



COMUNE DI NAPOLI

Relazione sull'onere di motivazione analitica *ex art. 5* del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e ss.mm.ii in merito alla costituzione di una società per azioni, a totale partecipazione pubblica indiretta del Comune di Napoli, per l'affidamento *in house providing* del servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Indice

PREMESSA

SEZIONE A – NORMATIVA DI RIFERIMENTO E CONTESTO DI RIFERIMENTO

1. La disciplina relativa al patrimonio immobiliare degli enti locali.
2. La gestione del patrimonio immobiliare da parte del Comune di Napoli.

SEZIONE B – MODELLO DI AFFIDAMENTO E MOTIVAZIONE DELLA SCELTA

3. Le condizioni dell'*in house providing*.
4. Sull'onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali *ex* artt. 5, comma 1, e 4 del TUSP.
5. Sull'onere di motivazione analitica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato *ex* art. 5, commi 1 e 3 del TUSP, anche con riferimento agli standard di mercato *ex* art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023.
6. Sull'onere di motivazione analitica circa la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità *ex* art. 5, commi 1 e 3 del TUSP.
7. Sulla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

CONCLUSIONI

PREMESSA

La presente relazione viene redatta a supporto dell'atto deliberativo *ex art. 5* del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e ss.mm.ii. (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” di seguito “**TUSP**”) adottato dal Comune di Napoli (di seguito il “**Comune**” o “**Ente**”) per la costituzione di una società *in house* a totale partecipazione pubblica indiretta da parte di quest'ultimo, per il tramite di Napoli Holding s.r.l. (di seguito “**Napoli Holding**”), denominata “*Napoli Patrimonio s.p.a.*” (di seguito “**Napoli Patrimonio**” ovvero la “**NewCo**”).

Più precisamente, l'obiettivo della costituzione di Napoli Patrimonio è di poter affidare a quest'ultima il servizio di: i) gestione tecnico-amministrativa, finanziario-contabile e legale dei beni immobili di proprietà del Comune suscettibili di generare reddito da occupazione, locazione e/o sfruttamento commerciale; ii) di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili anzidetti, nel rispetto delle funzioni di indirizzo e programmazione riservate all'amministrazione comunale; nonché iii) di valorizzazione e dismissione degli stessi.

Ad oggi (e fino al 24 novembre 2025), la gestione del patrimonio immobiliare è affidata congiuntamente al Comune e alla Napoli Servizi s.p.a. (di seguito “**Napoli Servizi**”), società *in house multiservice* totalmente partecipata dal Comune, la quale svolge servizi integrati di *facility management* e in parte residuale attività di gestione amministrativa e tecnica a supporto dell'amministrazione comunale.

Come si avrà modo di specificare meglio nel corso della presente relazione tale modello di gestione risulta, tuttavia, in parte inefficace.

Nell'ambito delle proprie scelte di riordino e razionalizzazione delle proprie partecipazioni che si collocano nel contesto dell'accordo sottoscritto tra il Governo italiano e il Comune per il ripiano del disavanzo e il rilancio degli investimenti, l'Ente ritiene opportuno costituire una nuova società *in house* specializzata nella gestione del patrimonio immobiliare, in linea con la prassi di mercato operata dalla maggior parte delle amministrazioni comunali, con l'obiettivo di ottimizzarne il servizio e superare, in tal modo, le criticità riscontrate nella gestione attualmente assentita in capo a Napoli Servizi s.p.a..

Tale operazione viene condotta in parallelo alla riorganizzazione di Napoli Servizi, alla riorganizzazione e rilancio delle altre partecipate e al potenziamento operativo della holding comunale (Napoli Holding).

La presente relazione si propone, quindi, di illustrare, in maniera analitica, le motivazioni alla base dell'atto deliberativo di costituzione della NewCo così come previsto e richiesto dal TUSP.

In particolare, l'art. 5 del TUSP disciplina gli aspetti sostanziali e procedurali che attengono all'operazione di costituzione della società, prevedendo, ai commi 1 e 2, che l'atto deliberativo adottato dal consiglio comunale dia conto:

- a) della necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del TUSP;
- b) delle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- c) della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- d) dell'assenza di contrasto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese;

A livello procedurale, invece, i commi 2 e 3 della medesima disposizione impongono al Comune di: a) sottoporre lo schema di atto deliberativo di costituzione della NewCo a forme di consultazione pubblica; b) inviare l'atto deliberativo di costituzione della NewCo alla sezione di controllo regionale della Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

SEZIONE A – NORMATIVA E CONTESTO DI RIFERIMENTO

1. La disciplina del patrimonio immobiliare degli enti pubblici territoriali.

Il patrimonio immobiliare appartenente agli enti pubblici territoriali, ivi inclusi i comuni, rappresenta una risorsa importante per la collettività, ed è per questo tutelato dalla Costituzione e dal Codice civile.

Al riguardo, l'art. 119 Cost. dispone che *“i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”*.

Il Codice civile distingue, invece, le tipologie dei beni immobili appartenenti agli enti pubblici territoriali in beni demaniali, beni indisponibili e disponibili.

I beni demaniali sono quei beni che appartengono al patrimonio pubblico e sono destinati all'uso e al godimento della collettività (e.g. strade, autostrade, aerodromi, acquedotti, immobili di interesse storico archeologico o artistico etc.). L'art. 823 del Codice civile qualifica tali beni come inalienabili, inusucapibili, insuscettibili di espropriazione forzata ovvero di formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e secondo i limiti previsti dalla legge. L'utilizzazione dei beni demaniali, riservata esclusivamente all'ente locale proprietario, può tuttavia essere consentita alla collettività ovvero essere affidata a soggetti privati con talune limitazioni del godimento del bene.

I beni indisponibili sono, invece, quei beni generalmente destinati allo svolgimento di un servizio pubblico (e.g. gli edifici destinati a sede di uffici pubblici; gli edifici scolastici; gli ospedali; le case di riposo; i centri sociali; i centri sportivi; gli stadi comunali; i magazzini e depositi comunali; i musei). Un bene si classifica come “indisponibile” quando presenta caratteristiche che ne determinano la destinazione pubblica, ovvero quando è destinato a un pubblico scopo per effetto di una disposizione legislativa ovvero di un provvedimento amministrativo. I “beni patrimoniali indisponibili”, invece, a differenza dei “beni demaniali”: (i) consistono sia in beni immobili che in beni mobili, (ii) possono appartenere a qualsiasi ente pubblico (e non solo ad enti territoriali) e (iii) pur potendo essere alienati, *“non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”* (cfr. artt. 826, 828 e 830 c.c. Occorre inoltre ricordare che in tale ultima categoria di beni vi rientrano anche quelli *“destinati a un pubblico servizio”* (cfr. art. 826, comma 2 e 830, comma 2 c.c.).

I beni disponibili, al contrario, sono la categoria residuale che ingloba tutti quei beni che non rientrano nel demanio o nel patrimonio indisponibile. Il patrimonio disponibile, pertanto, include beni che non sono funzionali all'attività caratteristica dell'ente locale, ma che assolvono, in modo indiretto ed eventuale, ad una funzione redditizia per l'ente locale in quanto generano entrate derivanti dal loro utilizzo economico.

In definitiva, quindi, in base alla loro classificazione, i beni appartenenti agli enti pubblici territoriali sono soggetti a regimi giuridici differenziati, e tale differenziazione si riflette anche sulla disciplina relativa alle modalità attraverso cui essi possono essere gestiti, valorizzati ovvero dismessi.

La disciplina relativa alla gestione del patrimonio immobiliare pubblico è stata oggetto, nel corso del tempo, di numerosi interventi legislativi, finalizzati per lo più a promuovere procedimenti di valorizzazione e/o dismissione.

La valorizzazione del patrimonio pubblico consiste, come noto, nell'adozione di tutte quelle iniziative utili a incrementare il valore degli immobili (*e.g.* cambio di destinazione d'uso, riqualificazione, regolarizzazione edilizia e urbanistica, etc.) e costituisce, per questo, parte integrante della strategia economica e di bilancio di un ente pubblico. La valorizzazione del patrimonio immobiliare, oltre agli effetti di finanza pubblica derivanti dal recupero della spesa e dalla riduzione del debito, produce infatti effetti rilevanti anche in termini di efficienza nella gestione degli stessi *asset* proprietari e di sviluppo economico, sociale e culturale dei territori.

La valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici affonda le radici in provvedimenti legislativi che si sono susseguiti a partire dal d.l. n. 310/1990 (convertito con modificazioni, dalla l. n. 403/1990) recante “*disposizioni urgenti in materia di finanza locale*”, nonché in molte delle successive leggi finanziarie fino al d.l. n. 351/2001 (convertito con modificazioni dalla l. n. 401/2001), che hanno introdotto disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare.

Il legislatore è intervenuto in tale materia, inoltre, con il d.l. n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2008) che ha previsto all'art. 58 l'obbligo per le regioni e i comuni di redigere un elenco dei “*singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione*”. È stato in questo modo introdotto il c.d. “*piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari*” il quale regola la ricognizione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali, al fine di procedere al riordino, alla gestione e alla valorizzazione dei beni immobili. Tale piano, allegato al bilancio di previsione, ha lo scopo di pianificare e organizzare l'utilizzo e la gestione dei beni immobili di proprietà pubblica, basandosi su criteri di efficacia ed efficienza, con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo del patrimonio immobiliare, identificando gli immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale.

Ai fini della redazione del “*piano delle alienazioni e valorizzazione immobiliari*” risulta fondamentale l’inventario comunale dei beni immobili, il quale rappresenta uno strumento vitale per la corretta gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dei comuni. L’inventario dettagliato fornisce, infatti, un’ampia visione di tutti i beni immobili di proprietà dell’ente, permettendo una gestione oculata delle risorse a disposizione della collettività. Nell’inventario comunale vengono riportati i beni immobili suddivisi per modello a seconda della loro natura giuridica, come sopra specificata, e devono essere specificate le destinazioni d’uso, i dati catastali, il tipo di proprietà e il valore dell’immobile tenendo conto delle manutenzioni effettuate. L’inventario si configura, quindi, come un passaggio fondamentale per il perseguimento di una buona gestione del patrimonio immobiliare dell’ente che è obbligato, inoltre, ad aggiornarlo regolarmente, apportando eventuali modifiche in caso di nuove acquisizioni o cessioni di beni immobili.

Tra le attività utili alla corretta gestione del patrimonio, si può annoverare, infine, la ricognizione straordinaria dei beni immobili. Quest’ultima consiste nella ricerca e raccolta di informazioni e dati di tipo progettuale, giuridico ed economico dei beni immobili. In questo modo l’ente locale ha una visione completa che gli consente di gestire, attraverso una banca dati, tutto il patrimonio immobiliare dal punto di vista economico e sociale. Una banca dati dei beni immobili completa e costantemente aggiornata permette di avere una visione sullo “stato di salute globale” del patrimonio immobiliare e fornisce le informazioni utili a sviluppare dei progetti strategici volti a trasformare gli immobili da voci di costo a centri redditizi.

Il delineato quadro normativo, ancorché in maniera così succinta, evidenzia come la questione relativa alla gestione del patrimonio immobiliare da parte degli enti pubblici sia fortemente condizionata dalle contingenti esigenze finanziarie (in termini di esigenze di bilancio) e sociali.

In quest’ottica, la gestione del patrimonio immobiliare diventa, pertanto, efficace quando l’ente riesce a massimizzare l’utilità dei propri beni immobili attraverso l’identificazione accurata, la valutazione dettagliata e una pianificazione oculata, garantendo così che i beni vengano utilizzati in modo ottimale sia da un punto di vista sociale che economico.

