.d. "*controllo analogo*".

Nell'affrontare l'ulteriore aspetto relativo alle modalità di calcolo dell'incidenza del costo del personale delle società partecipate del Comune di Napoli, si richiama quanto stabilito dalla deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle Autonomie che dispone "*Nel caso in cui la società partecipata percepisca, in luogo dei corrispettivi, ricavi derivanti da tariffa, è possibile utilizzare tali ricavi, associati agli utenti di ciascun Ente proprietari, da sommare ad eventuali*

corrispettivi, se presenti. Il metodo di calcolo si basa sulla seguente semplice proporzione: il valore della produzione della società sta alle spese totali del personale della stessa come il corrispettivo sta alla quota del costo di personale attribuibile all'Ente, che è l'incognita da calcolare. Per risolvere tale proporzione, si moltiplicano le spese del personale per il corrispettivo e si divide il risultato ottenuto per il valore della produzione. Questo criterio utilizza, ai fini del calcolo, il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) senza operare particolari depurazioni, rispondendo all'esigenza sostanziale di individuare un indicatore sintetico della sostenibilità della spesa di personale dell'Ente.

Per il calcolo dell'incidenza previsto dall'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, la quota di spese del personale della società partecipata, così individuata, va a sommarsi alle spese di personale dell'Ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'Ente.

In tal modo si agisce soltanto sul numeratore, come proposto dalla Sezione remittente per l'ipotesi della società partecipata da unico ente pubblico, sicché il metodo ne rappresenta uno sviluppo, in quanto consente di evitare eventuali imprecisioni dovute alla semplice somma di tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente."

Con tale deliberazione viene individuata una metodologia di calcolo che somma ai ricavi derivanti da corrispettivi anche quelli derivanti da tariffe al fine di determinare la percentuale del "*valore della produzione"* della società partecipata da attribuire all'Ente pubblico proprietario. Quest'ultima percentuale è la quota parte dei "*costi del personale*" della società partecipata da sommare ai costi del personale dell'Ente proprietario (spesa del personale dell'Ente + partecipata) da rapportare alla spesa corrente dell'Ente, senza che quest'ultima spesa subisca incrementi da ricavi per tariffe.

Il Comune di Napoli non sceglie, come metodologia di calcolo, quella indicata dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n.14/2011, ma rapporta inspiegabilmente la spesa complessiva del personale alla spesa corrente dell'Ente, incrementata dai ricavi per tariffe. Solo seguendo tale metodologia di calcolo non viene superato il limite del 50%.

Viceversa, la tabella elaborata da questa Sezione di seguito riportata, dimostra che anche seguendo, per assurdo, il ragionamento del Comune di escludere ANM dal calcolo della spesa del gruppo municipale (senza incrementare la spesa corrente dell'Ente con i ricavi per tariffa) l'incidenza percentuale del costo del personale (ai fini dell'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008) raggiungerebbe il 54,26%.

Non può non evidenziarsi che risulta oltremodo singolare che, tra tutte le possibili ipotesi di calcolo, l'Ente adotti quella che prevede sia l'esclusione di ANM, sia l'incremento della spesa corrente dell'Ente dei ricavi per tariffe, che si rivela l'unica che consente di non superare il tetto del 50%, discostandosi espressamente dalla delibera n. 14/2011 della Sezione delle Autonomie.

Si osserva, peraltro, che a fronte di una pluralità di soluzioni interpretative e di calcolo, come dimostra la tabella seguente, un comportamento di sana e prudenziale gestione avrebbe consigliato di comportarsi come se il limite del 50% non fosse stato rispettato.

