

COMUNE DI NAPOLI

3P86t. 2019. 0479888 31/05/2019

Mitt.: CAMPANIA.CONTROLLO@CORTECONTI.CERT.IT

Ass.: Sindaco

Fascicolo: 2019.001.102



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Segreteria Servizio adunanze

CORTE DEI CONTI



0003985-31/05/2019-SC_CAM-T89-P

Al Comune di Napoli
Piazza Municipio - Palazzo San Giacomo -
protocollo@pec.comune.napoli.it

All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di Napoli
revisori.conti@comune.napoli.it

OGGETTO: Trasmissione delibera n. 119/2019/COMP. Comune di Napoli.

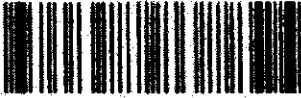
Si trasmette la delibera n. 119/2019, adottata da questa Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 27 maggio 2019.

Il Direttore del Servizio di Supporto

(Dott. Mauro Grimaldi)



Sezione regionale di controllo per la Campania - Via A.F. Acton, 35 80133 Napoli - Italia | Tel. 0812523699
e-mail: sezione.controllo.campania@cor-teconti.it; pec.campania.controllo@cor-teconticert.it



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita

Rossella Cassaneti

Alessandro Forlani

Francesco Sucameli

Emanuele Scatola

Presidente

Consigliere

Consigliere

Primo Referendario (relatore)

Primo Referendario

nella camera di consiglio del 27 maggio 2019

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'art. 3, comma 4 e 12;

VISTI gli artt. art. 20, comma 1 e 24, comma 1, art. 5, comma 4, D.lgs. n. 175/2016;

VISTA l'Ordinanza n. 39/2019 con la quale il Presidente ha deferito all'ordine del giorno la trattazione dell'indagine sullo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione degli organismi partecipati del Comune di Napoli;

VISTA la relazione di deferimento del Magistrato istruttore Francesco Sucameli;

SENTITI in adunanza pubblica - celebrata il 6 maggio 2019 - i rappresentanti del Comune di Napoli;

VISTE le memorie del soggetto controllato;

UDITO il relatore, dott. Francesco Sucamei;

APPROVA
con modifiche

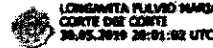
la relazione riguardante il "Referto sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate del Comune di Napoli".

La suddetta relazione forma parte integrante della presente pronuncia, che sarà trasmessa al Comune di Napoli.

Il Relatore
Francesco Sucamei



Il Presidente
Fulvio M. Longavita

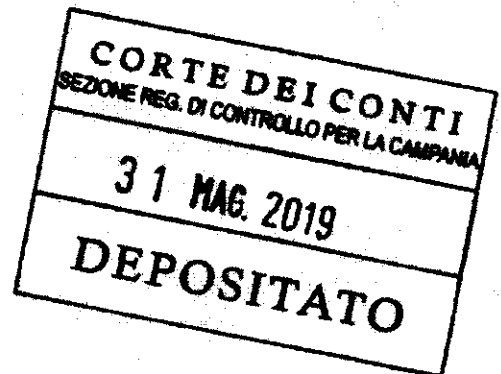


Digitally signed by
FRANCESCO
SUCAMEI
C=IT

Depositata in Segreteria il

31 MAG. 2019

Il Direttore della Segreteria
Mauro Grimaldi





CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

Referto sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate del Comune di Napoli

(art. 20, comma 1, art. 24, comma 1, art. 5, comma 4, D.lgs. n. 175/2016)

Relatore ed estensore: Primo referendario Francesco Sucameli

1. La natura del controllo collaborativa nell'ambito del controllo di legittimità-regolarità sul bilancio. Come è noto, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, a partire dalla legge di stabilità del 2015 (L. n. 190/2014, art. 1, comma 611 e ss., nell'ambito delle misure individuate dal c.d. Piano Cottarelli) gli enti territoriali hanno dovuto avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse già a partire dal 31/12/2015, tramite un apposita pianificazione e programmazione (piano di revisione straordinaria, PSR).

In scia a tale riforma, il Testo unico delle società partecipate (D.lgs. n. 175/2016, di seguito TUSP), ha confermato l'Istituto, mettendolo a sistema, nell'ambito di un ciclo continuo di verifica della sua attuazione. Segnatamente:

- ai sensi dell'art. 24, comma 2, nel ribadire criteri, soggetti e forme del piano di razionalizzazione, si è stabilito che doveva essere effettuata una nuova revisione straordinaria, provvedendo all'aggiornamento della precedente alla data del 30 settembre 2017. Segnatamente: *"Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti"*;
- ai sensi dell'art. 20, si è stabilito che per le stesse società, gli enti *dominus* provvedono ad effettuare un aggiornamento periodico del piano (annualmente), sulla base degli stessi criteri (piano di razionalizzazione ordinaria, PRO);





- infine, ai sensi dell'art. 20, comma 4, "entro il 31 dicembre dell'anno successivo", con norma che appare riferibile sia al PRS che al PRP, si è stabilito che a valle della pianificazione gli enti dominus devono redigere ed approvare una relazione sui risultati dell'attuazione. Segnatamente, ai sensi dell'art. 20 comma 4 TUSP, «*In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano [straordinario e ordinario], evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4*».

Per tutte le tre fasi della razionalizzazione, è previsto che tali documenti siano inviati alla Corte dei conti, a fini "conoscitivi" (art. 5, comma 4, costantemente richiamato dagli artt. 20 e 24 TUSP), non quindi per l'esercizio diretto di un controllo di legittimità-regolarità, ma per l'esercizio delle funzioni di referto collaborativo (art. 7, comma 7, L. n. 231/2003; art. 3, comma 4, della L. n. 20/1994).

Tuttavia, tale controllo si innesca indirettamente nell'ambito di poteri e doveri nonché di cognizioni che sono di responsabilità dello stesso ente territoriale e, per quanto concerne la Corte dei conti, per l'esercizio della sua giurisdizione di bilancio, nella forma del controllo (di legittimità-regolarità) e del processo, fornendo elementi istruttori per la valutazione degli equilibri di bilancio.

1.1. Quanto agli effetti di leggi connessi all'azione attuativa dei piani, si rammenta che il piano di razionalizzazione è un "atto ricognitivo" che presuppone non solo una fase formale di accertamento dell'interesse (che deve essere inerente alle funzioni istituzionali e, se strumentale, "strettamente necessario", cfr. art. 4 TUSP e verificare le condizioni di efficienza della spesa desumibile dai criteri di razionalizzazione *ex lege*, cfr. art. 20, comma 2 TUSP), ma anche di dispiegamento di tale interesse ai sensi di legge (Interesse, infatti, che non è una relazione astratta, ma una relazione concreta tra un soggetto e beni della vita, che deve risultare dalla relazione sull'attuazione del piano).

Per tale ragione, in assenza della fase attuativa, l'atto ricognitivo risulta privo di contenuto effettivo, con le conseguenze automatiche previste dalla legge e, segnatamente, dall'art. 24 comma 5 TUSP. In quest'ottica la relazione sui risultati e l'atto di ricognizione periodica - ex art. 20 TUSP - mirano a verificare che il PSR, che è la base programmatica e attuativa di fondo, corrisponda a misure e interessi sostanziali, in assenza delle quali scatta il meccanismo previsto dall'art. 24, comma 5 TUSP. Il monitoraggio sulla sussistenza delle condizioni di legge citate è quindi rimessa al dovere di buona amministrazione dell'ente



territoriale, che individua, con la programmazione il parametro concreto dell'interesse ed è tenuto a verificare a valle la permanenza dello stesso, eventualmente programmando azioni suppletive o sostitutive.

1.2 La disciplina del TUSP introduce diverse regole normative sull'organizzazione delle società a partecipazione pubblica, il cui rispetto, per la defluenza sui bilanci degli enti *dominus*, rientra nell'ambito dei controlli di legittimità/regolarità.

Il controllo che segue, peraltro, non ha riguardato l'osservanza di singole regole normative, ma la complessa attività svolta dal Comune, parametrato allo standard "di fatto" costituito dallo stesso piano di razionalizzazione (e alle sue modifiche) adottato nel corso del tempo, alla stregua delle "varie" misure di razionalizzazione adottabili, in presenza dei presupposti legge, alternativamente ed in aggiunta alle misure di alienazione, fusione, soppressione (cfr. la congiunzione "anche" nell'art. 20, comma 1 TUSP).

Il parametro di valutazione è quindi costituito dallo stesso disegno organizzativo tracciato dal Comune e dai principi di efficienza, efficacia ed economicità declinato alla luce delle *best practices* dell'economia aziendale che devono orientare la discrezionalità amministrativa del comune medesimo. Nella misura in cui questi possano trascinare in violazione del principio di proporzionalità o in impatto diretto sul bilancio e sul piano di riequilibrio del Comune di Napoli, le risultanze che di seguito si espongono verranno introiettate come mero materiale istruttorio di questa Sezione nell'ambito dei futuri controlli di legittimità-regolarità, con tutte le garanzie di legge.

Analogamente vale per la rilevanza dei fatti di seguito esposti ai fini delle eventuali altre funzioni requirenti di questa Magistratura.