2. La gestione del patrimonio immobiliare nel Comune di Napoli

2.1. La gestione del patrimonio immobiliare da parte di Napoli Servizi s.p.a.

Il tema della gestione del patrimonio immobiliare è tra i più complessi e delicati nell’ambito dell’attività di gestione cui è preposto un ente pubblico e, in particolar modo, il Comune, per la sua vastità e diversificazione.

Ad oggi, il servizio di gestione, valorizzazione e manutenzione del patrimonio immobiliare, ad uso abitativo e non, del Comune è affidato a Napoli Servizi s.p.a.

Napoli Servizi è una società *in house* interamente partecipata dal Comune, che realizza, in regime di *in house providing*, servizi integrati di *facility management* (e.g. pulizia edifici, igiene ambientale, custodia, manutenzione) unitamente ad altre attività strumentali a supporto del Comune, nonché dal 1° luglio 2013, in via residuale (*i.e. rilevanza minima $\approx 15/20\%$ su totale commesse gestite dalla società*), il servizio di gestione del patrimonio immobiliare dell'Ente.

Il rapporto tra il Comune e Napoli Servizi è attualmente regolato dal contratto di affidamento di servizi dell'8 novembre 2019 (con scadenza fino al 31 dicembre 2024 e prorogato fino al 24 novembre 2025), il quale ricomprende, per quanto qui rileva sotto il profilo delle attività di gestione del patrimonio immobiliare, le seguenti attività:

- a) servizi finalizzati alla gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare del Comune, sulla base di indirizzi impartiti dall'Ente, tra i quali: 1) la gestione dell'inventario dei beni immobili di proprietà comunale; 2) la gestione amministrativa dei beni patrimoniali immobiliari; 3) le attività di tutela anche in sede giudiziaria, dei diritti reali e delle pretese vantate dall'amministrazione aventi ad oggetto i singoli beni a reddito e non a reddito; 4) le attività di dismissione del patrimonio immobiliare; 5) la gestione degli sportelli informativi territoriali, in particolare dove insiste una maggiore presenza di immobili di ERP, dedicati a fornire assistenza agli assegnatari degli immobili di proprietà comunale; 6) le attività di manutenzione straordinaria, ordinaria e programmata dei beni di proprietà o nella disponibilità del Comune, di tipo edile ed impiantistica, nei limiti delle risorse economiche messe a disposizione; 7) ogni altra attività di servizio, di assistenza tecnica, di progettazione e di direzione lavori (anche avvalendosi, se del caso, della collaborazione di soggetti abilitati ai vari tipi di interventi), imputabile alle attività di manutenzione del patrimonio dell'amministrazione o nella sua disponibilità; 8) attività finalizzate alla gestione degli immobili realizzati abusivamente e acquisiti al patrimonio comunale in forza delle leggi nn. 10/1977 e 47/1985 nonché del d.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii.; 9) attività di supporto amministrativo al servizio cimiteri cittadini tra cui la bollettazione e la riscossione delle somme dovute a titolo di indennità per la fruizione di loculi occupati nelle cappelle funerarie, nei monumenti e nelle edicole funerarie acquisiti al Patrimonio comunale;
- b) servizi di supporto all'attività dell'ufficio tecnico con competenze in materia di condono edilizio, quali: 1) attività di supporto per la gestione delle pratiche relative al "condono edilizio"; 2) utilizzo di banche dati (quali, ad esempio anagrafe edilizia e dei tributi) per la raccolta, inserimento, trattamento

ed elaborazione di dati relativi, strumentali e/connessi nel rispetto della normativa vigente in materia di riservatezza dei dati personali;

- c) servizi volti alla fruibilità del patrimonio immobiliare pubblico e/o di interesse storico-artistico, anche attraverso attività di pulizia e decoro, guardiania, custodia;
- d) servizi di *facility management* e piccola manutenzione edile presso impianti sportivi centrali e periferici, quali: 1) attività di pulizia, sanificazione, disinfestazione e derattizzazione; e 2) attività di custodia;
- e) servizi di *facility management* e piccola manutenzione edile presso le sedi istituzionali, gli uffici pubblici, archivi, biblioteche, magazzini ed autoparchi del Comune, quali: 1) servizi di pulizia e sanificazione, disinfestazione e derattizzazione; 2) servizi di custodia; 3) attività di supporto tecnico-logistico (e.g. centralino, posta, gestione documenti, trasporto di beni e persone) agli uffici comunali.

Le attività affidate dal Comune in forza del citato contratto di servizi rientrano nell'oggetto sociale di Napoli Servizi così come risultante dall'attuale statuto. Ed infatti, lo statuto di Napoli Servizi, all'interno dell'oggetto sociale, ricomprende la gestione, la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare del Comune e, inoltre, la prestazione di servizi di *facility management* ed attività strumentali esclusivamente nei confronti di quest'ultimo e delle società totalmente partecipate dallo stesso e soggette al suo controllo analogo, con esclusione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica (cfr. art. 3).

Come si avrà modo di specificare meglio nella sezione successiva, la gestione del patrimonio immobiliare da parte di Napoli Servizi è risultata, tuttavia, in parte inefficace a causa di diverse criticità operative, il che ha costretto il Comune ad intervenire direttamente in sua supplenza per lo svolgimento di alcune attività straordinarie.

Al fine di far fronte a tale situazione, il Comune ha inteso rivedere la gestione del proprio patrimonio immobiliare in un'ottica più mirata ed efficace, ed è giunto alla decisione di costituire la NewCo a ciò specificatamente dedicata.

Onde evitare che la costituzione della NewCo incorra nel divieto di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP (che vieta alle Amministrazioni di detenere la partecipazione in società che svolgono attività analoga o simile a quella svolta da altre società), a fronte della costituzione della NewCo si procederà all'approvazione della modifica statutaria dell'art. 3 di Napoli Servizi, eliminando dalle attività elencate nel suo oggetto sociale quelle che verranno poi affidate alla NewCo alla sua costituzione.

2.2. Il DUP 2024-2026/2025-2027 e la deliberazione della Giunta comunale n. 302 del 19 luglio 2024

Come anticipato, al fine di ottimizzare la gestione del proprio patrimonio immobiliare, il Comune ha manifestato l'intenzione di procedere con la costituzione, nel rispetto del quadro normativo vigente, di una società dedicata esclusivamente alla sua gestione e valorizzazione.

Tale misura rientra nel più ampio impegno di *“razionalizzazione del sistema delle partecipate”* che il Comune ha assunto con il Governo italiano per gli anni 2022-2042 con la sottoscrizione – ai sensi dell’art. 1, comma 567 della l. n. 234/2021 – dell’*“Accordo tra lo stato e il Comune di Napoli per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti”* del 29 marzo 2022 (**“Patto per Napoli”**, cfr. art. 4). In particolare, l’obiettivo perseguito è quello di superare l’attuale frammentazione gestionale, promuovendo un modello di *governance* unitaria, coordinata ed efficiente anche con il presidio del controllo analogo delle partecipazioni comunali. Coerentemente con tali obiettivi, il Comune ha adottato un *“Atto di indirizzo in merito ai futuri assetti degli organismi partecipati del Gruppo di Napoli da proporre nel redigendo DUP 2023-2025”* (deliberazione n. 558 del 30 dicembre 2022), con cui ha chiarito che *“le direttrici del piano di riordino delle partecipate si debbano intrecciare strettamente con l’incremento della qualità, della quantità e dell’accessibilità dei servizi pubblici di mobilità, igiene urbana, welfare e della gestione del patrimonio immobiliare, a partire dagli alloggi ERP, quali precondizioni abilitanti cittadinanza e che lo sviluppo di questi indirizzi, in ottica di responsabilità sociale”* e che *“le principali azioni saranno rappresentate da collaborazione con enti e società pubbliche specializzate, da associare alla gestione anche su area vasta di servizi pubblici locali per favorirne un recupero di efficacia ed efficienza e capacità di innovazione”*, per cui *“i prossimi obiettivi gestionali [...] per quanto detto, dovranno assegnarsi al gestore del patrimonio [che] necessita di una maggiore focalizzazione e specializzazione”*.

Conseguentemente, il Comune ha formulato nel citato atto di indirizzo il seguente obiettivo strategico: *“prevedersi la costituzione, nel rispetto del quadro normativo vigente, di una società di gestione e valorizzazione patrimoniale per gli immobili di edilizia residenziale pubblica, privata e non residenziale, disponibile e indisponibile, al fine di realizzare specifiche economie di scala e di esperienza nella gestione del patrimonio immobiliare e del Comune di Napoli”*.

L’obiettivo assunto dal Comune è stato poi trasfuso all’interno del documento unico di programmazione 2023-2025 (approvato con deliberazione n. 27 del 15 maggio 2023, e successivamente aggiornato con deliberazioni nn. 40 del 19 giugno 2023 e 93 del 22 novembre 2023).

Nell’ambito del documento unico di programmazione (DUP) 2024-2026 (approvato con deliberazione n. 1 del 24 gennaio 2024, aggiornato con deliberazione n. 9 del 9 aprile 2024), il Comune ha poi confermato i propri intendimenti al riguardo, dichiarando nella *“sezione strategica”* e nella *“sezione operativa”* che *“nell’ottica di ottimizzare la gestione del patrimonio immobiliare dell’Ente, si è deciso di costituire, nel rispetto del quadro normativo vigente, una società di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, aperta a collaborazioni pubbliche”*

Al fine di dare esecuzione alle scelte strategiche ed operative assunte con gli atti programmatori citati, il Comune ha adottato la deliberazione di Giunta n. 302 del 19 luglio 2024 con la quale ha dato impulso alle attività necessarie e propedeutiche alla costituzione della NewCo per la gestione del patrimonio immobiliare (la “**Deliberazione**”).

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

Per l’effetto, il Comune ha, quindi, dato mandato alle varie aree amministrative interessate da questo processo di predisporre tutta la documentazione necessaria alla finalizzazione di tale obiettivo.

Da ultimo, con DUP 2025-2027, il Comune ha ribadito nella “sezione strategica”, e analogamente anche nella “sezione operativa”, che *“nel 2025-2027, si darà luogo alla riorganizzazione del Gruppo Comune di Napoli dando attuazione al piano di riordino cui il Comune si è impegnato con la firma dell’accordo e le cui linee programmatiche sono state individuate dalla Giunta con la deliberazione n. 558 del 30 dicembre 2022. Anche in questo ambito la priorità sarà assegnata alle scelte in tema di gestione del patrimonio comunale, prevedendo la costituzione di una nuova società – totalmente pubblica – da incaricare della gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dell’Ente suscettibile di generare reddito. Tale società opererà in regime di in house providing e si avvarrà, ove possibile e necessario, della collaborazione di partner tecnici appartenenti al settore pubblico allargato, da coinvolgere secondo le forme e gli strumenti amministrativi ed operativi più opportuni. Sulla scorta degli indirizzi già espressi dal Consiglio Comunale con la programmazione strategico-operativa delle annualità precedenti, la Giunta Comunale ha definito apposite Linee guida per la predisposizione delle analisi e degli atti da sottoporre alle valutazioni conclusive del medesimo Consiglio; l’obiettivo è che la nuova società – ricorrendo le condizioni di praticabilità giuridico-amministrativa, tecnica, economico-patrimoniale e finanziaria – subentri alla gestione attualmente affidata alla società Napoli Servizi Spa”*. Il percorso delineato da tali atti programmatori è attualmente in fase di attuazione e comprende, tra le principali linee operative: (i) la costituzione di una nuova società dedicata alla gestione del patrimonio immobiliare (NewCo); (ii) il riassetto funzionale di Napoli Servizi; (iii) il rilancio e la riorganizzazione delle ulteriori partecipate in vista del loro progressivo passaggio nel perimetro gestionale di Napoli Holding; nonché (iv) il rafforzamento strutturale e operativo della stessa Holding.