Società	COSTO PERSONALE	Valore della produzione	Corrispettivi da comune	Tariffe	corrispettivi + tariffe	%corrispettivi + tariffe su valore produzione	corrispettivi su valore produzione	costo del personale da sommare	costo del personale da sommare solo corrispettivi
Anm	102.206.955,00	127.711.277,00	96.033.221,00	22.476.854,00	118.510.075,00	**0,9280**	0,7520	94.843.260,42	76.855.101,04
Asia	106.921.994,00	154.851.799,00	149.090.909,00	0,00	149.090.909,00	0,9628	0,9628	102.944.217,51	102.944.217,51
Napolisociale	10.228.654,00	17.910.045,00	4.483.000,00	13.363.000,00	17.846.000,00	0,9964	0,2503	10.192.077,09	2.560.298,19
napolipark	11.870.006,00	12.872.829,00	12.640.193,60	0,00	12.640.193,60	0,9819	0,9819	11.655.493,43	11.655.493,43
Metronapoli	24.531.356,00	60.528.784,00	36.753.000,00	16.182.000,00	52.935.000,00	0,8745	0,6072	21.453.715,80	14.895.407,89
Elpis	2.539.938,00	7.145.634,00	0,00	7.145.443,00	7.145.443,00	1,0000	0,0000	2.539.870,11	0,00
Napoli servizi	43.490.444,00	49.421.342,00	49.269.837,00	0,00	49.269.837,00	0,9969	0,9969	43.357.120,63	43.357.120,63
Arin	28.537.657,00	101.436.985,00	4.503.350,00	87.532.075,00	92.035.425,00	0,9073	0,0444	25.892.679,98	1.266.944,77
TOTALE	228.120.049,00	404.167.418,00	256.740.289,60	124.222.518,00	380.962.807,60			**218.035.174,55**	**176.679.482,43**
Totale con Anm	**330.327.004,00**	**531.878.695,00**	**352.773.510,60**	**146.699.372,00**	**499.472.882,60**			**312.878.434,97**	**253.534.583,47**
SPESA CORRENTE COMUNE				1.185.282.391,90					
SPESACORRENTE + TARIFFE				1.309.504.909,90					
SPESA PERSONALE COMUNE				425.111.380,80					
COSTO PERSONALE PARTECIPATE calcolate con tariffe al numeratore				218.035.174,55	643.146.555,35				
Costo PERSONALE PARTECIPATE calcolate senza tariffe al numeratore				176.679.482,43	601.790.863,23				
COSTO PERSONALE PARTECIPATE calcolate con tariffe al numeratore e Anm				312.878.434,97	737.989.815,77				
Costo PERSONALE PARTECIPATE calcolate senza tariffe al numeratore e Anm				253.534.583,47	678.645.964,27				
Incidenza con tariffe senza Anm				**0,4911**					
Incidenza con tariffe con Anm				**0,5636**					
Incidenza senza tariffe al denominatore e senza Anm				**0,5426**					
Incidenza senza tariffe al denominatore e con Anm				**0,6226**					
Incidenza senza tariffe senza Anm				**0,5077**					
Incidenza senza tariffe con Anm				**0,5726**					

Che l'interpretazione della deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle Autonomie non vada nella direzione seguita dal Comune di Napoli discende, oltretutto, anche dalla considerazione che, come noto, l'organizzazione degli enti locali può legittimamente variare da una forma accentrata a forme variamente decentrate, poiché l'ordinamento legislativo e costituzionale (art. 114 Cost.) consente ai ridetti enti, oramai, di scegliere la modalità organizzativa più confacente al raggiungimento dei propri scopi istituzionali. Peraltro, una tale varietà organizzativa può essere fonte di discriminazione tra i vari enti a causa di regole finanziarie focalizzate solo sull'Ente locale tradizionale e sul bilancio: infatti, gli enti che esternalizzano le proprie funzioni potrebbero rispettare parametri finanziari e gli obblighi cui sono soggetti soltanto formalmente, utilizzando l'esternalizzazione al fine di sottrarsi ai vincoli della finanza pubblica.

Con particolare riferimento all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, il limite relativo al rapporto strutturale tra spese del personale e spese correnti (non superiore al 50% nel 2012), la cui violazione è sanzionata con un generale divieto di assunzione, pur ponendo *"seri limiti agli enti locali nella scelta organizzativa più idonea nella gestione dei servizi e delle attività connesse alle attività istituzionali"* (CdC, SSRR Del. n. 3/2012), trova la sua giustificazione nella esigenza di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica, in coerenza con gli obblighi assunti dall'Italia nei confronti della Unione europea. Inoltre l'inclusione degli "*organismi esterni*" partecipati dagli enti locali tra i destinatari dei controlli di cui all'art. 3 del d.l. n. 174/2012 e trasfusi nel TUEL agli artt. 147 quater, 147 quinquies e 148 bis rivelano l'esistenza di un principio ormai immanente nel nostro ordinamento relativo alla incidenza diretta della gestione delle società partecipate degli enti pubblici sugli equilibri della finanza pubblica, anche ai fini del rispetto degli obblighi di cui al patto di stabilità e crescita da parte dello Stato italiano nei confronti dell'UE (cfr. art. 1 comma 553 della legge di stabilità per il 2014 n. 147/2013). Giova evidenziare, altresì, che l'art. 76, comma 7, citato è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, «*per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente».* (Corte cost. sentenze n. 108/2011 e 148/2012).