2. **L'istruttoria.** Tanto precisato, dal punto di vista istruttorio e del contraddittorio si riporta quanto segue. Il Comune ha qui comunicato:

A) rispettivamente, con note prot. C.d.c. n. 4323 del 25/09/2015 (prot. comunale n. 577 del 11/08/2015) e n. 1820 del 26/02/2018 (prot. comunale n. 179084 del 23/02/2018), il piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate (PRS), ai sensi:

- dell'art. 1, comma 611 e ss., della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Tale piano è stato approvato con deliberazione di giunta comunale n. 555 del 7 agosto 2015 (PRS);
- dell'art. 24 del TUSP. Tale aggiornamento è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 6/2018 del 19 febbraio 2018 (aggiornamento del PRS).

B) Il Comune di Napoli ha fatto pervenire altresì:

- la prima relazione sull'attuazione del PRS ex lege n. 190, note prot. C.d.c. n. 259 del 20/01/2017 (Delibera Giunta Comunale n. 852 del 30/12/2016);





- l'integrazione della revisione straordinaria, con nota prot. C.d.c. n. 5534 del 02/10/2018 (Deliberazione del consiglio comunale n. 69 del 24 settembre 2018);
- la ricognizione annuale ex art. 20 TUSP, pervenuta con nota prot. C.d.c. n. 20 del 15/01/2019 (Deliberazione del Consiglio comunale n. 145 del 20/12/2018).

Con nota n. 431 del 25 gennaio 2019, questa Sezione ha chiesto informazioni istruttorie integrative e aggiornamenti. Il Comune di Napoli ha risposto con nota PG/2019/148159 del 15.02.2019 (prot. C.d.c. n. 1249 del 14 marzo 2019).

In data 6 maggio 2019, con l'ordinanza presidenziale n. 26/2019, veniva convocata l'adunanza pubblica, rilevante anche ai fini della instaurazione del contraddittorio collegiale col comune di Napoli, alla luce della richiesta di deferimento del magistrato istruttore, in cui venivano enunciate le conclusioni istruttorie.

Alla predetta adunanza, il Comune di Napoli, senza avanzare osservazioni sul quadro dei dati ricostruito dagli Uffici della Sezione e senza presentare memorie scritte, manifestava oralmente di non concordare con le conclusioni dell'analisi. Il Magistrato istruttore, infatti, aveva concluso rilevando che il processo di razionalizzazione avrebbe raggiunto solo obiettivi parziali di efficientamento della spesa, senza eliminare il focolaio di squilibri strutturali nel sistema delle partecipate.

Il Comune di Napoli chiedeva di valorizzare dati già trasmessi ed altri elementi di contesto evidenziati *ex novo*, soprattutto, dal punto di vista organizzativo, che testimoniano un forte controllo del Comune sulla spesa delle proprie partecipate.

Per tale ragione, il Collegio - all'esito dell'adunanza - emetteva apposita ordinanza n. 101/2019, per la presentazione di memorie istruttorie integrative, entro il termine del 13 maggio 2019.

Le memorie, pervenute tempestivamente (prot. C.d.c. n. n. 3474 del 14 maggio 2019), hanno chiarito le tesi del Comune di Napoli.

Le conclusioni istruttorie e i dati vengono aggiornate alla luce della disamina collegiale di quanto pervenuto.

3. Il Contenuto del Piano. Già prima della approvazione del PRS, il Comune di Napoli aveva iniziato un'operazione di ristrutturazione del sistema delle proprie partecipate, come parte integrante del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), approvato con deliberazione n. 58 del 30 novembre 2012, sulla base della previa ricognizione delle società partecipate secondo i criteri di interesse e legalità a suo tempo imposti dall'art. 3, comma 27 e ss., della L. n. 244/2007 (accertamento del possesso delle partecipazioni dirette rese obbligatorie per legge o strettamente necessarie ai fini istituzionali, e quindi non alienabili).



3.1. Il pre-contenuto. Il PRFP e la deliberazione ai sensi dell'art. 3, comma 27 e ss. della L. n. 244/2007. La prima razionalizzazione, prima del "piano Cottarelli". Infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 27 e seguenti della legge 244/2007 (ricognizione annuale delle società partecipate), il Comune di Napoli con la deliberazione consiliare n. 56 del 29 settembre 2014 aveva effettuato la ricognizione delle proprie società partecipate sulla base di due linee strategiche. Segnatamente: riduzione e accorpamento del "gruppo municipale", b) riduzione dei costi mediante la stessa conglomerazione e adozione diffusa di piani industriali per il risanamento economico-finanziario.

La situazione delle società e degli organismi partecipati su cui tale piano avrebbe dovuto incidere è quella fotografata dalla successiva deliberazione consiliare n. 58 del 30 novembre 2012 (adesione al Piano di riequilibrio finanziario. PRFP). La razionalizzazione e la riduzione dei costi di servizio, ed in alcuni casi l'alienazione di assets al mercato (Terme di Agnano, quote di ANM post-ristrutturazione industriale) avrebbe dovuto favorire il riequilibrio finanziario strutturale del bilancio del comune di Napoli.

Il Comune di Napoli, all'interno del PRFP, presentava dunque un piano di riassetto del "gruppo municipale", al tempo articolato su 13 società controllate in modo diretto (7 nel settore degli SPL, 6 in società strumentali, tra cui 2 di "valorizzazione" del patrimonio comunale) e 4 partecipazioni minoritarie:

1. SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI:

[REDACTED]

2. SOCIETA' STRUMENTALI:

[REDACTED]

3. SOCIETA' DI VALORIZZAZIONE:

[REDACTED]

4. ALTRE PARTECIPAZIONI :

[REDACTED]

LEGENDA:

[REDACTED] soggetto a controllo analogo
[REDACTED] partecipazioni di controllo
[REDACTED] partecipazioni minoritarie

Le misure del PRFP riprendevano le linee strategiche pocanzi citate e segnatamente:





A) aggregazione di organismi partecipati con riduzione del numero totale di partecipazioni da 17 a 12, con mantenimento solo di attività "core".

Tale aggregazione comportava:

I. la creazione di una società di indirizzo strategico, con il conferimento delle partecipazioni azionarie alla **Napoli Holding**. A tale società avrebbero dovuto ricondursi i 4 poli dell'organizzazione decentrata (nel senso di servizi comunali, erogati, non direttamente col proprio bilancio ed uffici, ma mediante organismi partecipati). Tali 4 poli corrispondevano a 4 società operative:

- o la **"nuova" ANM** (società unica di TPL, frutto dell'aggregazione della Holding Napoli Park con le controllate costituite dalla vecchia ANM e Metronapoli), Asia (igiene urbana),
- o **Napoli sociale** (welfare locale),
- o **Napoli Servizi** (strumentali).
- o **Asia spa** (Azienda servizi di igiene ambientale). Si tratta della società che si occupa della raccolta di rifiuti urbani per la città di Napoli.

Il 5° polo, corrispondente all'erogazione dei servizi idrici sarebbe uscita dal controllo "privatistico" di Napoli Holding, per essere erogato con una partecipazione diretta del Comune in un soggetto di diritto pubblico; Arin spa, società preposta ai servizi idrici, sarebbe stata trasformata in azienda speciale, valorizzando gli aspetti pubblicitici di erogazione del servizio.

II. L'operazione di ristrutturazione più importante, per il beneficio ed il guadagno di efficienza del gruppo municipale (e quindi, indirettamente, per il bilancio dell'ente dominus) era la creazione della "nuova" ANM. **L'obiettivo era la creazione di nuove economie di costi e l'equilibrio economico nell'erogazione integrata del servizio di TPL.** Al termine di questo percorso di riorganizzazione e ristrutturazione industriale, il Comune avrebbe dovuto "valorizzare" l'asset mediante **la collocazione del 40% delle azioni sul mercato.**

III. Il numero della società operative sarebbe altresì sceso da 7 a 5 per effetto:

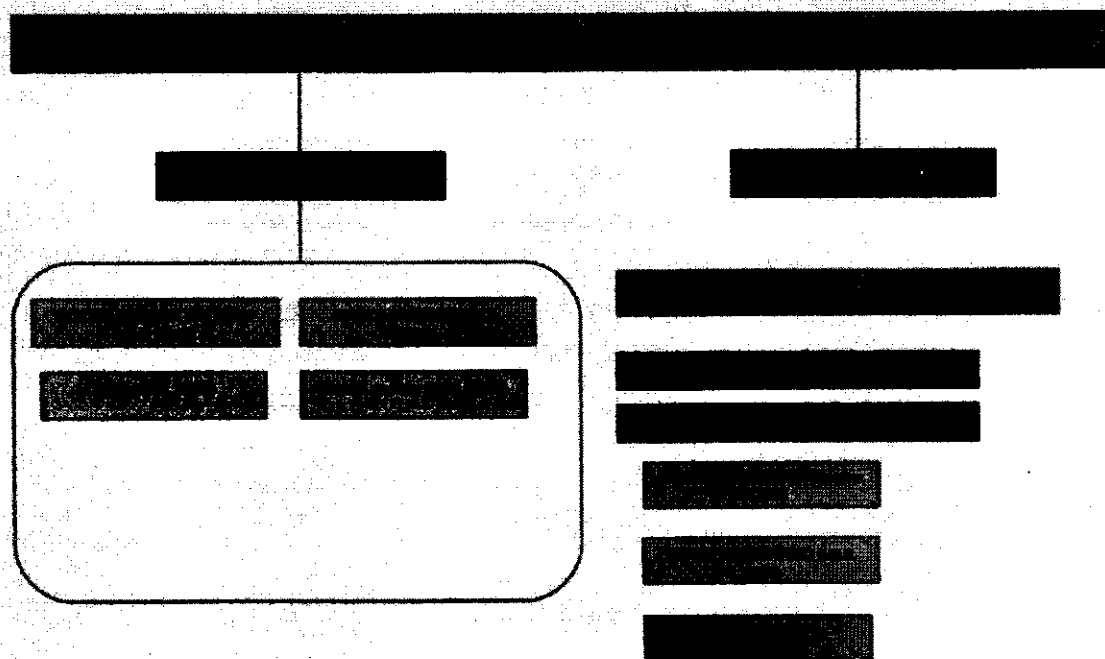
- o dell'accorpamento nella nuova ANM, con l'eliminazione di un livello di partecipazione indiretta;
- o dell'assorbimento del ramo di azienda di ELPIS (affissioni) in Napoli servizi;
- o della trasformazione di Arin spa, settore acquedotti e distribuzione, in azienda speciale ABC con la correlata messa in liquidazione della sua partecipata Net Service Srl;
- o della dismissione di società tramite;