A conclusione di tale processo, Napoli Holding assumerà un ruolo centrale nell’assetto di *governance* del gruppo, attraverso la definizione e l’attuazione degli indirizzi strategici, il coordinamento operativo e

finanziario, e la centralizzazione di funzioni trasversali – tra cui acquisti, gestione finanziaria, controllo interno, sviluppo digitale e innovazione – al fine di generare economie di scala, accrescere la trasparenza, rafforzare la responsabilità gestionale (*accountability*) e consolidare il controllo strategico da parte dell'Amministrazione comunale.

Ciò posto, mette altresì conto evidenziare che, sebbene il Comune eserciterà nei confronti della NewCo un controllo analogo indiretto, per il tramite di Napoli Holding, tale circostanza non implicherà una minor soggezione al potere di controllo in capo all'ente comunale.

E infatti, allo stato attuale, il Comune è l'unico ente socio della holding e perciò si trova nelle condizioni di poter esercitare, secondo le modalità, le finalità e le condizioni prescritte nella presente relazione, un pieno controllo analogo indiretto sulla costituenda società.

Tale circostanza non muterà parimenti laddove la compagine societaria della NewCo dovesse, in futuro, aprirsi alla partecipazione di altri soggetti pubblici; ciò in quanto, al fine di garantire la permanenza del controllo analogo indiretto di cui sopra, il Comune, in uno ai nuovi enti partecipanti, provvederà ad adottare a tal fine appositi patti parasociali.

La scelta della costituzione mediante il modello *holding*, inoltre, appare la più adatta a realizzare una contrazione dei costi di *governance* e risulta coerente con la necessità di stabilità e continuità nella gestione, anche guardando alla complessità del servizio che la NewCo andrà a gestire.

In questo contesto, l'obiettivo della costituzione della NewCo è, quindi, quello di creare una realtà specializzata nella gestione del patrimonio immobiliare, in linea con la prassi di mercato operata dalla maggior parte delle amministrazioni comunali, con l'obiettivo di ottimizzarne la gestione e superare così le criticità riscontrate negli anni precedenti.

In quest'ottica, la NewCo si occuperà esclusivamente dei beni immobili a reddito o potenzialmente in grado di generare reddito tramite locazione o altre forme di valorizzazione commerciale, assumendo la piena responsabilità tecnica, amministrativa, finanziaria e manutentiva (ordinaria e straordinaria), oltre all'attività di valorizzazione e alienazione degli *asset*.

Saranno, conseguentemente, esclusi dal perimetro di affidamento alla NewCo: (i) gli immobili venduti tra il 2023 e il 2024, ma ancora presenti nell'inventario comunale per mero errore amministrativo, (ii) i beni a finalità sociale e beni confiscati, (iii) alcuni beni a reddito destinati alla vendita o con situazioni peculiari da trattare preventivamente dall'Ente (e.g. ASL), (iv) i beni non a reddito e (v) uso istituzionale e monumentale. Per quanto riguarda questi ultimi, sono stati inclusi nel perimetro iniziale della NewCo anche gli immobili che, pur non essendo attualmente a reddito o ad uso istituzionale e monumentale ,

presentano una condizione contrattuale attiva (e.g., contratto di locazione attivo, situazione di morosità, piano di rientro/rateizzo da gestire e valorizzare).

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

Il modello di gestione così ideato, grazie alla nuova tipologia remunerativa adottata (*i.e.* compensi mensili per singola unità immobiliare (“**u.i.**”)) consentirà di mantenere un perimetro flessibile della gestione del patrimonio immobiliare sotto la responsabilità della NewCo, in grado di adattarsi nel tempo e valorizzare al meglio eventuali evoluzioni nell'indirizzo strategico del Comune aggiungendo o togliendo nel tempo u.i. in gestione alla NewCo.

Al fine di garantire un avvio ordinato, efficace e sostenibile della NewCo, sarà previsto un periodo di transizione della durata di circa 12-18 mesi, durante il quale saranno avviate le attività propedeutiche alla graduale messa in operatività della società (e.g. bonifica dei dati, revisione dei processi gestionali e organizzativi esistenti, definizione del nuovo modello operativo) anche con il supporto operativo di partner esterni. Nel medesimo periodo si prevede anche di ristrutturare operativamente la Napoli Holding coerentemente con il ruolo e le funzioni assegnatele nell'ambito del piano di riordino delle partecipate. Nel frattempo, la gestione operativa del patrimonio immobiliare continuerà ad essere garantita anche attraverso il supporto del Comune, che manterrà l'attuale assetto organizzativo fornendo supporto alla NewCo, presidiando in particolare le attività straordinarie ovvero a elevata complessità.

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

SEZIONE B – MODELLO DI AFFIDAMENTO E MOTIVAZIONE DELLA SCELTA

3. Il modello di affidamento prescelto: *in house providing*

Con l'espressione *in house providing* si fa comunemente riferimento all'affidamento di un appalto o di una concessione da parte di ente pubblico in favore di una società controllata dall'ente medesimo, senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica, in virtù della peculiare relazione che intercorre tra l'ente pubblico e la società affidataria.

La nozione di *in house providing* è stata utilizzata per la prima volta nella comunicazione della Commissione europea denominata “*Libro bianco sugli appalti pubblici dell'Unione europea*” COM (98) 143 dell'11 marzo 1998”, all'interno del quale si definiscono gli appalti *in house* come quelli “*aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra una Amministrazione ed una società interamente controllata*”.

Si tratta di un istituto frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia, la quale ne ha progressivamente specificato la *ratio* e i caratteri essenziali.

Tra tutte, è con la sentenza “*Teckal*” del 18 novembre 1999 (C-107/98) che la Corte di Giustizia ha contribuito in modo significativo a delineare gli esatti contorni dell'*in house providing*, enucleando i relativi presupposti applicativi, che sono stati poi positivizzati sia dalla legislazione eurounitaria che da quella nazionale.

Nello specifico, i giudici europei hanno affermato di potersi prescindere da un affidamento con gara di servizi altrimenti contendibili sul mercato, e procedere quindi ad un affidamento diretto in favore di una società formalmente distinta rispetto all'ente conferente, a condizione che la società in questione si configuri come “*in house*” ovvero sia quando “*nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano*” (cfr. paragrafo 46).

In altre parole, la Corte di Giustizia ha escluso l'obbligatorietà dell'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente allorquando:

- a. l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi (elemento strutturale dell'*in house*); e
- b. il soggetto aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (elemento funzionale del rapporto dell'*in house*).

Il ricorrere, cumulativo e non alternativo, di tali condizioni rende la società *in house* una struttura non distinta dall'ente affidatario, una specie di *longa manus*, legittimando l'esclusione della disciplina dettata in materia di appalti pubblici, in virtù dell'influenza dominante esercitata dall'amministrazione sull'organismo controllato. Ricorrendo le indicate condizioni, difetterebbe una situazione di alterità tra i soggetti coinvolti, registrandosi un'ipotesi di delegazione solo interorganica.

L'istituto dell'*in house providing*, espressione del principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, è stato positivizzato a livello europeo agli artt. 12 della direttiva 2014/24/UE (sugli appalti nei settori ordinari), 28 della direttiva 2014/25/UE (sugli appalti nei settori speciali) e 17 della direttiva 2014/23/UE (sulle concessioni).

Quanto in particolare agli elementi strutturali dell'*in house*, l'art. 12, par. 1 della direttiva 24/2014/UE stabilisce che un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- 1) l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- 2) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dell'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- 3) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità ai trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

A livello nazionale, i corpi normativi dell'istituto dell'*in house providing* sono rappresentati invece: i) dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii. (il "**Codice Appalti**"); e ii) dal TUSP.

L'art. 7 del Codice, stabilisce invece che le pubbliche amministrazioni – nel rispetto della disciplina dettata dal Codice Appalti e dal diritto eurounitario – possono organizzare autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'autoproduzione, l'esternalizzazione e la cooperazione.

Per quanto di interesse, l'art. 7, comma 2, del Codice Appalti stabilisce che "*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione,*

anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato”.

L'opzione tra autoproduzione ed esternalizzazione sembra risolversi in una scelta discrezionale fra modelli organizzativi, che ogni PA opera nell'ambito di quell'autonomia che l'ordinamento comunitario riconosce alle istituzioni pubbliche degli Stati membri.

Oltre che nel Codice Appalti, la disciplina relativa alle società *in house* è inoltre contenuta nel TUSP, il quale ha il merito di aver per la prima volta disciplinato in maniera organica la materia delle società a partecipazione pubblica, distinguendo tra società controllate e società meramente partecipate.

In merito ai presupposti costitutivi dell'istituto *in house*, e con specifico riferimento al requisito del controllo analogo, l'art. 16 del TUSP attribuisce agli statuti delle società *in house* la facoltà di derogare alcune disposizioni del codice civile, al fine di rafforzare ancor di più la posizione del soggetto pubblico nella compagine societaria, onde assicurare la piena effettività del requisito in parola (comma 2).

Quanto, invece, al requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante, la disposizione in esame, nel ribadire che gli statuti delle società *in house* devono prevedere che almeno oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (comma 3), specifica che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società (comma 3-bis).

Quanto, infine, al requisito della partecipazione pubblica (quasi) totalitaria, l'art. 16 del TUSP ammette la sola partecipazione di capitali privati qualora “*prescritta dalla legge*” in linea, peraltro, con quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lett. e) dell'allegato I del Codice Appalti e dall'art. 12 della direttiva 24/2014/UE.

Alla luce del richiamato quadro normativo, nel caso di specie, Napoli Patrimonio soddisfa tutte le condizioni e i requisiti prescritti dal Codice Appalti, dal TUSP e dalla normativa vigente perché la costituenda società possa configurarsi come “*società in house*”.

Ciò si evince chiaramente dallo schema di statuto di Napoli Patrimonio, allegato alla presente relazione, dal quale emerge:

- a) all'art. 6 in tema di controllo analogo indiretto, secondo cui il Comune esercita, per il tramite di Napoli Holding, sulla NewCo un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi attraverso:
- (i) l'inserimento, nei propri documenti di programmazione degli obiettivi di interesse generale che si intendono perseguire nel proprio territorio, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi, e la proposizione degli stessi all'assemblea; (ii) la preventiva approvazione da parte dell'assemblea dei documenti di programmazione, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria, degli atti fondamentali della gestione quali, la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano industriale, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale, i regolamenti sul reclutamento, i provvedimenti sul contenimento della spesa, gli acquisti e le alienazioni patrimoniali; (iii) l'obbligo dell'Organo amministrativo di rendere all'assemblea relazioni periodiche sulla gestione, con cadenza almeno semestrale, nonché di introdurre progressivamente flussi informativi costanti, anche attraverso piattaforme digitali dedicate accessibili altresì ai soci; (iv) la verifica da parte dell'Assemblea dello stato di attuazione degli obiettivi, con segnalazione di eventuali scostamenti dagli indirizzi statuari con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o anche di squilibrio finanziario; (v) il potere dell'assemblea di formulare indirizzi e istruzioni vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria della Società; (vi) la verifica da parte dell'assemblea, in sede di approvazione del rendiconto, dei risultati raggiunti dalla Società rispetto agli obiettivi prefissati, fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva; (vii) poteri di direttiva e di indirizzo e di rendere parere vincolante da parte dell'assemblea in merito all'adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla Società in funzione del perseguimento dell'oggetto sociale; (viii) il potere dell'assemblea di approvare l'organigramma della Società e le sue variazioni. La Società è tenuta, altresì, a conformarsi agli indirizzi gestionali impartiti dal Comune, nonché ad adeguare il proprio statuto e gli altri atti di regolamentazione assunti al fine di garantire, in ogni tempo, la sussistenza dei requisiti dell'*in house providing*, sulle scelte gestionali strategiche e di controllo sull'operato dell'organo amministrativo.
- b) all'art. 7, comma 3, in tema di capitale sociale, ove è previsto che *“La partecipazione al capitale sociale è totalmente ed esclusivamente pubblica. È esclusa la partecipazione di capitali privati, salvo quanto previsto dagli artt. 2, co. lett. o) e 16, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016”*;
- c) all' art. 5, comma 2, in tema di limitazione dell'attività, secondo cui *“Oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato della Società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dal Comune di Napoli, nei limiti e alle condizioni stabilite dall'art. 16 del d.lgs. 175/2016”*,

4. Onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del TUSP

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del TUSP, l'atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta.