Muovendo da tali premesse logiche e normative, la giurisprudenza della Corte dei conti ha valorizzato nel sistema giuscontabile il principio di consolidamento della spesa all'interno del "*gruppo ente locale*" (cfr. SRC Lombardia, delibere 1079 e 1082 del 30 dicembre 2010; SS.RR. del. nn. 3 e 27 del 2011). In ogni caso l'esigenza del consolidamento si impone, in ottica prudenziale e di buona gestione finanziaria, come principio di contenimento della spesa complessiva in linea con il coordinamento della finanza pubblica e con gli sforzi di risanamento in cui è impegnata la Repubblica (art. 114 Cost.), secondo principi di solidarietà e lealtà istituzionale (artt. 5 e 118 Cost.), cui sono tenuti tutti gli enti della finanza pubblica allargata.

Tutto ciò considerato, tornando alla norma di cui all'art. 76, comma 7 , il concetto di "attività prevalente" deve essere interpretato alla luce dei riferimenti normativi ispiratori (direttiva n. 93/38/CEE art. 13, co.1 lett. b); art. 8, co.3, lett. a) d.lgs. n. 158/1995; art. 218 del d.lgs n. 163/2006) in materia di tutela della concorrenza e della giurisprudenza comunitaria in cui si prescinde da una soglia specifica di fatturato e da parametri quantitativi di riferimento, secondo un approccio pragmatico nel caso concreto. Né, ad avviso del Collegio è lecito attribuire al concetto di "*attività prevalente*" un significato che si pone in evidente contrasto con la lettera dell'art. 76, comma 7, citato, che deve invece essere inteso alla luce dei numerosi provvedimenti assunti recentemente dal legislatore per evidenziare la connessione in termini di "*gruppo municipale*" per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, degli equilibri finanziari e delle politiche per il personale. Alla luce di quanto esposto, l'esclusione dei costi di personale di ANM dal calcolo della spesa del personale del gruppo municipale nell'esercizio 2012 si rivela destituita di ogni fondamento e inficia gravemente il quadro di legittimità della spesa per il personale in chiave retrospettiva e prognostica.

Il Collegio evidenzia, quindi, che una diversa interpretazione contrasta col chiaro disposto dell'art. 76, comma 7, che individua l'ambito di applicazione della norma nell'intero panorama degli organismi pubblici; rileva, altresì, che la Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 14/2011 ha precisato, stante l'incontrovertibile dato normativo, di voler fornire criteri *"per l'individuazione di una linea interpretativa di indirizzo, non vincolante".* Infine, non si può non rilevare che la citata deliberazione n. 14, ha chiarito come, ai fini del suddetto computo, si debba tenere conto che il concetto di *"partecipazione totalitaria o controllo*", richiamato dalla norma, debba riferirsi non solo alle società partecipate al 100% da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, ma anche alle società che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, codice civile. Ciò significa che, ove non si ritenessero presenti in ANM spa le caratteristiche dell *"in house"* secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale, si dovrebbe comunque ravvisare la ricorrenza delle caratteristiche civilistiche di cui all'art. 2359 c.c. Anche in tal caso la fattispecie in esame rientrerebbe nell'ambito applicativo della norma di cui al cit. art. 76 comma 7.

Da ultimo, avendo riguardo alla congruità delle misure di riequilibrio programmate dall'Ente, si osserva che la scelta del Comune di escludere dall'aggregato della spesa del personale la principale società di trasporto pubblico locale, partecipata al 100%, "*in house*" non corrisponde ad una realistica prospettiva di risanamento, che richiederebbe una significativa riduzione della spesa corrente.

12. DEBITI DI FUNZIONAMENTO

Piano di riequilibrio e fase istruttoria

Il Piano (pag. 87) specifica i debiti di funzionamento dell'Ente pari a euro 1,2 Mld al 31.12.2012 (euro 1.078 Mld al netto delle somme finanziate).