- la cessione sul mercato di GESAC spa (aeroporto di Napoli) e della società di formazione STOA;
- la liquidazione di Sirena scpa (società consortile per la Salvaguardia e recupero degli edifici storici e dell'ambiente urbano);
- la liquidazione del "Consorzio di Gestione e Manutenzione degli Impianti di depurazione Dei Liquami", con l'assorbimento degli assets in ABC.

3.2. Il progetto di razionalizzazione avrebbe dovuto quindi realizzare il seguente disegno organizzativo.



Tra la data del PRFP e quella di approvazione del PRS di cui all'art. 1, comma 612, della Legge 190/2014 (13 agosto 2015) il Comune riferisce che aveva compiuto le seguenti operazioni.

A) Creazione di Napoli Holding e creazione della "nuova ANM".

I due obiettivi strategici erano stati perseguiti con una complessa opera di ristrutturazione societaria articolata sui seguenti passaggi:





- a) fusione per incorporazione di Metronapoli S.p.A. nella vecchia A.N.M S.p.A., operata con atto notarile del 24.10.2013 in ottemperanza alla deliberazione di Consiglio comunale n. 36 del 29.07.2013;
- b) formazione della "nuova" ANM spa, con il conferimento dei pacchetti azionari della vecchia ANM e di Metronapoli S.p.A. a Napolipark s.r.l.;
- c) trasferimento del ramo operativo delle attività complementari alla mobilità (a titolo esemplificativo, la sosta a raso ed in struttura) da Napolipark alla "vecchia" ANM;
- d) cambio della denominazione di Napolipark s.r.l. in Napoli Holding s.r.l. ed affidamento a quest'ultima delle funzioni amministrative in materia di TPL.

Nello stesso tempo, la creazione di Napoli Holding non ha portato alla centralizzazione di tutte le partecipazioni in una sola struttura societaria di "amministrazione, direzione e coordinamento" delle partecipazioni, in particolare con riferimento a servizi strumentali e servizio rifiuti erogati con: a) ASIA spa, b) Napoli servizi spa.

B) Processi di dismissione e liquidazione, nonché accorpamento di altre società.

Inoltre, in data 11 gennaio 2013, era stato già deliberato lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione di SI.RE.NA. Città Storica S.C.p.A, la cui procedura è tutt'ora in corso.

A decorrere dal 20.02.2013 era già operativa, a seguito di trasformazione di A.R.I.N. S.p.A. in "ABC - Acqua Bene Comune Napoli", la nuova azienda Speciale per i servizi idrici (in ottemperanza a quanto disposto dal Consiglio comunale con deliberazione n. 32 del 26 ottobre 2011).

Inoltre:

- in data 16.05.2014 Elpis s.r.l. è stata posta in liquidazione: in data 30.12.2014, sono state cedute a Napoli Servizi S.p.A. le attività relative alle pubbliche affissioni ed alla pubblicità;
- già in data 1° luglio 2010, con deliberazione dell'Assemblea Generale n. 4/2010, il **Consorzio di Gestione e Manutenzione degli Impianti di Depurazione dei Liquami - Napoli** era stato posto in liquidazione (in ottemperanza agli indirizzi impartiti dal Consiglio comunale con deliberazione n. 12 del 30.04.2010). Dal 2017 il Consorzio non svolge più alcuna attività ed il personale, il 31.12.2016, era già integralmente transitato in ABC. Con deliberazione n. 2 dell'8.03.2018, l'Assemblea Generale del Consorzio ha approvato il rendiconto finale di liquidazione, definendo il



passaggio delle attività e delle passività residue nella sfera di competenza dell'Amministrazione comunale.

4. L'attuazione del PRS sul versante della riduzione delle partecipazioni. La riduzione-aggregazione delle società e delle partecipazioni (con cessione al mercato di parte degli asset per valorizzare il "patrimonio imprenditoriale" del Comune di Napoli) è solo parzialmente riuscita, in quanto la crisi strutturale di talune di esse ne ha imposto direttamente la liquidazione. In particolare:

1) Napoli Sociale S.p.A. a causa del deteriorarsi della situazione finanziaria, ha visto compromessa la possibilità di erogare i propri servizi, inducendo l'Amministrazione a deliberarne la messa in liquidazione in data **11.04.2016 (trasformata poi in srl nel 2017 ed attualmente in liquidazione)**. A seguito di ciò, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 6 del 24.05.2016, ha disposto l'affidamento delle attività afferenti al settore del welfare a Napoli Servizi spa.

2) La realizzazione dell'obiettivo della creazione di ANM spa (il principale asset di Napoli Holding), doveva essere accompagnata dalla cessione sul mercato del 40% del pacchetto azionario di tale asset. Il piano di razionalizzazione del 13.08.2015 non stabiliva alcun termine per la realizzazione dello stesso e mirava altresì a creare entrate straordinarie per il bilancio del comune di Napoli.

Si tratta di misura ricadente tra le "altre" misure possibili e prevedibili ai sensi degli artt. 20 e 24 comma 4. Tale interpretazione è corroborata dalla presenza, nel comma 611 della legge di stabilità per il 2015, dell'inciso "anche tenendo conto dei seguenti criteri", che palesava la non esaustività dei parametri elencati dal legislatore né la necessaria correlazione fra la sussistenza di uno di essi e l'adozione di misure dismissive o liquidatorie. Anche per la nuova norma (art. 24, comma 1, e art. 20, comma 2, TUSP), tuttavia, i parametri legislativi impongono all'ente socio ("*I piani di razionalizzazione...sono adottati ove...*") la necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal comma 1 dell'art. 20 TUSP (richiamato dall'art. 24, comma 1), in un "*piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione*". Di conseguenza, la razionalizzazione può consistere nell'adozione, alternativa, di provvedimenti di *fusione, di soppressione, di liquidazione o di cessione* (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente o di impraticabilità di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento della società) o, infine, di differente "*razionalizzazione*" (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b), d), e) ed f) dell'art. 20).





Si tratta dunque, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, di una misura che una volta individuata dal Comune diventa "auto-vincolante" nel senso che essa diventa parametro concreto (ex facto) per la verifica dell'attuazione del PRS e del PRO, salva, ovviamente, modifica motivata della prospettiva di razionalizzazione in un nuovo PRO, sulla base del legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa.

Allo stato attuale, la possibilità di procedere alla alienazione di parte del pacchetto azionario è necessariamente condizionata dall'esito della procedura concordataria cui l'azienda è stata ammessa ed all'avvio a cura della Regione delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi di TPL.

Con memorie del 14 maggio 2019, il Comune ribadisce che non può considerarsi auto-vincolante e quindi costituire parametro per la verifica dell'attuazione del PRS e del PRO la mancata cessione sul mercato del 40% del pacchetto azionario di ANM.

Il Collegio evidenzia che in questa sede non si discute né si accerta il valore giuridico della determinazione contenuta nel piano originario, ma l'inosservanza di fatto dell'obiettivo fissato nel piano stesso e le ragioni del suo mancato conseguimento.

La suddetta mancata cessione è apparsa, alla luce dei dati contabili esaminati, come evidenza di un difetto della capacità di programmazione ovvero di una programmazione non sempre supportata da analisi economiche/statistiche e/o di mercato congruenti. In questa ottica, sono stati trascurati gli ammonimenti pure contenuti in pronunce specifiche di questa Sezione che evidenziavano il rischio di una aggregazione che aveva come effetto atteso la riduzione del ROE, con una conseguente bassa appetibilità finanziaria per il mercato del nuovo soggetto risultante dall'aggregazione.

Segnatamente, questa Sezione, già con la deliberazione n. 12/2014/PRSP aveva affermato: "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'esercizio 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."

Sotto altro profilo, come si vedrà *infra*, il processo di aggregazione non è riuscito a trasmettere modelli di efficienza dalle società *in bonis* a quelle in crisi; viceversa, ha portato alla creazione di un soggetto complessivamente inefficiente, non in grado di assicurare un ciclo economico in equilibrio.