L'art. 4 del TUSP stabilisce, ai commi 1 e 2, specifici vincoli finalistici (di scopo e di attività), ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

In particolare, l'art. 4, comma 1, del TUSP prevede che *“le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*. Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo per cui possono essere costituite società solo se l'oggetto dell'attività sociale (*i.e.* la produzione di beni e servizi) è strumentalmente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il successivo comma 2, riproducendo di fatto quanto già indicato dall'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007 n. 224, introduce poi un ulteriore vincolo relativo all'attività il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica. Ed infatti, la norma ammette la costituzione di società che svolgano *“esclusivamente”* le seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra pubbliche amministrazioni; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio di interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

Oltre ai citati vincoli di natura finalistica, il TUSP fissa altresì un vincolo tipologico. Ed infatti, l'art. 3 stabilisce che *“le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”*.

Nel delineato quadro, la prima valutazione da svolgere attiene all'accertamento della tipologia di società cui l'ente comunale può partecipare (c.d. **vincolo tipologico**), mentre la seconda riguarda la coerenza della costituzione della NewCo da parte del Comune con le finalità istituzionali di quest'ultimo, nonché l'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di tali fini (c.d. **vincolo finalistico**).

Quanto al vincolo tipologico, va evidenziato che la costituenda Napoli Patrimonio è una società per azioni, ed in quanto tale rientra pienamente tra le tipologie di società alle quali il Comune può legittimamente partecipare ai sensi dell'art. 3 del TUSP.

Il modello della “società per azioni”, la cui disciplina è contenuta agli artt. 2325 e ss. del Codice civile, oltre a rientrare tra le tipologie di società alle quali l'amministrazione può partecipare ai sensi del TUSP, appare altresì essere il modello più congruo da adottare rispetto agli altri astrattamente possibili, proprio in virtù dei suoi elementi caratteristici.

Anzitutto, l'elemento tipico e caratterizzante di tale modello societario va individuato nella presenza delle azioni, che rappresentano le partecipazioni sociali (art. 2346 c.c.), e nella modalità di circolazione delle stesse, che rendono la società per azioni differente da qualsiasi altra società.

La società per azioni si distingue poi per la contemporanea ed inderogabile presenza di organi dotati, ciascuno, di una propria competenza. Come noto: a) la funzione deliberativa che è affidata all'assemblea dei soci; mentre b) la funzione di gestione è, invece, di competenza dell'organo amministrativo che deve agire in conformità a quanto deliberato dall'assemblea dei soci. Nella società per azioni i caratteri strutturali e le modalità di funzionamento dell'organo gestorio dipendono dalle scelte statutarie sotto tre profili: a) modello di governance; b) numero degli amministratori; c) attribuzione di deleghe di funzioni, con conseguente costituzione dei c.d. «organi eventuali»: amministratori delegati e comitato esecutivo.

In ogni caso, nella società per azioni vigono alcune regole di portata unitaria, per cui: (i) l'organo di amministrazione è astrattamente esclusivo titolare della funzione di gestione; (ii) il regime naturale sul quale è costruito il modello tipologico in esame prevede che l'assemblea non possa condizionare le scelte del *management*, insindacabili nel merito, né incidere sul perimetro delle sue competenze; parimenti, (iii) lo statuto può solo indicare le materie rispetto alle quali l'assemblea è chiamata ad emettere un “nulla osta”, che non priva gli amministratori del potere discrezionale di eseguire o meno l'operazione autorizzata, né li esonera dalla conseguente responsabilità; ed infine (iv) la funzione di verifica e di vigilanza sul buon andamento della gestione sociale è attribuita agli organi di controllo.

In primis, al collegio sindacale, concepito come strumento di garanzia del buon funzionamento della gestione aziendale a tutela del capitale, e delle ragioni degli eventuali creditori e *stakeholders* che finanziano trasversalmente e indirettamente l'impresa. Al fianco del collegio sindacale, con funzioni però non sovrapponibili con quest'ultimo, è possibile prevedere la nomina di un revisore legale dei conti a cui è demandata la verifica dell'affidabilità e la trasparenza delle informazioni finanziarie aziendali.

Infine, gli obblighi che sottintendono alla redazione del bilancio, come cristallizzati all'interno dell'art. 2423 et ss. del Codice civile, caratterizzati da ridotta flessibilità. La società per azioni non può salvo rare eccezioni sottrarsi alla redazione del bilancio in forma c.d. ordinaria e, dal pari, è tenuta a stringenti e non derogabili obblighi di trasparenza informativa verso i soci e, al contempo, verso i terzi.

Le caratteristiche sin qui delineate trovano ovviamente un parziale ‘adattamento’ operativo laddove il modello tipologico in questione venga impiegato come strumento per lo svolgimento di attività di servizio pubblico per conto di enti pubblici in regime di *in house providing*.

Ed infatti, la società per azioni nella sua declinazione di modello societario in regime di *in house providing*: a) è idonea ad incentivare l’ingresso di nuovi soggetti promuovendo forme di *partnership* pubblica, e, nei limiti normativamente previsti, di capitali privati; b) è assoggettata a regole di *governance* più stringenti che garantiscono maggiore trasparenza verso gli *stakeholders* (ivi inclusi i cittadini) e gli eventuali organi di controllo; c) prevede le regole ed i parametri che sottintendono la redazione del bilancio assicurano affidabilità alla gestione delle risorse economiche e finanziarie prodromiche all’erogazione di un servizio pubblico.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la società per azioni si presenta come strumento elettivamente idoneo alla realizzazione del *target* di affidamento in regime di *in house providing* del servizio manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli. Ed infatti, i connotati sin qui descritti si presentano in linea con gli obbiettivi prefissati all’interno del Patto per Napoli e confermati con il documento unico di programmazione DUP 2024-2026. Ed in particolare con: a) la possibilità di realizzare, nei limiti consentiti dalla normativa speciale di riferimento, forme di *partnership* innovative con soggetti pubblici terzi (*e.g.* MM S.p.A.); b) l’affidabilità che le regole ed i criteri di redazione del bilancio garantiscono nell’ottica di efficientamento prudenziale, trasparenza e realizzazione di specifiche economie di scala e di esperienza nella gestione del patrimonio immobiliare del Comune; c) l’*accountability* e la trasparenza che il modello in esame assicura verso i cittadini quali *stakeholders* principali e beneficiari finali della complessiva riorganizzazione finalizzato a garantire un modello di governance unitaria ed efficiente del sistema delle partecipate; d) l’efficacia esecutiva del controllo analogo indiretto per il tramite di Napoli Holding S.r.l. mediante, in primis, la modulazione delle norme di governo societario inserite nello statuto della Newco.

In ultima analisi e in aggiunta ai vantaggi elencati, mette altresì conto evidenziare che maggior parte delle amministrazioni comunali, ai fini della scelta tipologica del modello societario cui affidare il servizio di cui si discute, hanno fatto ricorso al modello di “società per azioni” (*e.g.* Comune di Livorno, Comune di Venezia, Comune di Bologna, Comune di Roma, Comune di Milano, e Comune di Firenze).

Passando, invece, alla verifica circa la sussistenza dei vincoli finalistici e, in particolare, al primo profilo di analisi relativo alla coerenza della costituzione della NewCo da parte del Comune con le finalità istituzionali di quest’ultimo (**c.d. principio della funzionalizzazione**), si rappresenta quanto segue.

La costituzione di Napoli Patrimonio è finalizzata all'affidamento *in house providing* del servizio di gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare del Comune, servizio suscumbibile nella fattispecie dell'“*autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento*” di cui al richiamato art. 4, comma 2, lett. d) del TUSP.

Si tratta di un servizio che è tipicamente annoverabile fra quelli che perseguono le finalità istituzionali dell'ente.

La valorizzazione e/o la dismissione del patrimonio immobiliare rappresenta certamente per il Comune una finalità istituzionale, che l'amministrazione comunale è chiamata a perseguire e adempiere anche alla luce degli impegni assunti con il Patto per Napoli, poi confluiti nei vari atti programmatici sopra citati.

In via generale, il tema della gestione del patrimonio immobiliare è notoriamente tra i più complessi e delicati nell'ambito della gestione dell'ente pubblico e, in particolar modo, per il Comune, considerata la sua vastità e diversificazione.

Come dichiarato dal DUP 2024-2026, il patrimonio immobiliare del Comune è in larghissima parte vetusto e malandato e buona parte delle costruzioni ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) necessita di urgenti interventi manutentivi.

Allo stesso tempo, assume cruciale importanza l'attività per l'attuazione di piani di dismissione degli immobili che non rientrano nelle predette iniziative di valorizzazione. Dismettere gli immobili non strategici significa, da un lato, favorire, sul piano sociale, la modifica dello status di numerose famiglie da inquiline a proprietarie, dall'altro, sollevare l'ente dagli oneri di manutenzione di tali immobili allo scopo di contenere i costi. In questo processo, particolare attenzione merita la dismissione del patrimonio ERP, attraverso un nuovo piano straordinario di vendita degli alloggi, consentendo l'acquisto agevolato da parte dei conduttori.

Per il perseguimento di tali finalità istituzionali, legate alla gestione, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, il Comune è chiamato a realizzare il censimento del patrimonio, al fine di acquisire la conoscenza dello stato degli immobili dal punto di vista dei titoli proprietari, della regolarità edilizia e urbanistica, dello stato dei luoghi, dei titoli di occupazione e della regolarità dei canoni. In questo modo, il Comune potrà – attraverso l'analisi del fabbisogno e del numero e dello stato degli alloggi disponibili – far fronte alla forte richiesta di alloggi pubblici, tenendo altresì conto del grave fenomeno delle occupazioni abusive del patrimonio pubblico.

Ai fini di garantire un'efficace ed efficiente gestione degli immobili di proprietà comunale, il Comune procederà alla riqualificazione di immobili abbandonati di proprietà comunale, prevedendo anche la riconversione ad uso abitativo e sociale (c.d. *housing* sociale).

Tale processo interessa al contempo anche la gestione e assegnazione degli immobili ad uso non abitativo, distinguendo gli immobili appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, in quanto destinati a un pubblico servizio, dai beni appartenenti al patrimonio disponibile. Per questi ultimi, qualora non oggetto di dismissione, secondo il Patto per Napoli devono concorrere all'incremento delle entrate comunali al fine della riduzione del disavanzo, mediante l'incremento dei canoni di concessione e di locazioni e ulteriori utilizzi produttivi da realizzarsi attraverso appositi piani di valorizzazione. A tale scopo sarà necessario definire prioritariamente un programma di ricognizione di tali immobili.

Alcuni dei problemi critici da affrontare afferiscono alla capacità di riscossione dei canoni di locazione e al contrasto alla morosità, in merito ai quali andranno individuate delle fattive attività stragiudiziali e giudiziali per il recupero del debito, anche in via transattiva; attività, queste, che verranno centralizzate esclusivamente in capo alla Napoli Patrimonio.