● La Commissione nella prima richiesta istruttoria del 09.05.2013 chiedeva al Comune chiarimenti sulla situazione debitoria al 31.12.2012, sull'andamento di cassa in cui era riportata una situazione debitoria di soli 315.000.00,00 e sulle misure programmate per la riduzione dei tempi di pagamento e degli oneri relativi, anche nel rispetto delle disposizioni comunitarie.

● Il Comune con la risposta del 25.06.2013 forniva delucidazioni sulle previsioni di azzeramento della situazione debitoria rinviando alla tabella a pag. 98 del Piano. In relazione alla disciplina che impone il rispetto dei tempi del pagamenti ex art. 9 comma lettera a) del d.lgs. n. 78/2009 e del d.lgs n.192/2012 di recepimento della direttiva 2011/7/UE che dispone che per le transazioni commerciali concluse a decorrere dal 2013 i pagamenti siano effettuati entro 30 giorni, pena il pagamento degli interessi moratori, il Comune riferiva che tale disciplina era osservata solo per alcune tipologie di spesa (es. refezione scolastica). Il Comune riferiva altresì di avvalersi della possibilità di dilazionare i pagamenti in rate concordando con i creditori i termini dei pagamenti.

● La Commissione nella Relazione finale del 13.11.2013 si limitava a riferire che l'Ente nel corso dell'istruttoria si era "soffermato *sulla prospettiva di un consistente miglioramento della capacita di smaltimento dei residui passivi attraverso l'accesso all'anticipazione di liquidità con la cassa DD.PP e con il ricorso al Fondo di rotazione".*

● In considerazione della carente *documentazione a disposizione, compresa la relazione della Commissione, c*on Ordinanza istruttoria n. 38/2013 del 28.11.2013 questo Collegio chiedeva un quadro completo della situazione debitoria dell'Ente, in particolare l'ammontare dei debiti ancora da pagare, comprensivi dei debiti fuori bilancio già riconosciuti, al netto delle somme estinte con l'anticipazione di liquidità con la Cassa DD.PP., i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e le le passività potenziali oltre che l'ammontare dei Fondi a destinazione vincolata da ricostituire.

● Il Comune con la nota del 6.12.2013 rispondeva che, a seguito dei pagamenti effettuati in conseguenza della liquidità di cassa acquisita in virtù delle anticipazioni concesse, erano stati azzerati tutti i debiti di funzionamento elencati alla Tabella del Piano sub II.5 (pag. 87) ovvero fino alla data del 31.12.2011 equivalente, pertanto, alla somma pari a euro 476 mln (dato ricavato dalla Tabella citata).

Osservazioni

Dall'attività istruttoria svolta da questo Collegio non è dato avere un quadro chiaro e aggiornato sulla situazione debitoria dell'Ente; l'ammontare complessivo della massa debitoria al 31.12.2012 è pari a euro 1.078 Mld (al netto delle somme finanziate); in conseguenza dell'anticipazione concessa ex D.L. 35/2013 l'Ente ha provveduto al pagamento dei debiti di funzionamento pari a euro 476 mln circa (da quelli più recenti ai più antichi fino alla data del 31.11.2011). Risulta evidente dalle risposte istruttorie la estrema difficoltà dell'Ente a ricostruire la situazione complessiva dei modi e tempi di pagamento in corso . Il Comune non ha prodotto alcuna documentazione relativamente all'ammontare dei debiti ancora da pagare, al netto delle somme estinte con l'anticipazione di liquidità con la Cassa DD.PP., oltre che sui debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e delle passività potenziali, né risulta ricostituito l'ammontare dei Fondi a destinazione vincolata. Manca nel Piano in esame pertanto una puntuale ricognizione del debito comprensiva delle sue scadenze adempitive.