Del resto, su un piano generale, una maggiore efficienza della spesa non ha senso se sganciata dalla economicità (e quindi sostenibilità) della gestione. Tale sostenibilità, a sua



volta, è preconditione dell'efficacia dell'azione amministrativa. Pertanto, la sostenibilità della gestione (ed in ultimo la sua efficacia) dell'azienda non può dirsi conseguita senza che sia raggiunta e mantenuta una fisiologica condizione di equilibrio economico e finanziario. La mera riduzione della spesa non è infatti un indicatore di *performance* positivo se non viene contestualizzato nel ciclo di produzione. Detto in altri termini, la programmazione economica e finanziaria non può mirare alla mera riduzione dell'inefficienze, ma ad una riduzione "qualificata" in ragione della capacità effettiva di produrre ricavi. La riduzione "non qualificata" rischia di costituire non un "second best", ma solo una scelta di diluizione - su un arco di tempo più lungo - di costi economici e finanziari insostenibili, con impatto sulle amministrazioni e generazioni future.

3) In merito al programmato conferimento delle partecipazioni azionarie alla **Napoli Holding s.r.l.**, va rilevato che il Consiglio comunale, nell'approvare con deliberazione n. 66 del 6.08.2018, l'aggiornamento del DUP 2018-2020, ha ritenuto di stoppare la razionalizzazione consistente nella concentrazione delle partecipazioni nella predetta Holding, atteso lo scenario di crisi che ha investito l'ANM S.p.A. Nel 2015, infatti, a causa, delle perdite accumulate, le azioni di ANM sono state sostanzialmente azzerate in "valore".

Di conseguenza, l'obiettivo di concentrare le partecipazioni dei poli di erogazione di servizi (ad eccezione del settore idrico) in Napoli Holding stessa, è venuto meno: il Consiglio comunale, nell'approvare con deliberazione n. 66 del 6 agosto 2018 (recante l'aggiornamento del DUP 2018-2020) ha infatti ritenuto che nel predetto scenario di crisi che ha investito la nuova ANM, con effetti sulla capitalizzazione di Napoli Holding, l'obiettivo del conferimento a Napoli Holding delle partecipazioni del Comune di Napoli in ASIA-Napoli S.p.A ed in Napoli Servizi, debba essere al momento abbandonato.

4.1. Sul versante delle partecipazioni minori:

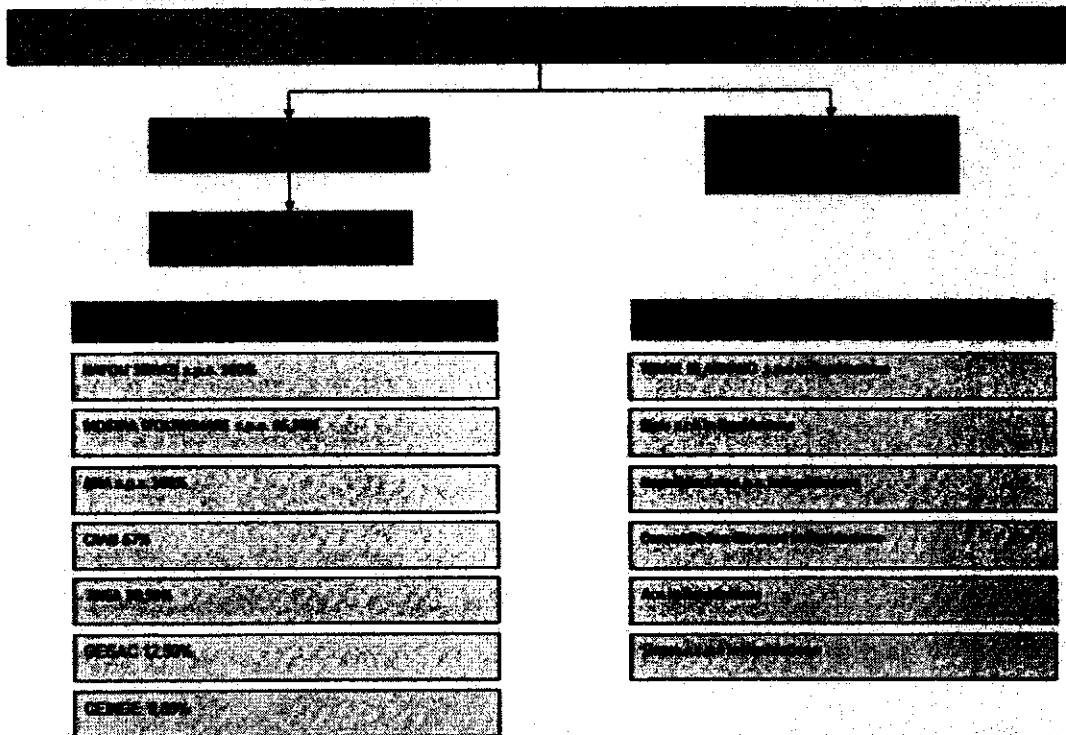
- 1) la società **Terme di Agnano spa** è stata posta in liquidazione in data 17/06/2016 e la procedura di liquidazione è tutt'ora in corso;
- 2) **ABC Napoli Azienda Speciale**, a seguito della deliberazione n. 81 del 28.12.2018, in ottemperanza, alla decisione assunta dal Consiglio comunale con deliberazione n. 69 del 24.09.2018, ha disposto la messa in liquidazione della propria partecipata **Net Service**. A sua volta, l'assemblea straordinaria della Net Service s.r.l ha deliberato di sciogliere anticipatamente la società, con conseguente messa in liquidazione della stessa;
- 3) in ottemperanza a quanto previsto dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 90 del 20.02.2015, è stata avviata la **procedura per l'alienazione dell'intero pacchetto**





azionario detenuto dal Comune di Napoli nella **Stoà S.C.p.A.**. La cessione è stata perfezionata con contratto stipulato in data 15 marzo 2016; il prezzo della cessione è stato convenuto in complessivi € 594.000,00;

Società partecipate A. : 17/12/2018



Per quanto riguarda **Ge.S.A.C. S.p.A.** (partecipazione del 12,5%), il Comune è addivenuto alla cessione del 12%, mantenendo lo 0,5%. Nessuna motivazione è stata fornita circa il mantenimento di una quota così pulvercolare. Ad ogni buon conto, la cessione del pacchetto del 12% è avvenuta il 12 gennaio 2018 per il prezzo di € 35.550.000.

5. L'attuazione del PRSP sul versante della riduzione dei costi e del recupero degli equilibri economico-finanziari. Il Comune di Napoli riferisce che in attuazione dell'art. 11 e 26 TUSP:



- Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 89 del 9.10.2017, ha approvato gli adeguamenti, ai sensi dell'art. 26 del D.lgs. 175/2016, degli statuti di A.N.M S.p.A., Napoli Holding s.r.l, Napoli Servizi S.p.A. ed A.S.I.A.-Napoli S.p.A.. Tali società sarebbero ora gestite da un organo amministrativo monocratico;
- Mostra d'Oltremare S.p.A., sulla base della modifica statutaria approvata dall'assemblea straordinaria, è ora retta da un amministratore unico o da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, a fronte dei cinque componenti previsti nella versione previgente (art. 17 Statuto);
- l'assemblea del Centro Agro-alimentare di Napoli S.C.p.A., nella seduta del 2.08.2018, ha deliberato la riduzione del numero dei componenti del consiglio di amministrazione da 5 a 3. Nessuna giustificazione è pervenuta ai sensi dell'art. 11 TUSP, a proposito della mancata adozione di un amministratore unico. In adunanza pubblica, si è giustificata tale circostanza con il fatto che la Regione Campania non avrebbe accettato di rinunciare ad un organo di rappresentanza nella *governance*.

5.1. Sul versante degli equilibri, le società partecipate "core" del gruppo municipale continuano a registrare sensibili perdite. Ci si riferisce in particolare a

- Napoli Holding;
- ANM;
- CAAN;
- Mostra D'Oltremare.

ORGANISMI PARTECIPATI	QUOTA DI PARTECIPAZ. ATTUALE DETENUTA DAL COMUNE DI NAPOLI	RISULTATO DI ESERCIZIO 2013	RISULTATO DI ESERCIZIO 2014	RISULTATO DI ESERCIZIO 2015	RISULTATO DI ESERCIZIO 2016	RISULTATO DI ESERCIZIO 2017
ABC Az. Spec. (ex ARIN SPA)	100,00%	1.372.730,00	7.972.211 (*)	654.890 (*)	3.247.294 (*)	n.d
ASIA SPA	100,00%	2.887.447,00	3.495.806,00	3.129.825,00	5.921.715,00	779.972,00
CAAN SCPA	70,33%	2.359.263,00	-736.628,00	-23.348.470,00	-1.869.741,00	-6.914.921,00
CEINGE SCARL	9,86%	44.915,00	11.901,00	4.954,00	-1.445.422,00	1.093.796,00
CONSORZIO di GESTIONE E MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI DI DEPURAZIONE DEI LIQUAMI - IN LIQUIDAZIONE	100,00%	-320.486,00	89.628,00	-139.786,00	-3.277.835,00	-1.581.382,00