Altra leva fondamentale per gli obiettivi del Patto per Napoli è la dismissione di fitti passivi. Il Comune è chiamato a pianificare una progressiva riduzione con l'individuazione di sedi alternative per gli uffici e scuole mediante un'azione sinergica tesa all'ottimizzazione dell'utilizzo di immobili di proprietà e rifunzionalizzazione di sedi attualmente non utilizzabili.

Al fine di dimostrare che la costituzione della NewCo persegua e sia in linea con le finalità istituzionali anzidette (alla cui tutela e perseguimento è preposto il Comune), è opportuno richiamare alcune delle principali previsioni statuarie di Napoli Patrimonio. E precisamente:

- l'art. 4, commi 1 e 2, in cui è riportato l'oggetto sociale della costituenda società in termini di attività, obiettivi e ambito di intervento.
- l'art. 4, commi 3, 4 e 5 in cui emerge invece chiaramente la distinzione tra le attività principali (o prevalenti) che la costituenda società è chiamata a svolgere rispetto alle attività secondarie. Tale distinzione, contribuisce, peraltro, a sussumere con sufficiente grado di certezza l'operazione di cui trattasi rispetto all'attività di cui all'art. 4, comma 2, lett. d) del TUSP.

Oltre a porsi in linea con le finalità istituzionali del Comune, l'operazione di cui trattasi si inserisce all'interno degli impegni e degli obiettivi di riordino del sistema delle partecipate che l'Ente ha assunto nell'ambito del Patto per Napoli, quale risposta strutturale alla frammentazione gestionale e alle inefficienze del sistema partecipativo comunale. Tale progetto si articola in una serie di azioni coordinate:

la costituzione di una società dedicata alla gestione del patrimonio immobiliare; la riorganizzazione funzionale di Napoli Servizi in chiave di global service; il trasferimento progressivo delle partecipate sotto il controllo di Napoli Holding; e il contestuale rafforzamento organizzativo e operativo della stessa Holding, che sarà incaricata di esercitare funzioni di indirizzo strategico, coordinamento e gestione centralizzata di servizi trasversali.

L'intero impianto dell'operazione – sia nei suoi contenuti settoriali sia nella sua cornice sistemica – risulta pienamente coerente con le finalità istituzionali dell'Ente, rappresentando un passaggio fondamentale verso l'affermazione di un modello di governance delle partecipazioni più moderno, efficiente e sostenibile. Tale modello è orientato a migliorare la qualità, l'integrazione e la trasparenza dei servizi pubblici locali, contribuendo in modo determinante al raggiungimento degli obiettivi strategici di lungo periodo dell'amministrazione comunale.

Alla luce delle considerazioni svolte, tenuto altresì conto delle finalità istituzionali dell'ente comunale e degli impegni da quest'ultimo assunti con il Patto per Napoli e in sede di atti programmatici, emerge chiaramente la “stretta necessità” da parte del Comune di procedere con la costituzione delle società, e alla successiva conseguente partecipazione indiretta in quest'ultima, cui affidare un'attività di produzione di beni/servizi, qual è per l'appunto la gestione del patrimonio immobiliare, essenziale per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

In ordine, invece, al **secondo profilo di analisi relativo all'infungibilità dello strumento societario** rispetto ad altri moduli organizzativi e, quindi, alla effettiva necessità di procedere nella direzione della costituzione di una nuova società partecipata, *sub specie* “società per azioni”, in coerenza con quanto rappresentato dalla giurisprudenza contabile, si osservi quanto segue.

In via generale, preme evidenziare che il Comune persegue e realizza per il tramite delle proprie società partecipate numerose finalità istituzionali, confermando in tal modo l'importanza dello strumento societario quale supporto necessario e imprescindibile in tal senso.

Ciò posto, nel corso della parziale e temporanea esperienza maturata con Napoli Servizi nella gestione del patrimonio immobiliare comunale sono emersi, da un lato, potenzialità e vantaggi dello strumento societario nella gestione del predetto servizio, dall'altro, al contempo, la necessità di passare ad un modello societario unico, stabile e dedicato allo svolgimento di tale attività.

Con la creazione di una nuova entità giuridica societaria, il Comune trasferirebbe in essa professionalità e competenze necessarie per l'ottimale gestione del servizio, permettendo alla stessa di sviluppare appieno le proprie potenzialità e, in prospettiva, il conseguimento di preziosi risultati anche in termini di economie

di scala, riducendo al contempo attività e impegno della società preesistente, in modo tale che ciascuna entità giuridica possa specializzarsi affinando capacità e incrementando i risultati.

Esito ultimo della presente operazione è, dunque, la creazione di una entità giuridica in forma societaria, *sub specie* società per azioni, di ridotte dimensioni e attività, rispetto a Napoli Servizi, con il vantaggio di assicurare un alto grado di specializzazione ed efficienza, nonché migliori risultati in termini di conseguimento delle finalità istituzionali del Comune.

In aggiunta a tali considerazioni, mette conto evidenziare altresì che l'importanza dello strumento societario in tale contesto risulta altresì comprovata anche dalla prassi di mercato come emerge dalle esperienze di altre amministrazioni comunali nella gestione del proprio patrimonio immobiliare.

L'esperienza di benchmark evidenzia che la maggior parte dei Comuni (*e.g.* Comune di Livorno, Comune di Venezia, Comune di Bologna, Comune di Roma, Comune di Milano, e Comune di Firenze) con patrimoni complessi e rilevanti hanno optato per la costituzione di società *in house providing* dedicate alla gestione del patrimonio, al fine di dotarsi di un soggetto con specializzazione tecnica, governance focalizzata e capacità operativa dedicata.

Sotto tale profilo, occorre altresì evidenziare che l'obiettivo non è solo la conservazione del patrimonio comunale, ma la sua valorizzazione economica e funzionale, anche attraverso attività di investimento, concessioni, dismissioni selettive e partenariati pubblico-privati. Tali operazioni richiedono strumenti societari per la strutturazione di operazioni complesse e per la gestione autonoma dei flussi finanziari.

Sempre in tale prospettiva, una società per azioni adotta un sistema contabile economico-patrimoniale che consente una rendicontazione più coerente rispetto agli obiettivi di redditività e sostenibilità degli asset immobiliari.

Di qui il carattere indispensabile ed essenziale della costituenda società.

Alla luce delle considerazioni appena rassegnate, l'operazione di costituzione di una società per azioni per l'affidamento *in house providing* del servizio in argomento è rispettosa dei (e in linea con i) vincoli tipologici e finalistici di cui agli artt. 3 e 4 del TUSP.

5. Sull'onere di motivazione analitica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato ex art. 5, commi 1 e 3 del TUSP, anche con riferimento agli standard di mercato ex art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023

5.1. Motivazione analitica della sostenibilità finanziaria

5.1.1. Premessa

La sostenibilità finanziaria della costituenda NewCo deve essere valutata e motivata sotto un duplice profilo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 5 del TUSP:

- a) sotto il profilo oggettivo, in relazione alla capacità della Società di garantire l'tra i flussi di cassa operativi in entrata e in uscita derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare affidato;
- b) sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla capacità della Società di sostenere autonomamente il proprio funzionamento e sviluppo, senza la necessità di trasferimenti da parte del socio pubblico che non costituiscano corrispettivo per i servizi resi.

L'analisi è stata condotta sulla base degli assunti economico-finanziari contenuti nel *Business Plan*, con particolare attenzione alla struttura dei ricavi attesi, alla dinamica dei costi operativi, al potenziale di recupero delle morosità, alla valorizzazione degli *asset* affidati e all'assetto organizzativo e di governance delineato.

A ciò si aggiunge un esame della sostenibilità per l'Ente, ovvero dell'impatto economico-finanziario che la nuova struttura gestionale potrà generare sul bilancio comunale, evidenziando la natura strategica e non incrementale dell'investimento.

5.1.2. Sostenibilità oggettiva

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

Il sistema di remunerazione si articola in due componenti:

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

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

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

L'intero assetto economico-finanziario della NewCo è stato costruito in modo da assicurare la copertura sistematica dei costi effettivi sostenuti, evitando l'insorgere di disavanzi gestionali. In tal senso, la sostenibilità finanziaria è strutturalmente incorporata nel modello, in quanto il corrispettivo è stato calibrato in funzione diretta dei fabbisogni stimati e dell'organizzazione target necessaria a garantire un servizio efficiente.

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

5.1.3. Sostenibilità soggettiva

La sostenibilità finanziaria soggettiva della costituenda NewCo risulta comprovata in modo pieno e coerente con i principi di autonomia gestionale ed equilibrio economico-finanziario delineati dall'art. 5 del TUSP.

Al fine di assicurare l'avvio ordinato ed efficace della Società e di gestire la fase di avviamento con piena operatività sin dal primo esercizio, è prevista una dotazione finanziaria iniziale pari a 1 milione di euro di capitale sociale approvata, per quanto di competenza, con la Deliberazione, e di un trasferimento

straordinario di circa 3,0 Eur/mln destinato alla copertura delle perdite iniziali relative al periodo transitorio di avviamento compiutamente illustrato nel Piano Industriale.

Tale dotazione rappresenta un apporto patrimoniale strutturale destinato a:

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

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

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

La società, infatti, dopo la fase di avviamento si sosterrà attraverso il corrispettivo contrattuale stabilito per i servizi effettivamente resi. Tale corrispettivo, come dettagliato nel piano industriale della NewCo (di seguito "Piano Industriale" ovvero "Business Plan" ovvero "Piano"), è stato definito con metodologia bottom-up sulla base dei fabbisogni tecnici, organizzativi e operativi, risultando pertanto idoneo a garantire la copertura integrale dei costi ordinari di funzionamento.

Nel rispetto dei limiti imposti dalla normativa vigente in materia di *in house providing*, la Società potrà inoltre, in prospettiva, estendere i propri servizi ad altri enti pubblici nei limiti e alle condizioni stabilite dall'art. 16 del TUSP, favorendo così l'ulteriore rafforzamento della propria base economica. Gli eventuali utili generati saranno destinati alla costituzione di riserve patrimoniali, con l'obiettivo di consolidare la solidità della società e accrescerne la capacità di autofinanziamento.

5.1.4. Sostenibilità finanziaria dell'Ente

Un presupposto fondamentale alla base della costituzione della NewCo è il riconoscimento, da parte del Comune, dell'impossibilità di attuare un modello di gestione patrimoniale moderno, efficiente e conforme alle *best practice* del settore, a parità di costi rispetto all'assetto attualmente in essere. Le criticità strutturali e operative evidenziate nel tempo, unitamente alla frammentazione organizzativa e all'assenza di una struttura dedicata, hanno prodotto una condizione gestionale sottodimensionata, sia in termini di risorse umane che di dotazioni economiche.

A conferma di ciò, il corrispettivo storicamente riconosciuto a Napoli Servizi per la gestione del patrimonio immobiliare si è attestato su livelli significativamente inferiori rispetto agli standard di mercato, configurando un sottofinanziamento cronico che ha inciso negativamente sull'efficacia e sull'efficienza complessiva dei servizi resi.

In tale contesto, l'incremento dei costi previsto con l'attivazione della NewCo non deve essere interpretato come un aggravio, bensì come la condizione necessaria e imprescindibile per la piena attuazione di un nuovo modello gestionale, caratterizzato da:

- un'organizzazione dedicata e specialistica,
- strumenti operativi integrati e digitalizzati,
- un presidio stabile e responsabile dei processi amministrativi, tecnici e di valorizzazione.