Va peraltro rilevato che l'Ente con la memoria illustrativa in risposta all'Ordinanza 1/2014 di deferimento di questo Collegio riferiva, in tema di debiti di funzionamento, che "*la situazione allo stato rilevata in ordine all'avvenuta conclusione di transazioni con i creditori, concordando la decurtazione dell'utile di impresa del 10%"* evidenziava un vantaggio maturato quantificabile nell'ordine di circa 1,5 mln (Allegato n.7- Dati transazioni su DFB). Si osserva che da tale tabella si evince che su un complessivo importo riconosciuto per debiti fuori bilancio (di cui non è dato sapere la tipologia ex art. 194 del TUEL) pari a euro 64 mln, sono avvenute transazioni pari a euro 13 mln, con decurtazioni pari a euro 1,4 mln circa e liquidazioni al netto pari a euro 11 mln. Inoltre, contrariamente a quanto disposto dall'art.243-bis, co.7, del D.Lgs. 267/2000, il Comune di Napoli, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, pur prevedendo nel piano di riequilibrio in esame un frazionamento del relativo finanziamento e pagamento nel decennio, non ha minimamente documentato di aver convenuto con i creditori alcun piano di rateizzazione con acquisizione (né prima, né dopo l'approvazione del piano) del consenso validamente espresso: nessuna documentazione di accordi transattivi e/o dilatori delle scadenze è stata infatti presentata dall'Ente a questo Collegio o alla Commissione che ha curato l'istruttoria da marzo a novembre (9 mesi) rendendo estremamente difficile una valutazione della congruenza di tale problematica con la situazione finanziaria riscontrata.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Osservazioni giuridiche

L'Ente ha sostenuto, per mezzo della propria Avvocatura in adunanza pubblica, che il controllo che la Corte dei conti è chiamata a effettuate sul piano di riequilibrio del Comune di Napoli, presupponendo una situazione di squilibrio conclamata tale da non potere essere sanata con i rimedi ordinari di cui agli artt. 193 e 194 TUEL, non può che essere dinamico. Tale affermazione è condivisibile nel senso che la Corte non può limitarsi ad accertare la situazione di squilibrio strutturale, evidenziata nell'eccessivo disavanzo di amministrazione (euro 783.187.157,06 rilevato al 31.12.2012), ma deve valutare l'adeguatezza e la congruità delle misure predisposte dall'Ente allo scopo di ripristinare l'equilibrio di bilancio mediante l'accesso al neo istituto della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo art. 243 bis del TUEL.

A tal fine, la Corte è tenuta a verificare l'attendibilità delle misure e delle previsioni in materia di entrate e di riduzioni delle spese, necessarie a ripianare il disavanzo e ad onorare gli oneri per il rimborso dell'ingente massa di liquidità conseguita (pari a euro 220.000.000,00 a valere sul Fondo di rotazione ex art. 243 del TUEL ed euro 592.000.000,00 ex art. 1 comma 15 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64).

In quest'ottica, la Sezione regionale di controllo non può che partire da una valutazione dei dati in chiave storica, al netto, appunto "in chiave dinamica", delle misure adottate e del loro potenziale di miglioramento (in termini, ad esempio, di congruità tra entrate previste e capacità di riscossione, tra riduzione di spesa presunta e dimostrata capacità delle misure di revisione della spesa di realizzare gli obiettivi previsti).

Detto in altri termini il controllo che la Corte è chiamata a svolgere per effetto della recente riforma nell'Ordinamento degli enti locali oltre che dinamico è in primo luogo un controllo "*prognostico";* pertanto non può che partire dall'analisi della capacità attuale dell'ente di movimentare le grandezze finanziarie, sia pure corretta dalle misure ideate e intraprese. In assenza di questa ricostruzione di contesto storico e ambientale, il controllo verrebbe svuotato di ogni contenuto valutativo, rinviando ogni verifica ad una fase successiva, col rischio di aggravare o causare danni irreparabili agli equilibri di bilancio degli enti locali. Tale controllo deve, quindi, svolgersi sia nella prima fase di accoglimento o diniego di approvazione del piano, sia nella successiva fase di verifica della sua attuazione e di raggiungimento degli obiettivi intermedi. Il giudizio della Corte dei conti, quale organo dello Stato-ordinamento (Corte costituzionale, sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), cui è assegnato il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost., v. Corte costituzionale, sentenze n. 179 del 2007, n. 198 del 2012, n. 23 del 2014) si basa, pertanto, sui consueti parametri di legittimità e di legalità finanziaria ed è volto a verificare: l'attendibilità della situazione esistente, l'eliminazione delle criticità che in passato

hanno portato alla situazione di squilibrio strutturale e, successivamente, la congruenza delle previsioni di rientro, analizzando i dati storici alla luce delle misure adottate e laddove possibile, della verifica dei dati nella prima fase di gestione, che è onere dell'Ente allegare e comprovare non potendosi limitare ad affermazioni di principio o di intenti.