ORGANISMI PARTECIPATI	QUOTA DI PARTECIPAZ. ATTUALE DETENUTA DAL COMUNE DI NAPOLI	RISULTATO DI ESERCIZIO 2013	RISULTATO DI ESERCIZIO 2014	RISULTATO DI ESERCIZIO 2015	RISULTATO DI ESERCIZIO 2016	RISULTATO DI ESERCIZIO 2017
ELPIS SRL IN LIQUIDAZIONE	100,00%	194.204,00	137.286,00	-253.228,00	-278.417,00	-199.592,00
GESAC SPA	0,50%	6.990.826,00	16.823.339,00	12.616.586,00	14.727.837,00	18.892.881,00
MOSTRA D'OLTREMARE	66,31%	-4.458.589,00	-6.686.548,00	-2.374.084,00	69.100,00	-1.158.753
NAPOLI HOLDING SRL (EX NapoliPark srl)	100,00%	62.453,00	2.626.145,00	-83.273.340,00	n.d	n.d
NAPOLI SERVIZI SPA	100,00%	41.211,00	-4.522.961,00	447.782,00	9.427,00	517,00
NAPOLI SOCIALE SRL IN LIQUIDAZIONE	100,00%	16.072,00	-1.385.840,00	-2.858.041,00	-1.892.839,00	-387.913,00
SIRENA SCPA in liquidazione	53,48%	0,00	-335.024,00	n.d	n.d	n.d
TERME DI AGNANO SPA IN LIQUIDAZIONE	100,00%	-1.502.714,00	-2.099.984,00	-1.634.545,00	-2.702.778,00	-126.188,00
ANM SPA (partecipata al 100% da NapoliHolding Srl)	100,00%	-21.870.573,00	-23.509.712,00	-42.085.363,00	-54.751.908,00	-1.247.817,00

(*) bilancio adottato dal solo organo amministrativo

L'Azienda Napoletana Mobilità S.p.A. e il Centro Agro-Alimentare di Napoli -Società scpa, infatti, hanno depositato, rispettivamente in data 3.07.2018 e 18.07.2018, la proposta ed il piano concordatario, attualmente al vaglio rispettivamente dei Tribunali di Napoli e di Nola.

Il CAAN è in concordato preventivo.

Mostra D'oltremare, ha presentato nel 2017 un piano Economico-Finanziario quinquennale per il rilancio della sua redditività

6. L'Azienda Napoletana Mobilità S.p.A. ANM Per quanto concerne (ANM). Il Comune di Napoli detiene una partecipazione totalitaria indiretta in ANM per il tramite di Napoli Holding.

ANM costituisce un'agenzia, in forma societaria, della mobilità per il Comune di Napoli, in forza di quanto stabilito dalla deliberazione di Consiglio n. 36 del 29.07.2013.



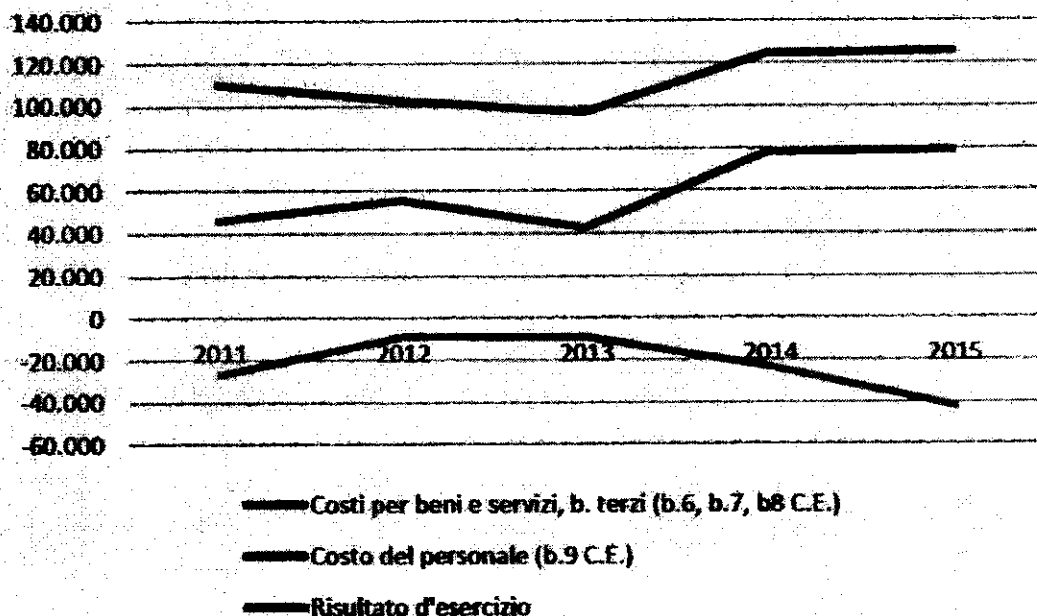


La Società opera infatti in regime di *in house providing*, fornendo i servizi di trasporto pubblico su gomma e ferro e servizi complementari alla mobilità su tutto il territorio napoletano.

Il contratto di servizio è stato approvato con deliberazione di Giunta n. 772 del 03.11.2014 e sottoscritto in data 18.12.2014.

Nonostante gli obiettivi di risanamento, l'Azienda, nell'esercizio 2015 ha evidenziato una situazione deficitaria tale da mettere a rischio la continuità aziendale, con perdite pari a 42 mln/€ e un patrimonio netto residuo pari a 35 mln/€. Di seguito si evidenziano gli andamenti economici delle principali voci di costo, fino alla crisi del 2015.

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015
Costi per beni e servizi, b. terzi (b.6, b.7, b8 C.E.)	46.066	55.638	42.672	77.784	78.764
Costo del personale (b.9 C.E.)	109.957	102.473	96.983	124.367	125.641
Risultato d'esercizio	-€ 27.034	-€ 8.860	-€ 9.202	-€ 23.510	-€ 42.005



Nelle memorie del 14 maggio 2019 (così come in adunanza pubblica) l'Ente ha affermato di non condividere le modalità di costruzione del grafico sopra riportato, in quanto esso pone a raffronto entità temporalmente disomogenee, giungendo quindi a conclusioni e valutazioni infondate.

Ad avviso dell'Ente, se si confrontassero i costi complessivi delle società aggregate in ANM con i costi post aggregazione 2014/15 gli esiti della rappresentazione sarebbero diversi.

Si riporta l'analisi in merito offerta dal Comune di Napoli:

2012	ANM	METRINAPOLI	NAPOLIPARK	TOTALE 2012	NUOVA ANM 2017
COSTI	154.935	53.030	16.207	224.172	184.936
Acquisto beni	14.370	6.168	692	21.230	16.126
Servizi	36.180	20.087	4.544	60.811	51.093
Beni di terzi	1.912	2.244	743	4.899	5.674
Costo del lavoro	102.473	24.531	10.228	137.232	112.043
RISULTATO DI ESERCIZIO	-7.037	2.874	176	-3.987	-1.248

Valori in k/euro

Comunque, pur aggiornando il grafico alla luce delle considerazioni e dei dati aggiuntivi forniti dal Comune, non si può non giungere a conclusioni di segno negativo.

La tabella, infatti, se da un lato evidenzia che vi sono state economie di "aggregazione", ove raffrontata con il grafico, per altro verso, comprova che ciò non ha modificato l'andamento dell'utile. Detto in altri termini vi è stato il mancato raggiungimento dell'obiettivo del processo di aggregazione, in quanto le predette economie sono comunque insufficienti a creare processi efficienti nel nuovo soggetto aggregato.

Si registra inoltre un incremento dei costi, dal 2013 al 2015, dovuti al processo di aggregazione di diverse società, trasformatisi in rami di azienda dell'ANM (Napoli Park e Metronapoli).

In altri termini, il crollo del risultato di esercizio della *New Company*, dimostra il mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'aggregazione, che non può essere una mera riduzione dei costi, ma la creazione di un ciclo di valore efficiente e sostenibile dei ricavi.

Detto in altre parole, il risultato dell'operazione si è tradotto in un gioco a base negativa: la somma (aggregazioni) di società aventi risultato d'esercizio positivo con la società ANM, avente un risultato d'esercizio già negativo dal 2011 (vedi tabella sopra riportata, -27 milioni /2011 al - 42 milioni /2015) ha prodotto un conto economico costantemente in perdita:





la fusione ha finito per generare la crisi finanziaria endemica anche dei rami di azienda aggregati (le ex società autonome Metronapoli e Napolipark).

La causa della crisi, dunque, più che la costante crescita del costo di beni, servizi e personale, sembra imputabile alla non adeguata valutazione del rapporto ricavi/costi nell'ambito dei diversi rami di azienda ante e post aggregazione, e nel sistema aggregato, in modo da effettuare interventi adeguati di razionalizzazione dei costi.

La riferita analisi, infatti, dimostra come la fusione abbia annullato i risultati d'esercizio positivi di Metronapoli e Napolipark, anziché accrescere quello di ANM. Inoltre, estendendo il suddetto criterio (somma cumulata) alla valutazione non solo dei costi, ma anche del patrimonio netto (PN), si può facilmente dimostrare come la somma del PN al 2012 di MetroNapoli e ANM - pari, rispettivamente, a 30.526.342 e 89.383.057 (totale cumulato 119.909.399,00) - a confronto con il PN dell'ANM al 2017 (che include entrambe le società post aggregazione), evidenzia un chiaro peggioramento (- 10.217.591).