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

L'approccio adottato riflette una logica di equilibrio strutturale, nella quale l'investimento iniziale costituisce un *driver* per l'efficientamento complessivo e la valorizzazione strategica del patrimonio pubblico, in linea con i più avanzati modelli applicati a livello nazionale.

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

Gestione del patrimonio totale (Eur/'000)	Analisi Gestione Patrimonio complessivo As-Is	Anno I	Anno II	Anno III	Anno IV	Anno V
		Analisi Gestione Patrimonio complessivo To-Be				
Incassi ordinari di competenza dell'anno	16.088	18.660	20.581	22.502	24.423	26.344
Incassi competenza anni precedenti	5.848	4.875	4.875	4.875	4.875	4.875
Incassi legati alle vendite	9.458	9.221	10.796	12.498	15.410	18.277
Incassi gestione morosità	n.a.	2.983	5.952	9.150	12.576	16.230
Incassi totali	31.394	35.740	42.205	49.025	57.284	65.727
<i>Personale amministrativo</i>	(2.299)	(2.299)	(2.299)	(2.299)	(2.299)	(2.299)
<i>Personale tecnico</i>	(1.788)	(1.788)	(1.788)	(1.788)	(1.788)	(1.788)
Costo personale Area Patrimonio Comune (patrimonio a reddito)	(4.087)	(4.087)	(4.087)	(4.087)	(4.087)	(4.087)
<i>Personale amministrativo</i>	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)
<i>Personale tecnico</i>	(2.839)	(2.839)	(2.839)	(2.839)	(2.839)	(2.839)
Costo personale Area Patrimonio Comune (patrimonio NON a reddito)	(4.141)	(4.141)	(4.141)	(4.141)	(4.141)	(4.141)
1 Costi per manutenzioni ERP affidate dal Comune (IVA incl)	(1.535)	-	-	-	-	-
<i>Gestione contabile</i>	(504)	(517)	(486)	(467)	(447)	(437)
<i>Gestione amministrativa</i>	(530)	(651)	(681)	(688)	(695)	(702)
<i>Condomini</i>	(133)	(456)	(456)	(456)	(456)	(455)
<i>Supporto tecnico - invent. e cons.</i>	(657)	(605)	(524)	(446)	(404)	(388)
<i>Servizi al pubblico</i>	(540)	(494)	(522)	(519)	(526)	(458)
<i>Dismissioni</i>	(259)	(382)	(500)	(631)	(773)	(873)
<i>Gestione sede e archivi</i>	(106)	(212)	(184)	(187)	(179)	(247)
<i>Disciplinare avvocatura</i>	(106)	(145)	(146)	(158)	(170)	(172)
<i>Altri costi operativi esternalizzati</i>	(669)	(1.520)	(1.520)	(1.426)	(1.304)	(1.143)
Attività amministrativa Gestore per patrimonio	(3.502)	(4.982)	(5.019)	(4.977)	(4.954)	(4.876)
<i>Costi per manutenzioni ordinarie patrimonio a reddito</i>	(4.337)	(6.517)	(8.690)	(13.035)	(17.380)	(21.725)
<i>Costi personale tecnico</i>	(809)	(473)	(473)	(630)	(749)	(868)
<i>Altri costi operativi esternalizzati</i>	(140)	(147)	(188)	(280)	(372)	(464)
Attività tecnica Gestore per patrimonio a reddito	(5.286)	(7.138)	(9.351)	(13.944)	(18.500)	(23.056)
Attività piccola manutenzione/facility management patrimonio NON a reddito	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)	(1.303)
Costi indiretti e di struttura Gestore	(1.285)	(1.597)	(1.597)	(1.643)	(1.643)	(1.643)
<i>Costi indiretti e di struttura NewCo</i>	-	(1.431)	(1.431)	(1.477)	(1.477)	(1.477)
<i>Costi indiretti e di struttura attività amministrativa</i>	(443)	-	-	-	-	-
<i>Costi indiretti e di struttura manutenzione a reddito</i>	(675)	-	-	-	-	-
<i>Costi indiretti e di struttura manutenzione non a reddito</i>	(166)	(166)	(166)	(166)	(166)	(166)
3 Eventuali costi del personale da riallocare su altre commesse di Napoli Servizi	-	(2.735)	(2.222)	(1.984)	(1.702)	(1.594)
Margine residuale Gestore	-	(12)	(131)	(143)	(221)	(422)
4 Effetto IVA su Comune	(2.503)	(3.127)	(3.274)	(3.715)	(4.145)	(4.630)
Costi totali della gestione del patrimonio complessivo	(23.642)	(29.122)	(31.125)	(35.937)	(40.697)	(45.752)
5 Costituzione NewCo	-	(4.000)	-	-	-	-
Margine di gestione	7.752	2.618	11.080	13.088	16.587	19.974
<i>Margine di gestione %</i>	<i>24,7%</i>	<i>7,3%</i>	<i>26,3%</i>	<i>26,7%</i>	<i>29,0%</i>	<i>30,4%</i>

In particolare:

1. le manutenzioni ERP affidate oggi dal Comune risultano azzerate a partire dal primo anno, poiché interamente assorbite dalla NewCo, che centralizza la gestione ordinaria e straordinaria. Questo determina una razionalizzazione della spesa e consente all'Ente di liberare risorse gestionali interne.
2. i costi di struttura della NewCo risultano superiori a quelli sostenuti oggi da Napoli Servizi, in quanto includono oneri finora distribuiti su diverse commesse di una realtà multiservizi. Tuttavia, tali costi sono integralmente giustificati da una maggiore focalizzazione e responsabilizzazione gestionale, funzionale al conseguimento di obiettivi misurabili e allocazione trasparente dei costi.

3. gli eventuali costi di personale da riallocare su altre commesse di Napoli Servizi (in transizione) sono stati prudenzialmente mantenuti a carico del Comune per il primo biennio. La progressiva riduzione di tali oneri riflette l'effetto atteso dei pensionamenti e la riorganizzazione interna della società esistente, attualmente in fase di definizione.
4. l'effetto IVA, determinato applicando un'aliquota del 22% al corrispettivo e del 10% alle spese manutentive, incide proporzionalmente sull'aumento delle prestazioni erogate dalla NewCo, ma resta compatibile con i vincoli di bilancio dell'Ente.
5. i costi di costituzione della NewCo, riportati separatamente per l'anno I, includono l'aumento di capitale e il trasferimento straordinario destinati a finanziare la fase di avvio e a compensare gli squilibri di cassa attesi nel primo esercizio.

Dal confronto emerge che:

- a) nel primo anno (Anno I) si registra un margine di gestione inferiore rispetto alla baseline storica, riflettendo i costi straordinari di start-up e i costi residuali di Napoli Servizi non ancora riallocati;
- b) dal secondo anno (Anno II) in avanti, il margine netto cresce progressivamente, attestandosi su livelli superiori a quelli attuali già nel terzo anno e migliorando costantemente sino alla fine del periodo di Piano;
- c) il margine di gestione complessivo, al netto di tutti i costi diretti e indiretti, si consolida in valori positivi già dal secondo esercizio, fino a raggiungere circa 20,0 milioni di euro nell'Anno V, con un'incidenza percentuale sul totale delle entrate pari al 30,4%.

Questo andamento conferma la sostenibilità dell'intervento sul piano dell'equilibrio economico-finanziario comunale e giustifica pienamente l'investimento iniziale richiesto per la messa a regime della NewCo. In particolare, i maggiori introiti generati da una gestione più efficiente e strutturata del patrimonio costituiscono una congrua remunerazione a fronte dell'aumento dei costi del servizio sia e del miglioramento qualitativo delle prestazioni rese. Perdi più, tali introiti rappresentano un ritorno sostenibile sul conferimento iniziale e sul trasferimento straordinario effettuato. Infatti, nonostante un incremento dei costi nella fase di avvio, il progetto è orientato a garantire, nel medio-lungo periodo, una piena remunerazione del capitale investito.

5.2. Motivazione analitica della convenienza economica

Per quanto attiene, invece, alla convenienza economica della gestione in argomento (*i.e.* gestione diretta tramite *in house providing*) in luogo dell'esternalizzazione del servizio tramite ricorso al mercato, si osservi quanto segue.

Il ricorso al mercato per l'affidamento del servizio di gestione del patrimonio immobiliare comporterebbe, *in primis*, una perdita del controllo da parte dell'ente comunale sul proprio patrimonio. Ed infatti, l'affidamento a operatori privati priverebbe significativamente il Comune del controllo operativo e strategico sul proprio patrimonio, con il rischio che la gestione venga orientata secondo logiche di mercato non sempre coerenti con le finalità sociali, territoriali e istituzionali dell'ente comunale stesso. In aggiunta a ciò, vi sarebbe il rischio concreto di una progressiva perdita di know-how interno sulla gestione patrimoniale, che a lungo andare potrebbe ostacolare le capacità dell'amministrazione comunale di esercitare un controllo effettivo, continuo ed informato sulla gestione affidata a terzi.

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

Sotto il primo profilo, è indubbio che l'esternalizzazione del servizio tramite ricorso al mercato richieda la predisposizione di contratti estremamente complessi e articolati, che siano effettivamente in grado di tutelare l'interesse pubblico. Sennonché, l'eterogeneità del patrimonio e la variabilità delle situazioni gestionali rendono difficile normare *ex ante* ogni casistica, aumentando così il rischio di contenziosi legali, disallineamenti nella qualità del servizio e difficoltà nella continuità gestionale.

Ma vi è di più. L'esternalizzazione del servizio genererebbe una dipendenza operativa e strategica dagli operatori privati selezionati, con il rischio di dover accettare condizioni economiche e gestionali non sempre vantaggiose e disallineate con l'amministrazione comunale a fronte della perdita di potere contrattuale. Infatti, risulterebbe complesso introdurre KPI (*Key Performance Indicators*) e meccanismi incentivanti efficaci nel lungo periodo, e aumenterebbe la difficoltà nel monitorare adeguatamente le performance di operatori terzi, specialmente per attività di natura sociale o non direttamente redditizie.

Le considerazioni fin qui svolte militano senza alcun dubbio nell'ottica della convenienza economica nella gestione diretta tramite affidamento *in house* del servizio di cui trattasi, sia nel breve che nel lungo periodo.

Sul breve periodo, si evidenzia come la possibilità di gestione interna del servizio eviti costi e tempi sotto molteplici e notevoli aspetti, quali: a) costi e tempi di gara; b) costi e tempi per l'avvicendamento dei fornitori/professionisti di volta in volta selezionati; c) costi interni relativi alla gestione dei contratti; d)

costi relativi all'impiego di personale, altamente qualificato, in grado di svolgere l'attività di raccordo tra gli uffici e le relative istanze e i professionisti/fornitori selezionati.

Sotto il profilo di cui alla lett. d) che precede, non può non notarsi come l'esternalizzazione del servizio non potrebbe raggiungere quel grado di puntualità e vicinanza che potrebbe essere raggiunto più facilmente attraverso una gestione diretta *in house* da parte della NewCo, quale *longa manus* del Comune a ciò specificatamente preposta, con la conseguenza che sarebbe necessaria un'attività aggiuntiva e supplementare cui dovrebbero dedicarsi gli uffici interni del Comune per raccordarsi con l'operatore affidatario del servizio, con conseguenti ineludibili costi aggiuntivi.

Sul lungo periodo, si rappresenta, invece, come il grado di specializzazione del personale, l'esperienza acquisita, il *know-how* sviluppato nel corso degli anni di gestione consentiranno una ulteriore riduzione dei costi, cui si potranno aggiungere quelle economie di scala che ne potranno derivare dall'accentramento in un'unica entità giuridica incrementando il margine economico di gestione del patrimonio.