La valutazione di congruenza del piano adottato può essere positiva solo laddove lo stesso risulti adeguato a consentire il riequilibrio strutturale dell'Ente e proporzionato alle problematiche finanziarie esistenti, non essendo sufficiente la teorica ed aritmetica sufficienza delle maggiori entrate e delle minori spese previste per il ripiano delle situazioni di squilibrio. Il Piano adottato deve essere idoneo e realmente prospettico, sia in termini di competenza che in termini di cassa, al risanamento finanziario dell'Ente tenuto conto delle condizioni di squilibrio economico-finanziario realmente esistenti.

Sostenere all'estremo il ragionamento seguito dal Comune di Napoli – ossia effettuare un controllo dinamico senza tenere conto della situazione esistente, del *trend* storico e delle criticità ancora persistenti – ridurrebbe il controllo della Corte a mero riscontro notarile della decisione dell'Ente di aderire alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis del TUEL, rinviando ai successivi controlli periodici la verifica della sostenibilità del piano adottato. Il che non appare conforme alla legislazione vigente (art. 243 quater TUEL) che valorizza la valutazione della Corte in termini di congruità del piano adottato dall'Ente a garanzia dello Stato-comunità e al fine di non consentire agli amministratori, responsabili o corresponsabili della situazione di degrado finanziario dell'Ente, di aggirare la dichiarazione di dissesto e sottrarsi oltre che alla limitazione dell'amministrazione nella gestione amministrativa, all'eventuale responsabilità personale comminata dall'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e dell'art. 248 del TUEL laddove, ex adverso, nessuna sanzione è prevista in caso di adesione alla procedura di riequilibrio.

Considerazioni tecnico-contabili

Riassumendo, in base alle considerazioni più ampiamente illustrate in parte motiva, la Sezione rileva preliminarmente che sussistono rilevanti perplessità sulla congruità e consistenza del risultato di amministrazione, accertato dal Comune di Napoli, alla data del 31.12.2012, pari a in euro 783.187.157,06 mln; ciò in ragione del mantenimento di partite creditizie del Titolo I e III delle entrate risalenti ad annualità superiori a dieci anni, perfino al 1993, pari ad euro 68.404.532,36. L'analisi elaborata da questa Sezione sulla totalità dei residui attivi dei primi tre titoli delle entrate esistenti al 2012 evidenzia, infatti, un'insussistenza potenziale di circa 431 mln di euro, che inficia l'attendibilità del disavanzo di amministrazione determinato dal comune.

Oltre al rilievo dell'incertezza sulla consistenza del disavanzo di amministrazione, la Sezione ritiene prive del necessario requisito di attendibilità le misure di risanamento adottate dall'Ente, data la natura straordinaria delle stesse e l'elevato grado di aleatorietà che le caratterizza. A tal fine va evidenziato che l'amministrazione comunale fonda la parte preponderante dell'attività di risanamento del disavanzo di amministrazione ("dichiarato dall'Ente" pari a euro 783.187.157,06), su operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare e di quote delle società partecipate.

Non altrettanto rassicuranti sono apparsi gli elementi di riscontro forniti dal Comune sulla percorribilità, nei tempi e per gli importi stimati, di tali operazioni di dismissione.

La mancata presentazione di un dettagliato cronoprogramma del piano di dismissione di n. 2.351 unità del patrimonio disponibile e n. 13.005 unità del patrimonio ERP denota l'assenza, da parte dell'Ente, di un effettivo controllo delle operazioni già poste in essere e di quelle da intraprendere. Particolarmente critica è la illegittima previsione di incasso pari a euro 460.000.000,00 derivante dall'alienazione del patrimonio ERP utilizzabile, al fine del risanamento, nella più ridotta misura di euro 115.00.000,00 in ragione dei vincoli normativi (art. 1, comma 5, legge 560 del 24.12.1993 e art. 1, comma 5 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 24) che impongono di destinare l*e risorse derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per il 75% per finalità sociali abitative e solo per* il 25% dei proventi per il ripiano del deficit del Comune. Pertanto permane la grave criticità dell'inadeguatezza dell'alienazione del patrimonio immobiliare come misura prevalente di risanamento. A fronte di un disavanzo di euro 783 mln le risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare utilizzabili ammontano a soli 551 mln di euro circa.