	PN 2015	PN 2016	var 2017	aumento 2017	risultato 2017	PN 2017
A.I Capitale	93.500	93.500	- 90.021	9.952		13.431
A.IV Riserva legale	640	640	- 640			-
A.VI altre riserve						
c) trasferimenti in c. capitale	31.980	31.980	- 31.980			-
e) avanzo di fusione	6.903	6.903	- 6.903			-
A.VIII UtlB (perdite) portati a nuovo	55.307	97.192	74.792			22.400
A.IX UtlB (perdite) dell'esercizio	42.065	54.752	54.752		1.248	1.248
	35.831	18.921	-	9.952	1.248	10.217

L'aggregazione, dunque, oltre a non aver invertito il trend negativo di ANM, ha sacrificato la capacità reddituale e patrimoniale di Metronapoli e di Napoli park (sebbene, poi, l'analisi di quest'ultima richiederebbe riflessioni più complesse, trattandosi di società con funzione, a suo tempo, di Holding).

Ad ogni buon conto, come già si evidenziava nella deliberazione n. 12 del 2014 di questa Sezione, i risultati della fusione hanno confermato i dubbi e le perplessità sull'utilità della operazione di razionalizzazione così come era stata a suo tempo progettata: «*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» .

Sul piano dell'andamento reddituale, peraltro, si deve osservare che la perdita d'esercizio 2015 risente anche di eventi straordinari, quali segnatamente:

- gli effetti dell'applicazione dell'impairment test (OIC 9) applicato dalla Società alle immobilizzazioni materiali e che ha dato luogo a svalutazione delle stesse per un importo pari a 3 mln/€;
- la decisione di non accertare prudenzialmente, per l'esercizio 2015, le somme relative al definitivo riconoscimento da parte del Consiglio di Stato al diritto al maggior trasferimento regionale per l'erogazione dei servizi minimi per l'annualità 2011 e quello per le successive annualità impugnate.

Il consuntivo 2016, presentava una ulteriore perdita reale d'esercizio pari, al 30.11 ad oltre 27 mln/€, con un patrimonio netto residuo alla stessa data pari a ca. 8,3 mln/€.

Per effetto degli accantonamenti per il contenzioso in corso, la perdita 2016 ha raggiunto euro 54 mln.

Approvazione bilancio							
Risultato d'esercizio	- 1.247.817	-54.751.908*	-42.035.363	-23.709.512	-21.870.573	-7030.920	-27.034.540

* di cui 28,5 mln accantonamenti



Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 23 del 31.03.2017 ha già approvato, quale misura di razionalizzazione, il Piano strategico di risanamento stabile e rilancio 2017-2019. Tale piano prevedeva:

- la ricapitalizzazione, con un previo nulla osta del MEF del 25.02.2016. Tale ricapitalizzazione dovrebbe essere avvenuta con il trasferimento alla società di cespiti in grado di fornire nuovi fonti di ricavo, vale a dire immobilizzazioni di proprietà del Comune funzionali all'esercizio del trasporto pubblico, per un valore complessivo massimo di circa € 65 milioni. Operazione che avrebbe dovuto effettuarsi entro il primo quadrimestre 2017;
- la conferma degli stanziamenti comunali e regionali a 54 e 63 milioni annui;
- innalzamento tariffe tra il 2017 e il 2018 e lotta all'evasione del ticket;
- mobilità del personale secondo la tabella di seguito riportata.

Descrizione	Riduzione costi	N dipendenti
Uffici aperti nei comuni nel piano 2017-2019	9,8 €/milioni	245
Accomandamenti alla regione NASPI (non ambito produzione)*	5,4 €/milioni	140
Cessione del trasporto su gomma suburbano (capofoce filoviario)	7,3 €/milioni	170
Cessione ramo della società a Napoli Servizi**	0,8 €/milioni	20
Rilocalizzazioni presso altre partecipazioni***	2,6 €/milioni	69
Totale	25,9 €/milioni	644

*previa dichiarazione tecnica dello stato di crisi aziendale ex L. 223/91, che raggiungono l'età pensionabile entro il 2021

**Deliberazione di GC n. 535 del 13 agosto 2015

***I 69 dipendenti attraverso la prioritaria adesione volontaria, saranno così rilocati:

- 30 risorse del settore della sosta in struttura, per effetto dell'efficientamento derivante dagli investimenti in innovazione tecnologica e automazione degli impianti, con una riduzione di costo pari a €/milioni 1,1;
- 19 dipendenti per effetto della dismissione delle attività di gestione blocchi ruote e di gestione del parcheggio di Pianura (con relativa riconversione ad altro utilizzo), con un risparmio di €/milioni 0,6 del costo del personale;
- 20 dipendenti indiretti di produzione con una riduzione di costo di €/milioni 0,5.

- al punto 16 del deliberato, la presentazione della domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo.

Nonostante la crisi di ANM sia soprattutto finanziaria, sul versante della ricapitalizzazione, il Comune ha provveduto conferendo un asset immobiliare-aziendale, consistente nel parcheggio multipiano denominato Autosilos Brin, sito in Napoli alla via Benedetto Brin.

Non è stato peraltro chiarito se e in che misura, l'asset sia in grado di aggiungere redditività operativa ad ANM, atteso che lo stesso bene, così come precisato nella nota del 14 maggio 2019, era già a disposizione della Napoli park (incorporata in ANM) e si è provveduto





unicamente a trasferirne la proprietà ad ANM, così da contribuire alla relativa capitalizzazione, senza tuttavia riuscire a migliorare il conto economico.

L'asset aveva un valore netto contabile, al 22 dicembre 2017, di euro 9,7 milioni, ed è stato stimato ex art.2343 c.c. per € 9,9 milioni

Tanto permesso sull'operazione che ha consentito ad ANM di proseguire la propria attività evitando fallimento e/o liquidazione, il Comune ha relazionato sulle misure del piano di risanamento.

In attuazione del piano, sul versante dei costi, è stata avviata la procedura di licenziamento collettivo ai sensi della L. n. 233/1991 per un totale di 194 unità lavorative: la piattaforma prevede, ad esito delle negoziazioni con le organizzazioni sindacali, il pagamento di un incentivo all'esodo pari a 20 mensilità (incentivi che saranno erogati dal fondo di sostegno all'esodo del personale TPL sul territorio della regione Campania, mediante FSE).

Sul versante dei ricavi, l'innalzamento delle tariffe di servizio non è stato sufficiente ad equilibrare i costi ancora troppo alti. In proposito, il Comune di Napoli ha osservato che ad ostacolo dell'innalzamento delle tariffe si pone l'interposizione della Regione Campania, ai sensi dell'art. 14, comma 3, lett. c. del Digs. n. 422/1997.

Inoltre, la Regione, contrariamente a pregressi accordi con l'Ente comunale, non avrebbe innalzato il proprio contributo, rimasto agganciato all'importo di € 58,5 (in continuità con quanto fatto per l'anno 2016 con DGR 106/2016). In pratica, rispetto alle previsioni da piano di € 63 mln, si è determinato un elemento di depressione prospettica dei ricavi, a partire dal 2017, per oltre 4 milioni, all'anno. La Regione si è determinata in tal senso con la deliberazione di Giunta n. 164/2017, pubblicata sul Burc n. 36 del 8 maggio 2017. Sulla vicenda è in atto un contenzioso in quanto il Comune di Napoli afferma che la Regione sia venuto meno ad un accordo amministrativo vincolante.

Inoltre, il mancato raggiungimento del punto di pareggio, secondo le previsioni, avrebbe portato in un triennio alla rapida erosione del capitale sociale, con il riproporsi già nel 2018 della fattispecie prevista dall'art. 2446 senza tuttavia la possibilità a questo punto di intervento, mancando la prospettiva di stabile risanamento.

Cosicché, mentre con delibera del Consiglio comunale n. 23 del 31 marzo 2017, il Comune confermava i propri trasferimenti (poi rivelatesi insufficienti dato il mancato innalzamento del contributo regionale), in esecuzione del punto 16 della citata D.C.C. n. 23, ANM depositava, in data 22.12.2017, domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo, ai sensi dell'art. 161, comma 6, della L.F.



Nel 2017 ANM ha avuto una perdita di "soli" € 1,248 mln, ma a causa delle perdite portate a nuovo, come già evidenziato, ANM ha in realtà un patrimonio netto negativo di 10,218 mln

Il PN negativo non ha provocato tuttavia lo scioglimento *ex lege* della società. Sebbene al 31 dicembre 2017 la Società avesse un capitale sociale al di sotto del minimo legale consentito art. 2447 c.c., l'art 182-sexies L.F. prevede infatti la non applicabilità delle disposizioni relative alla riduzione del capitale sociale per perdite, nel periodo che va dalla presentazione della domanda di concordato alla omologa dello stesso.

In data 3.07.2018, ANM ha depositato la proposta ed il piano concordatario. In data 12 dicembre u.s. il Tribunale di Napoli ha ammesso ANM s.p.a. al concordato preventivo.

In definitiva, il risanamento, non può non passare che da interventi radicali di riduzione dei costi, mediante un riproporzionamento del personale e un'attenta revisione dei costi per beni e servizi, modulato sui vari rami aziendali, attesa la rigidità tariffaria che lamenta il Comune di Napoli, a causa della competenza che la "legge Burlando" conferisce alla Regione (art. 14, comma 3, lett. d. D.lgs. n. 422/1997) e la minore contribuzione attesa da Regione Campania (con la quale per tale ragione è in corso un contenzioso).