Difatti, la complessità normativa e l'elevata specializzazione richiesta rendono la gestione e la valorizzazione del patrimonio una sfida complessa e che richiede professionalità adatte allo scopo.

Seppur l'attività in argomento possa essere affidata, dalle pubbliche amministrazioni, in *outsourcing* a società private specializzate, questa non rappresenta la scelta maggiormente conveniente per conseguire gli obiettivi prefissati dall'amministrazione comunale.

Ciò sia sul piano strategico che economico. Quanto all'aspetto strategico, la descritta situazione del patrimonio immobiliare del Comune richiede evidentemente risposte immediate e flessibili, che possano rappresentare un adeguato strumento di reazione alle fasi patologiche del servizio.

In tal senso, il modulo dell'*in house providing*, anche attraverso i meccanismi statutari volti a garantire il c.d. "controllo analogo", anche in forma indiretta, si presta maggiormente a raggiungere tale finalità rispetto al ricorso all'esternalizzazione sul mercato poiché l'operatore privato, selezionato a seguito di procedura ad evidenza pubblica, potrebbe non assicurare il tempestivo intervento, con conseguente aumento del rischio di contenziosi, disallineamenti nella qualità del servizio e difficoltà nella continuità gestionale.

Anche ove ciò sia superabile mediante specifiche previsioni contrattuali, non si può ignorare la presenza di asimmetrie informative tra operatore e Comune che, invece, possono essere facilmente evitate mediante il ricorso all'*in house providing* per via del controllo analogo che quest'ultimo eserciterebbe sulla società.

A ciò si aggiunga che l'operatore privato è generalmente orientato da mere logiche di profitto potenzialmente contrastanti con le finalità sociali, territoriali e istituzionali a cui deve ispirarsi l'ente e la complessiva gestione del servizio in argomento.

Pertanto, l'affidamento alla costituenda NewCo garantirebbe alla stessa un'operatività piena ed ininterrotta sotto la vigilanza del Comune.

Inoltre, l'*in house providing* consente di instaurare un rapporto di collaborazione basato su elevata fiducia reciproca, in cui l'ente pubblico può affidare con sicurezza la gestione del patrimonio immobiliare a un operatore che, essendo parte integrante della stessa struttura, opera secondo i medesimi criteri di efficienza, trasparenza e responsabilità.

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

Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 36/2023 in assenza di tali parametri di riferimento, è stata condotta un'analisi con gli standard di mercato finalizzata a costruire un modello gestionale ottimale per la costituenda NewCo, attraverso il confronto sistematico con esperienze analoghe attivate da amministrazioni comunali di grandi dimensioni (tra cui Roma Capitale, Milano, Firenze, Bologna).

L'attività si è articolata su due direttrici principali:

1. Analisi delle società in house

- Struttura organizzativa e operativa: valutazione dei modelli operativi adottati dalle società partecipate, con focus su specializzazione funzionale e dotazione organica.
- Funzioni affidate e discipline contrattuali: analisi comparativa dei contratti di servizio e delle attività formalmente attribuite a ciascuna società.
- Revenue model: ricostruzione dei corrispettivi unitari riconosciuti per le attività gestionali e manutentive, distinguendo tra componenti fisse e variabili.

2. Analisi delle strutture comunali (Aree del Patrimonio)

- Struttura interna dell'ente: mappatura delle unità organizzative coinvolte nella gestione patrimoniale e delle risorse a esse dedicate.

- Ruolo dell'amministrazione: esame del sistema di controllo, monitoraggio e regolazione esercitato dall'Ente nei confronti delle proprie partecipate.

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

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

Il confronto effettuato ha evidenziato che il corrispettivo previsto per la NewCo risulta significativamente inferiore rispetto a quanto mediamente riconosciuto ad altri operatori del settore, pubblici o privati, attivi su scala nazionale. Nello specifico:

- il corrispettivo unitario ponderato ipotizzato per la NewCo si attesta su un livello medio di 12–15 €/unità/mese, a seconda della tipologia di immobile (alloggi, uffici, pertinenze);
- per servizi analoghi, le società partecipate benchmark analizzate presentano corrispettivi pari a circa 30 €/unità/mese, con strutture di costo comparabili e livelli di servizio equivalenti;
- analisi di intelligence condotte su corrispettivi di operatori privati attivi sul mercato confermano livelli economici mediamente superiori rispetto a quelli previsti per la NewCo, in particolare per la componente amministrativa e di gestione documentale.

Tali evidenze dimostrano la congruità del corrispettivo ipotizzato per la NewCo, che si colloca ben al di sotto dei livelli medi di mercato, pur garantendo:

- piena copertura dei costi operativi, con articolazione trasparente e misurabile;
- mantenimento della titolarità pubblica della funzione patrimoniale, sviluppo di know-how interno e presidio diretto degli obiettivi di valorizzazione.

Un ulteriore elemento qualificante dell'analisi di benchmark condotta è rappresentato dall'utilizzo sistematico dei dati raccolti non solo per verificare la congruità del corrispettivo, ma anche per derivare in modo strutturato l'assetto organizzativo e funzionale della costituenda NewCo.

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

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

Il fabbisogno di personale stimato per la NewCo risulta coerente con le evidenze emerse dal confronto nazionale e, in alcuni casi, inferiore ai livelli riscontrati presso società analoghe, a parità di perimetro e complessità del patrimonio gestito. Ne deriva che:

- i costi di gestione stimati per la NewCo – composti per la quasi totalità da costi del personale – sono, per riflesso, congrui e prudentziali;
- la struttura organizzativa proposta è sostenibile, proporzionata e allineata con le best practice di settore.

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

In particolare, il dimensionamento della struttura organizzativa e la definizione del corrispettivo sono stati derivati da evidenze oggettive, riferite a società analoghe operanti presso grandi amministrazioni comunali. Ciò costituisce un'ulteriore garanzia della validità tecnica e finanziaria del modello proposto, che risulta:

- non sovradimensionato, ma calibrato in relazione al perimetro da gestire;
- ottimizzato in termini di efficacia operativa, presidio delle funzioni critiche e accountability;
- competitivo sotto il profilo del costo unitario, con un corrispettivo inferiore a quello mediamente praticato sul mercato, sia pubblico che privato.

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

6. Sull'onere di motivazione analitica circa la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità ex art. 5, commi 1 e 3 del TUSP

Accanto alla sostenibilità finanziaria, l'art. 5, comma 1, del TUSP richiede che l'atto deliberativo di costituzione di una nuova società dia altresì conto delle ragioni di compatibilità della scelta di fare ricorso allo strumento societario con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Più precisamente, sotto tale profilo, è richiesto di dar conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (profilo dell'efficienza e dell'economicità).

Come anticipato, il servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, rappresenta il fulcro per il perseguimento di politiche strategiche che il Comune ha fissato nei propri atti programmatici, quali il DUP 2024-2026 e, da ultimo, il DUP 2025-2027 nonché in principio nel Patto per Napoli contestualizzando l'operazione nel più ampio obiettivo di riordino del sistema delle partecipate comunali.

Al fine di perseguire tali obiettivi e onorare gli impegni assunti, il Comune ha deliberato di avviare un processo di razionalizzazione "orizzontale" delle proprie partecipazioni, mediante la costituzione di una nuova società *in house* deputata a garantire una gestione unitaria, uniforme e coordinata di una funzione strategica quale la gestione del patrimonio immobiliare. Tale funzione, sino ad oggi svolta in regime di proroga da Napoli Servizi, non risulta più compatibile con l'attuale assetto organizzativo.

In tale contesto, sono state esplicitamente escluse tre ipotesi alternative:

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

Tali opzioni sono state ritenute non idonee, in quanto non rispondenti – nella specifica fattispecie – ai principi di efficacia, efficienza ed economicità sanciti dall'ordinamento, né in grado di garantire il necessario presidio operativo e il raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione e riordino del patrimonio comunale.

6.1. L'esclusione della prosecuzione della gestione tramite l'affidamento a Napoli Servizi

L'esperienza di gestione da parte di Napoli Servizi, pur avendo messo in evidenza vantaggi e potenzialità della gestione del predetto servizio attraverso il modello societario, ha tuttavia fatto emergere alcune criticità che hanno reso la gestione del servizio da parte di quest'ultima in parte inefficace, inefficiente e

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

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

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

Quanto ai vincoli operativi e strutturali, sotto il profilo del personale, si evidenzia che Napoli Servizi presenta un organico numericamente insufficiente, anagraficamente anziano e non allineato agli standard richiesti da un moderno gestore patrimoniale. Il personale dedicato alla gestione del patrimonio, che a livello retributivo risulta inquadrato secondo il CCNL Multiservizi, risulta essere di 99 unità e avere un'età media di 61 anni con circa 45 risorse prossime al pensionamento nei prossimi 5 anni.

Tali circostanze evidenziano uno *status* critico di operatività in termini di efficienza operativa (età media), di competenze (solamente un dirigente e carenza di figure quadro e funzionari) e di remunerazione non allineata alle mansioni svolte. Anche a voler ipotizzare un adeguamento delle retribuzioni e del CCNL, questo potrebbe condurre a conflitti interni tra i dipendenti delle varie *business unit* e ad un aumento delle complessità a fronte della disformità nella gestione del personale.

Sotto altro profilo, mette conto evidenziare che l'attuale struttura operativa di Napoli Servizi, prevalentemente orientata verso l'attività di *facility management* e servizi generali, risulta intrinsecamente distante dalla specializzazione richiesta in materia contabile, amministrativa-contrattualistica e giuridica per lo svolgimento di un'attività tecnica e specializzante come quella del *property management*.

Napoli Servizi ha, infatti, vissuto negli ultimi anni un processo di progressiva estensione del proprio ambito di attività, anche attraverso l'acquisizione di nuove commesse all'esito della revisione delle partecipazioni operative dell'ente comunale.

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

Del resto, l'art. 3 dello statuto di Napoli Servizi ricomprende nell'oggetto sociale numerose attività e, in particolare:

- attività di manutenzione e gestione ivi compresi i relativi servizi integrati, degli edifici, dei parchi pubblici, del verde pubblico, degli arenili, delle strade e delle relative infrastrutture anche mediante attività di monitoraggio e manutenzione stradale, dell'arredo urbano, in genere del patrimonio di proprietà o nella disponibilità del Comune e delle società totalmente partecipate dalla stessa amministrazione comunale e soggette al suo controllo analogo;
- servizi ausiliari quali portierato, custodia e vigilanza relativamente al patrimonio immobiliare del Comune, decoro ed igiene ordinaria dei locali, centralino, posta, gestione documenti (protocollo, archiviazione, riproduzione) e trasporto di beni e persone;
- attività di supporto tecnico - logistico agli uffici amministrativi del Comune e per conto della stessa in favore di altri enti pubblici, nonché ogni altro servizio strumentale all'attività o al funzionamento dell'ente affidante. A titolo esemplificativo, l'attività riguarda la realizzazione, l'analisi e la gestione dell'anagrafe edilizia, dei tributi, nonché la raccolta, inserimento, trattamento ed elaborazione dei dati relativi, strumentali e/o connessi a dette pratiche amministrative. In tale ambito, Napoli Servizi può procedere all'acquisizione, memorizzazione, gestione, elaborazione, manutenzione, aggiornamento e distribuzione di dati ed informazioni su archivio elettronico in relazione al patrimonio edilizio ed alle infrastrutture pubbliche esistenti, al condono edilizio, al catasto edilizio urbano e dei terreni, all'imposta comunale sugli immobili ed altri tributi, nonché alle verifiche e controlli sui relativi vincoli;
- organizzazione e gestione di eventi sportivi, culturali ed istituzionali del Comune e delle società totalmente partecipate dalla stessa amministrazione comunale e soggette al suo controllo analogo e/o per conto dello stesso nonché attività promozionali del patrimonio culturale ed artistico dell'ente affidante;
- progettazione, realizzazione, fornitura e gestione di sistemi informativi, software di base, applicativi e banche dati, unitamente alle attrezzature hardware, alle reti di trasmissione dei dati, agli arredi,

ai materiali di consumo e a tutto quanto necessario per il loro corretto funzionamento; in tale ambito la società potrà curare altresì la diffusione delle banche dati pubbliche per conto dell'ente affidante, avvalendosi di mezzi informativi e curando l'applicazione degli eventuali diritti di accesso per conto dell'Amministrazione, nonché operare nei settori delle manutenzioni delle apparecchiature di misura, controllo e monitoraggio, anche degli impianti tecnologici, nonché dell'hardware e del software;