Altrettante criticità risultano evidenziarsi nella prospettata operazione di alienazione delle quote di partecipazioni societarie. Dal "*business plan*" trasmesso emerge che la New Company, trascorsa la fisiologica fase di start up, presenta a partire dall'anno 2015, utili d'esercizio decrescente e un indice di redditività del capitale proprio (ROE) che passa dal 10% al 2,50% per il periodo considerato rendendo discutibile l'appetibilità sul mercato della New Company**.** Preoccupa, inoltre, la mancanza di un'analisi di mercato in grado di valutare l'attendibilità

dell'ambiziosa operazione prospettata, considerata anche l'attuale congiuntura economica del paese e le peculiari condizioni socio economiche del territorio. Dall'assenza di un'analisi di mercato deriva indiscutibilmente la storica incapacità del Comune - già stigmatizzata da questa Sezione con le deliberazioni nn. 271/2011 e 23/2013 - di collocare sul mercato la società Terme di Agnano S.p.A nonostante sia stata, in passato, oggetto di continui investimenti per migliorarne gli asset (complessivamente pari a circa 9.200.000,00 euro dal 2008/09/10 tra copertura perdite e aumenti di capitale) diretti a renderla più appetibile sul mercato. Si rileva, altresì, che la presentazione da parte dell'Ente di un cronoprogramma più significativo e analitico sia in termini quantitativi che in termini temporali avrebbe dato a questa Sezione la percezione della direzione seguita dall'Ente e consentito di appurare che le politiche di intervento sulle società partecipate sono il frutto di una accurata, nonché consapevole attività di pianificazione.

In definitiva, la Sezione non può non rilevare che, ai fini di una sostanziale nonché strutturale operazione di risanamento, occorre in primo luogo valorizzare la ristrutturazione della spesa corrente e l'efficientamento della riscossione delle entrate proprie, relegando le operazioni straordinarie, in particolare le dismissioni patrimoniali, ad elemento residuale ed eccezionale di consolidamento del risanamento.

Come è noto, ai fini del ripristino degli equilibri di bilancio dell'Ente, sia in termini di competenza che di cassa, determinante risulta il Fondo svalutazione crediti. Il Comune stanzia per l'esercizio 2013 un fondo svalutazione crediti pari a euro 79.991,604,78, nel rispetto del limite ex art. 6, comma 17 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (che, attualmente, fissa la sua consistenza obbligatoria nel 30% dell'ammontare dei residui aventi anzianità superiore a 5 anni).

Si rileva, peraltro, che a garanzia di una sostanziale attività di risanamento finalizzata al raggiungimento di futuri equilibri strutturali, al di là del limite normativo richiamato e nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo n. 23 giugno 2011, n. 118, il fondo avrebbe dovuto adeguarsi all'andamento della capacità di riscossione delle entrate del Titolo I e III per le quali sono state individuate maggiori difficoltà di esazione, sia in conto competenza che in conto residui. Solo un fondo così costituito, allineando l'accertabile al riscuotibile e vincolando parte del risultato di amministrazione alla copertura dell'eventuale mancato incasso (sia pure calcolando prudenzialmente i benefici delle misure organizzative adottate in sede di piano di riequilibrio), consentirebbe all'Ente di superare in via strutturale e, quindi, alla radice le cause che hanno condotto al disavanzo di amministrazione registrato a rendiconto 2012 pari a euro 780 mln (debiti assunti in corrispondenza di crediti rilevatisi inesigibili).

La necessità di provvedere ad una diversa e più adeguata quantificazione del Fondo svalutazione crediti non solo rappresenta un principio di prudenza e di sana gestione finanziaria, ma costituisce un obbligo di legge in vigore dal 10/08/2011 ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con decorrenza dal 01.01.2015, per effetto della proroga

disposta dell'art. 9 del decreto legislativo n. 102/2013. Di tale obbligo il Comune di Napoli non poteva non tenere conto in una programmazione pluriennale.