7. Centro Agroalimentare di Napoli s.c.p.a. (CAAN). Il CAAN è una società consortile che si occupa della costruzione e gestione del mercato agro-alimentare all'ingrosso di Napoli, comprese le strutture di trasformazione e condizionamento.

L'assetto azionario è il seguente:

- Comune di Napoli 70,33%,
- Regione Campania 3,33%,
- CCIAA Napoli 9,09%,
- Intesa San Paolo 6,60%,
- Città Metrop. di Napoli 3,99%,
- Altri sod 6,66%.

Si tratta di un servizio economico d'interesse generale che viene legittimamente gestito da enti pubblici territoriali.

La gestione del mercato agro-alimentare all'ingrosso, infatti:

- può essere svolta e istituita per iniziativa dei comuni ai sensi dell'art. 5 della L. 125/1959;
- corrisponde agli interessi pubblici alla valorizzazione della produzione locale, alla corretta formazione dei prezzi all'ingrosso, alla riduzione dei costi di distribuzione, nonché all'effettuazione di efficaci controlli igienico-sanitari;



è disciplinata dalla legge della Regione Campania n. 13/1975, la quale prevede che

- o tale attività faccia capo in via diretta o mediata ad enti pubblici;
- o i proventi non possano essere superiori ai costi di funzionamento.

La società consortile presenta i seguenti risultati di esercizio ed evoluzione del patrimonio netto

Approvazione bilancio	si	si	si	si	si	si	si
Risultato d'esercizio	-6.914.921	-1.869.741	-23.348.470	-736.628	2.359.263	-1.967.374	-4.536.868

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Risultato di esercizio	-4.536.868	-4.852.814	2.359.263	-736.628	-23.348.470	-1.869.741	-6.914.921
Capitale sociale	24.787.619	24.787.619	27.787.619	27.787.619	27.787.619	27.787.619	27.787.619
Riserve	18.548.885	11.011.588	9.044.821	11.493.885	9.084.821	9.084.821	6.084.821
Risultati precedenti	0	0	0	0	0	0	-23.348.470
Patrimonio netto	38.798.619	33.832.243	38.791.893	38.454.878	33.989.778	31.894.938	6.719.112

La gestione operativa del CAAN avrebbe raggiunto un equilibrio economico già a partire dal 2016, seppur gravata poi da pesanti oneri finanziari relativi a contratti di finanziamento fondiario per la realizzazione della struttura mercatale di Volla, oneri che hanno portato nel corso del 2017 alla impossibilità di rispettare gli impegni col ceto bancario e dunque alla decadenza dal beneficio del termine.

È stata dunque svolta da parte del management aziendale una negoziazione con gli istituti di credito ai fini della ristrutturazione della situazione debitoria. Poiché tale attività non ha avuto esito positivo, la società in data 9 gennaio 2018, ai sensi dell'articolo 161, comma 6 L.F., ha presentato il ricorso contenente la domanda di concordato, riservandosi di presentare la proposta, il piano e la documentazione di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo, entro il termine fissato dal giudice.

Il Tribunale di Nola, all'esito della rituale Camera di Consiglio, in data 18.01.2018, ha emesso decreto di ammissione della società ricorrente alla procedura concordataria,



assegnando all'uopo, il termine di giorni 120 (successivamente prorogati di ulteriori 60) per il deposito della proposta di concordato preventivo, ed ha nominato i commissari giudiziali.

In data 18.07.2018, la società ha depositato la proposta ed il piano concordatario, attualmente al vaglio del Tribunale competente. In data 13.02.2019 il giudice delegato presso la Sezione Fallimentare del Tribunale di Nola ha emesso decreto di ammissione alla procedura concordataria del CAAN fissando al 28 maggio p.v. l'adunanza dei creditori.

Il piano di soddisfazione dei creditori abbraccia il quinquennio 2018-2023: in tale periodo già a partire dal 2018 il CAAN si impegna a mettere a disposizione dei creditori concordatari flussi operativi che includono i ricavi derivanti dalla gestione corrente (ricavi da locazioni, accessi e ribaltamenti) al netto dei relativi costi operativi per 4,7 milioni/€ oltre che l'incasso dei crediti commerciali vs. clienti, dismissione degli asset non strategici di proprietà e l'incasso dei crediti vantati vs soggetti istituzionali (MISE, Regione Campania) per un totale di 15,4 milioni/€.

B. Mostra D'oltremare s.p.a.. La società è partecipata in misura maggioritaria, dal comune di Napoli (66,30%). È partecipata altresì dalla Regione Campania (20,68%).

In adunanza pubblica è emerso che, come per il CAAN, la società non ha adottato la formula amministrativa dell'amministratore unico, ai sensi dell'art. 11 TUSP, per le resistenze della Regione Campania a rinunciare ad un organo di rappresentanza nella *governance*.

La Società gestisce il patrimonio dell'ex ente autonomo Mostra d'Oltremare e attività fieristiche. Gli spazi della Mostra d'Oltremare sono, in chiave logistica e storica, il principale e più rilevante luogo fieristico del territorio regionale. La rilevanza architettonica del complesso ne fa un asset di pregio e in grado di promuovere le realtà produttive del territorio, oltre a qualificare l'area urbana di Napoli, compresa quella di Bagnoli.

La società produce dunque servizi strumentali agli enti partecipanti e allo svolgimento delle loro funzioni istituzionali (art. 4 comma 2, lett d e comma 7 TUSP) ed ha un fatturato medio di € 7,6 mln.

Essa tuttavia è in perdita strutturale, segnatamente in 4 esercizi su 5. Integra cioè uno dei possibili casi di criticità ex art. 20, comma 2, lett. e TUSP. Essa registrava infatti perdite anche nel 2012 e nel 2011 (rispettivamente -5.303.601,00 e -3.848.271,00)

	si	si	si	si	si
Approvazione bilancio					
Risultato d'esercizio	-1.155.753	69.100	-2.374.094	-6.666.546	-4.458.589





Già nel 2017, i soci hanno preso atto della necessità di azioni di risanamento e ristrutturazione volte al riequilibrio della gestione ed all'affermazione di un modello di business in grado di fungere da volano per lo sviluppo locale e regionale.

Cosicché Mostra D'oltremare, nel 2017, ha adottato un piano industriale che prevede un risanamento in arco di tempo quinquennale.

La ristrutturazione programmata punta ad un aumento dell'apporto in trasferimenti, necessario per:

- ristrutturare parte del patrimonio immobiliare e renderlo sfruttabile commercialmente;
- rinegoziare il debito con banche a condizioni migliori.

La società registra progressi in termini di fatturato e di margine operativo lordo rispetto al recente passato.

L'assemblea dei soci della Mostra d'Oltremare S.p.A., nella seduta del 6 settembre 2018, ha approvato gli aggiornamenti al "Piano Economico-Finanziario quinquennale 2018-2022" elaborato da un *advisor* appositamente incaricato. Il piano si è reso necessario a seguito delle interlocuzioni con il sistema bancario.

Gli obiettivi di tale documento di programmazione sono il progressivo efficientamento dei costi e l'incremento dei ricavi.

Sul piano dei costi si prevede:

- la riduzione progressiva dei costi di funzionamento;
- il rimborso parziale dello stock di debito commerciale e finanziario anche tramite le risorse derivanti dal processo di dismissione degli attivi immobiliari non strumentali;
- la ristrutturazione della situazione debitoria. Si intende infatti raggiungere un accordo transattivo sull'esposizione bancaria, con il rimborso parziale di € 1,3 milioni a saldo e conseguente stralcio del restante ammontare. Si prevede per contro la naturale prosecuzione del piano di rimborso dei due mutui sulla base dei piani di ammortamento recentemente rinegoziati.

Sul piano dei ricavi:

- l'aumento degli introiti da locazione immobiliare del patrimonio di proprietà, in virtù della messa a reddito degli immobili disponibili,
- la alienazione degli immobili non strategici, con conseguenti entrate straordinarie ed abbattimento del debito.



Il piano industriale prevede così il raggiungimento di un **marginale operativo di gestione positivo già a fine 2019**. Il 2017 peraltro ha chiuso in positivo solo grazie alla presenza di "altri ricavi", non replicabili.

8. Conclusioni. Il processo di razionalizzazione iniziato nel 2012 non ha ancora prodotto le efficienze complessive cui mirava, almeno sul suo versante core, che attiene alla vicenda di aggregazione di ANM.

Per contro, il piano di razionalizzazione avviato nel 2014, tra le società Napoli Servizi, Elpis e Napoli Sociale, così come si legge dalla nota del 14 maggio 2019, sta producendo i suoi effetti positivi in quanto a fronte di perdite cumulate del 2014 pari a - 5,7 milioni si è giunti ad una società aggregata, Napoli Servizi 2017, con un utile di 0,5 milioni di euro.

Complessivamente, tuttavia, il comparto società partecipate del Comune continua a produrre costanti perdite, che vanno ad erodere i patrimoni netti con improvvise quanto non dominate situazioni di *default* societario cui il Comune ed il sistema di finanza pubblica sono poi chiamati a porre rimedio dinanzi all'alternativa tra interruzione del servizio e mero soccorso finanziario. Tale soccorso peraltro, a causa della conclamata crisi finanziaria del comune, già in piano di riequilibrio, si traduce in richiesta di concordati o operazioni di rifinanziamento "economico" che non apportano reale liquidità, in grado di tamponare la crisi dei rapporti finanziari con i creditori e i fornitori.