Sul piano della spesa, inoltre, la Sezione rileva che la rimodulazione della spesa del personale nel piano pluriennale non dà un deciso segnale di discontinuità rispetto alla storica gestione amministrativo-contabile, più volte stigmatizzata da questa Sezione regionale di controllo. Costituisce una grave criticità del piano l'aver sottostimato del 20% circa la spesa del personale, con un impatto negativo sui precari equilibri correnti e l'aver escluso ANM Spa dal calcolo dell'incidenza del costo del personale sulla spesa corrente, per quanto esplicitato nelle motivazioni, determinando così il superamento del limite del 50% ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008.

L'esclusione strumentale di ANM, non solo ha determinato una violazione di legge, ma ha consentito assunzioni che hanno finito per irrigidire la spesa corrente incidendo negativamente sui già precari equilibri di bilancio. La decisione di escludere ANM spa dal calcolo del c.d. consolidato risulta, tra l'altro, incomprensibile alla luce del fatto che il Comune era pienamente consapevole di aver già violato nel 2011 il limite di legge attestandosi su un valore del 53,07% e che, nonostante la segnalazione ad opera della Ragioneria Generale dello Stato a seguito di verifica ispettiva nell'ottobre 2012, continuava ad assumere "contra legem".

Ulteriori perplessità derivano dalla constatazione che il Comune, nel differire in un arco di tempo decennale, la copertura del disavanzo di amministrazione, non ha tenuto conto di quanto disposto dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 16/2012 che auspicava una maggiore incidenza nei primi 5 anni del piano, dal momento che le misure proposte incidono prevalentemente nella seconda parte del piano, impegnando gravosamente le future amministrazioni.

Tanto premesso è evidente che il Comune di Napoli non ha effettuato una completa ed esaustiva verifica della propria situazione amministrativa ed economico-finanziaria e in particolare dei residui attivi ex art. 243 bis comma 8 lettera e) del TUEL , necessaria per la programmazione di un adeguato processo di risanamento, che "*deve essere rigorosamente attuata e sottoposta a scrupolosi controlli sulla regolarità della gestione e sul puntuale procedere del percorsi di risanamento, perché potrebbe rilevarsi un dannoso escamotage per evitare il trascinamento verso una situazione di dissesto da dichiarare ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, cit. deliberazione n.16/2012/INPR)".

Quanto esposto e considerato da questa Sezione, in relazione alla non congruità del Piano di riequilibrio di Napoli a risanare la situazione di irreversibile squilibrio strutturale, trova ampia conferma nei riscontri effettuati dalla Commissione nella Relazione finale che, rinviando nelle considerazioni conclusive al contenuto della relazione stessa, illustra, sia pur in modo estremamente sintetico e succinto, tutte le gravi criticità del Piano riscontrate ad oggi da questa Sezione e che, peraltro, emergono icasticamente nelle due particolareggiate richieste

istruttorie del 09.05.2013 e del 18.09.2013 della suddetta Commissione, come ampiamente illustrato nella parte motiva su esposta.

PQM

alla luce delle sopra esposte conclusioni, la Sezione regionale di controllo per la Campania

DELIBERA

il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Napoli, valutandone la non congruenza ai fini del riequilibrio (art. 243 *quater*, comma 3, del TUEL)

DISPONE

la sospensione degli adempimenti che avviano l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, per 30 giorni decorrenti dal deposito della presente deliberazione ovvero, in caso di ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, fino all'avvenuta comunicazione dell'esito dell'impugnazione, secondo l'orientamento assunto dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2012, cui "*le Sezioni regionali di controllo si conformano*" (art. 6, comma 4, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174)

ORDINA

alla scadenza della sospensione su citata, di trasmettere la presente deliberazione al Prefetto di Napoli ai fini dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, prevedente, tra l'altro, l'assegnazione al Consiglio dell'Ente di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto finanziario;

ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Napoli, nonché alla Commissione ex art. 155 del TUEL e al Ministero dell'interno;

AVVERTE

il Comune di Napoli che questa deliberazione può essere impugnata entro 30 giorni, a decorrere dal deposito delle motivazioni, "*nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso*" (art. 243 *quater*, comma 5, del TUEL).

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2014.

Il magistrato estensore Il Presidente

f.to Rossella Bocci f.to Ciro Valentino

Depositata in segreteria il 19 febbraio 2014

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Mauro Grimaldi