Di questa fenomenologia, come si diceva icastica, è la vicenda del processo di trasformazione e razionalizzazione di ANM, con la sua centralizzazione della gestione in Napoli Holding.

Non è chiaro, infatti, in che modo il conferimento di asset comunali in ANM possa migliorare la situazione di ANM stessa (essendo oscura la contribuzione degli assets conferiti alla redditività di ANM, considerato che si trattava di assets già nella propria disponibilità economica, sebbene non "proprietaria").

La riorganizzazione di ANM, infatti, non ha risolto i problemi di fondo, ma ha solo procrastinato negli anni la risoluzione delle problematiche di efficienza del servizio e di copertura finanziaria del medesimo, mediante ricapitalizzazione "precarie" e l'accesso a procedure di concordato preventivo.

Consistenti e strutturali perdite vengono anche da CAAN.

Per quanto concerne tale Consorzio, infatti, recentemente ammesso a concordato preventivo, le perdite registrate in questi anni sono indice di uno squilibrio strutturale affidato da un piano le cui capacità di risanamento deve essere verificato già nel prossimo ciclo di bilancio.





Stessa cautela deve abbracciare la situazione di Mostra d'Oltremare.

Questo presuppone una piena attuazione degli obiettivi di *spending review* prevista per legge, in primo luogo, quelli relativi alla riduzione degli oneri di autoamministrazione, specie per gli organi dirigenti, ai sensi dell'art. 11 TUSP. Questo, per esempio, riguarda gli organi passati sopra in rassegna, dove non è stata ancora adottata l'amministratore unico o le partecipazioni pulviscolari, che immobilizzano inutilmente risorse finanziarie.

In generale, le richiamate situazioni manifestano evidente insufficienza dei contratti di servizio a sostenere il flusso dei costi delle partecipate, rinviando al futuro possibili problemi ai sensi dell'art. 194 TUEL a causa dell'erosione del patrimonio netto. In buona sostanza, lo squilibrio di bilancio degli organismi partecipati è destinato ad emergere solo quando è talmente grave, strutturale e condannato da coinvolgere il bilancio dell'ente *dominus*, poiché esso è determina l'impossibilità della prosecuzione dell'attività aziendale a causa della erosione strutturale della dotazione patrimoniale necessario allo svolgimento del *mission* affidata. Allo stesso tempo, trattandosi di missioni e programmi affidati per legge all'ente territoriale, la crisi condannata non si può tradurre in un'automatica espulsione del mercato dell'organismo senza provvedere, parallelamente, organizzativamente e finanziariamente, alla copertura delle prestazioni esternalizzate, specie se ad essere coinvolte sono prestazioni essenziali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m Cost. In buona sostanza il danno di inefficienza ed inefficacia della gestione del bilancio dell'ente partecipato è destinato ad emergere prima o poi pregiudizio al bilancio dell'ente *dominus*.

Infatti, tra i fattori di criticità alla base del deterioramento della finanza comunale e territoriale nello scorso decennio vi è stata, senza dubbio, l'inefficienza del sistema delle partecipate, latrice di squilibri economici finanziari, destinati periodicamente, ma con enorme ritardo, a riverberarsi sul bilancio comunale in forma di debiti fuori bilancio.

Il grave e strutturale squilibrio di molti degli organismi partecipati, infatti, determina in via immediata solo una "crisi di servizio" a carico degli utenti e dei fornitori. La riserva patrimoniale di dotazione, alla base della creazione di qualsiasi organismo partecipato, di diritto pubblico o privato, "anestetizza" l'inefficienza sino a quando il peculio pubblico di dotazione (e le erogazioni correnti tramite cui si fiscalizzano in tutto o in parte degli output di prodotto) non è più in grado di sostenere il ciclo finanziario ed economico dell'azienda.

Per effetto della esternalizzazione/creazione di organismi partecipati, infatti, il bilancio pubblico dell'ente *dominus* subisce un doppio depotenziamento delle sue funzioni, sia sul versante previsionale-autorizzativo, sia sul versante rendicontativo.



Del resto, se, per un verso, la creazione di organismi partecipati costituisce un'ipotesi di legittima rottura dell'universalità del bilancio comunale, essa ha come "prezzo" la perdita, per il bilancio medesimo, della capacità di "controllare" la spesa massima, attraverso la sua funzione autorizzatoria e contemporaneamente, depotenzia la sua funzione di *accountability* e di trasparenza sul piano dei risultati della gestione complessiva delle risorse pubbliche.

In quest'ottica, infatti, il Legislatore è intervenuto, sul piano strettamente contabile (D.lgs. n.118/2011) con l'introduzione del bilancio consolidato e parallelamente, sul piano del diritto sostanziale, con la periodica previsione di necessarie misure organizzative (D.lgs. n. 175/2016, TUSP) la cui direttrice fondamentale, in continuità con la citata Legge n. 190/2014, è la "razionalità" della gestione, vale a dire l'accertamento e perseguimento dello strutturale equilibrio economico-finanziario dell'organismo partecipato.

In caso contrario, le inefficienze della gestione sono destinate a manifestarsi con notevole ritardo, determinando nel periodo di latenza, un aggravamento del dispendio inutile di risorse pubbliche.

La manifestazione della "crisi di servizio" che colpisce prima gli utenti e i fornitori, infatti, si manifesta in termini finanziari sul bilancio dell'ente territoriale con un naturale notevole ritardo, spesso con il carattere dell'inevitabilità.

Il bilancio dell'ente territoriale, infatti, subisce gli effetti di gestioni squilibrate prima con una latente sovradimensionamento della spesa per organismi partecipati, poi con improvvisi choc finanziari. Poiché la spesa degli organismi partecipati è sottratta al controllo autorizzativo sulla spesa da parte del Consiglio e della burocrazia dell'ente dominus, essa si palesa nella sua reale dimensione solo quando lo stato di insolvenza o inefficienza dell'organismo partecipato è tale da richiedere interventi di ri piano, con improvvise richieste di ricapitalizzazione o di copertura di disavanzi di gestione in forma di debiti fuori bilancio (art. 73 D.lgs. n. 118/2011) che hanno, spesso, come alternativa, l'interruzione improvvisa di servizi e funzioni essenziali, che di frequente hanno a che fare con prestazioni costituzionalmente necessarie (LEP, cfr. art. 117, lett. m Cost.).

La separazione dal bilancio della funzione o servizio esternalizzato all'organismo partecipato (ed al suo proprio bilancio) non consente all'ente dominus di avere contezza, se non a distanza di tempo, delle conseguenze di tale inefficienza sul piano della spesa complessiva di sistema. A causa di un ciclo economico che sistematicamente supera i vincoli determinati dall'autonoma capacità di ricavo degli organismi partecipati e dal contratto di servizio, la spesa per le funzioni e servizi esternalizzati, *medio tempore*, è destinata ad aumentare in quanto: a) il sistema delle partecipate finisce per richiedere una fiscalizzazione





dei costi ordinari sempre più alta, via via non sostenibile dal bilancio comunale; b) l'erosione per perdite del capitale/fondo di dotazione e la connessa crisi finanziaria, comporta la necessità di trasferimenti straordinari di ricapitalizzazione e/o ripiano delle perdite/disavanzi di gestione, in forma di debiti fuori bilancio (art. 73 D.lgs. n. 118/2011).

Per tale ragione è fondamentale la creazione di un adeguato sistema dei controlli interni (per gli enti locali sono state dettate norme organizzative ad hoc, cfr. art. 147-quater e art. 148 TUEL, mancanti per l'ente regionale ma comunque tenuto a provvedere con un'organizzazione dedicata, per i principio di sana gestione) e l'adozione di misure organizzative periodiche che verifichino le condizioni di mantenimento di simili organismi e/o l'esigenza di misure correttive sul sistema delle partecipate, onde evitare che per il bilancio comunale la spesa per tali organismi si riveli di fatto priva di copertura e insostenibile finanziariamente.

Solo in questo modo, unitamente al sistema della rendicontazione consolidata, è possibile recuperare la funzione di *accountability* coesistente alla contabilità degli enti pubblici, a presidio del valore costituzionale del bilancio, quale "bene pubblico".

Il Comune ritiene di avere risposto alle esigenze dell'art. 147-quater TUEL con la deliberazione di Giunta comunale n. 820/2016, che ha approvato il disciplinare per il "controllo analogo" sugli organismi partecipati. In precedenza, con nota PG/2014/819969, aveva già trasmesso dettagliate istruzioni agli organismi partecipati in merito alla regolazione di un flusso informativo standard verso l'Ente proprietario, prevedendo altresì una figura organizzativa apicale a capo di un servizio "partecipazioni".

Resta tuttavia inteso che le azioni di risanamento, inizialmente fissate dal PRS, di cui la Sezione ha riscontrato l'inattuazione, anche parziale, devono essere oggetto di adeguato controllo strategico e in quest'ambito il Comune è invitato a valutare la sussistenza dei presupposti di legge, ai sensi dell'art. 24, comma 5, TUSP o le azioni suppletive e sostitutive, in quanto il mantenimento di società o partecipazioni che non soddisfano obiettivi di efficienza ed effettiva erogazione dei servizi essenziali costituisce una irregolarità che potrebbe, nel tempo, causare eventuali danni all'erario.