- accertamento, bollettazione, riscossione di tributi ed entrate anche in relazione ai servizi effettuati.
- gestione di attività nel settore delle pubbliche affissioni e della pubblicità e accertamento delle relative entrate ed attività connesse e complementari;
- servizi alla persona per l'assistenza personale nonché accompagnamento e accoglienza alle persone con disabilità e non autosufficienza ivi compresi gli interventi volti a garantire l'accesso al diritto all'educazione, all'istruzione, integrazione scolastica, universitaria, integrazione lavorativa e fruizione del tempo libero; interventi di accompagnamento ed inclusione sociale per la popolazione rom, interventi in favore delle persone senza dimora; attività rivolte ad assicurare il trasporto e l'accompagnamento degli alunni disabili frequentanti le scuole cittadine di ogni ordine e grado; trasporto degli alunni rom, dei cittadini con disabilità e non autosufficienza presso i centri di riabilitazione, sui luoghi di lavoro, attività di noleggio con conducente; responsabilità sociale rivolte a fornire supporto ed assistenza tecnica alla progettazione, rendicontazione, monitoraggio del sistema informativo sociale e dell'anagrafe dell'utenza, gestione, supporto e comunicazione sociale per accesso ai servizi, *customer satisfaction*, controllo monitoraggio dei servizi sociali del Comune in sussidiarietà orizzontale, stazione appaltante erogazione contributi alla persona, assistenza di supporto alle attività del Comune.

L'affidamento e l'esecuzione in sovraccarico in capo a Napoli Servizi di una molteplicità di funzioni eterogenee ha messo in luce alcune problematiche in tema di *governance* connesse alla diversificazione delle attività e al sovraccarico di molteplici compiti, nonché alcune criticità, quali:

- la sovrapposizione delle funzioni tra uffici comunali e società, con conseguente difficoltà a individuare i connessi profili di competenze e responsabilità;
- l'assetto organizzativo non è stato in grado di sostenere la crescente complessità della funzione patrimoniale, né di adattarsi agli obiettivi definiti nel DUP e negli atti di indirizzo dell'amministrazione comunale;
- l'organico dedicato al patrimonio è numericamente insufficiente, anagraficamente non equilibrato e spesso privo delle competenze specialistiche richieste, anche in ragione di un inquadramento contrattuale non coerente con le attività effettivamente svolte;

- l'inefficienza della gestione delle attività relative all'incasso degli affitti, al controllo e all'adeguatezza delle attività di manutenzione nonché della gestione delle proprietà;
- mancata valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune dovuto alla potenziale insufficienza delle risorse deputate alla gestione dello stesso;
- mancanza di ottimizzazione delle risorse finanziarie dovute all'inadeguatezza della gestione degli incassi e della mancata valorizzazione del Patrimonio;
- la gestione è risultata prevalentemente reattiva e orientata all'emergenza, in particolare per quanto riguarda gli interventi manutentivi, a scapito di ogni forma di pianificazione programmata o predittiva;
- l'assenza di un'infrastruttura digitale integrata (GIS/BIM) ha impedito la transizione verso una gestione moderna, trasparente e interoperabile del patrimonio;
- l'utilizzo del software gestionale è stato limitato e disomogeneo, con molte attività svolte fuori sistema e un basso livello di integrazione tra le aree tecniche e amministrative, compromettendo l'efficacia dei processi e la qualità dei dati;
- la carenza di specializzazione delle funzioni amministrative e di coordinamento del Comune di Napoli volte a garantire una gestione efficiente e ottimizzata, anche a causa della ridondanza e complessità della struttura manageriale tra Napoli Servizi e Comune di Napoli.

L'Amministrazione, mediante la costituzione della NewCo, mira pertanto a rendere più efficiente ed efficace il servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale che, nell'attuale gestione, sconta le criticità operative sopra riportate, dovute principalmente alla natura di società "multiservizi" di Napoli Servizi.

Difatti, la mole di compiti e di funzioni ad essa attribuiti non permette a quest'ultima società di garantire un servizio ottimale a causa della sua articolazione plurisettoriale che, sul campo, non si è dimostrata la soluzione più efficiente per la gestione di servizi strategici e di elevata complessità tecnica, amministrativa ed economica come quelli attinenti alla gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare a reddito.

Pur considerando tutte queste attenuanti, è necessario rilevare che la gestione da parte di Napoli Servizi si è caratterizzata da un approccio prevalentemente passivo, che non ha sempre permesso il pieno raggiungimento degli obiettivi definiti e che risulta marginale rispetto alle elevate esigenze richieste dall'attività di *property management* e dalle specifiche necessità che caratterizzano le commesse affidate.

Come anticipato, al fine di far fronte a tali criticità, il Comune è stato chiamato a intervenire, in via straordinaria e in supplenza di Napoli Servizi, per la gestione di alcune attività prioritarie legate alla tutela e valorizzazione del patrimonio. Pertanto, tale modello rischia di cristallizzare lo status quo, mantenendo inalterate le attuali criticità in termini di gestione della morosità, manutenzione e valorizzazione del patrimonio.

6.2. L'esclusione della gestione diretta del Comune

La gestione interna rappresenta, sul piano formale, una soluzione astrattamente compatibile con il quadro normativo vigente, che consente all'Ente di esercitare in via autonoma le attività strumentali, purché nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità. Tuttavia, l'attuale organizzazione comunale non dispone di una struttura adeguatamente dimensionata e specializzata per far fronte alle esigenze di una gestione patrimoniale complessa e a 360 gradi in quanto fino ad ora limitata al monitoraggio e controllo del gestore sebbene negli ultimi anni abbia agito indirettamente in alcune aree strategiche in supplenza.

In questo contesto, l'intervento diretto dell'amministrazione comunale ha consentito di conseguire alcuni risultati positivi e di realizzare miglioramenti significativi, a conferma del fatto che, laddove si investano risorse adeguate e si garantisca una *governance* più strutturata e a ciò dedicata, è possibile ottenere un'efficace valorizzazione del patrimonio. Tuttavia, tali risultati – pur apprezzabili – sono stati raggiunti in condizioni straordinarie e non rappresentano un modello gestionale sostenibile nel medio-lungo periodo.

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

Ma non solo, in quanto pubblica amministrazione, *sub specie* ente pubblico territoriale, il Comune è assoggettato a limiti assunzionali, vincoli di spesa e procedure autorizzative complesse, che rendono difficile attuare rapidamente riforme organizzative o rafforzare la struttura interna con personale tecnico qualificato. Tali vincoli, unitamente, alla necessità di rispettare iter procedurali e autorizzativi multilivello, ostacolano l'adozione di strumenti gestionali evoluti, l'attivazione di processi innovativi e l'efficientamento della macchina amministrativa, compromettendo la possibilità di una gestione flessibile e relativa al patrimonio.

Questa dinamica ha comportato uno sbilanciamento organizzativo, in cui l'amministrazione comunale ha dovuto sacrificare lo svolgimento delle proprie funzioni ordinarie – come il coordinamento, l'indirizzo strategico, il controllo e la gestione diretta delle attività dedicate – per concentrarsi su interventi emergenziali, spesso in supplenza del gestore.

In tal senso, l'istituzione di una NewCo rappresenta l'evoluzione naturale e necessaria per garantire una gestione più stabile, professionale e orientata a logiche di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

6.3. L'esclusione dell'affidamento a operatori privati

Sebbene l'affidamento a terzi mediante gare pubbliche presenti il vantaggio di poter accedere a competenze specialistiche, tale opzione presenta numerose criticità che ne sconsigliano l'adozione, in quanto risulta non coerente con la natura strategica del patrimonio immobiliare comunale e con gli obiettivi di presidio pubblico, efficienza operativa ed economicità della gestione.

In primo luogo, la delega a soggetti terzi privati comporterebbe una perdita di controllo diretto da parte dell'Ente, con inevitabili difficoltà nel monitoraggio della qualità dei servizi erogati, nella tracciabilità delle decisioni e nella possibilità di intervenire tempestivamente in caso di criticità o inadempienze. Inoltre, data la natura trasversale e strategica delle attività di gestione patrimoniale, tale modello comporterebbe il rischio di disallineamento o totale scollegamento tra le attività svolte dal gestore esterno e gli obiettivi dell'Ente, con conseguente perdita di coordinamento tra gli indirizzi del Comune e l'operatività esecutiva.

In secondo luogo, l'affidamento esterno renderebbe più complessa la tutela dell'interesse pubblico, soprattutto in settori sensibili come la gestione dei contratti di locazione, il recupero della morosità o la valorizzazione di beni a destinazione sociale. Il Comune si troverebbe esposto a rischi contrattuali elevati. Ciò rischierebbe di compromettere l'efficacia del contratto e ostacolare il pieno raggiungimento degli obiettivi di qualità del servizio e di valorizzazione prefissati.

Inoltre, l'assenza di strumenti di flessibilità gestionale renderebbe difficile l'adattamento rapido dell'operatività a nuove esigenze o modifiche regolamentari.

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

Per tali motivi, l'affidamento a operatori esterni non è considerato una soluzione coerente né sostenibile rispetto agli obiettivi di lungo termine del Comune.

La NewCo, essendo integralmente controllata dal Comune, consentirà di mantenere il controllo pubblico diretto sulla gestione patrimoniale degli immobili, eliminando i rischi di governance e dipendenza da parte di terzi, concentrando risorse e competenze in un unico organismo, eliminando dispersioni operative e garantendo un'azione coordinata e mirata.

Tale assetto favorisce una pianificazione strategica e una gestione integrata, in cui le decisioni vengono prese con maggiore rapidità e precisione, rispondendo così alle esigenze specifiche del patrimonio immobiliare. La maggiore focalizzazione consente, inoltre, di attivare procedure operative più snelle e di migliorare l'efficienza nella manutenzione e nella valorizzazione degli asset, assicurando interventi tempestivi e mirati, in linea con gli obiettivi di innovazione e modernizzazione del servizio.

Inoltre, la NewCo sarà interamente focalizzata e dedicata alla gestione integrata tecnico-amministrativo del patrimonio con l'obiettivo di garantire una maggiore efficienza operativa e una più efficace valorizzazione degli asset.

6.4. I benefici dell'affidamento in house della gestione del patrimonio alla NewCo

L'istituzione di una nuova società *in house* per la gestione del patrimonio immobiliare rappresenta una scelta strategica del Comune, finalizzata a superare le criticità strutturali riscontrate nell'attuale modello operativo e a garantire la piena coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità previsti dall'art. 5 del TUSP. La NewCo nasce come strumento dedicato e specialistico, dotato di una governance autonoma ma sotto il controllo pubblico, con l'obiettivo di assicurare una gestione più moderna, integrata e orientata al risultato dell'intero patrimonio comunale, oggi affidato a strutture eterogenee, frammentate e prive di una direzione unitaria. Difatti l'affidamento alla NewCo si inserisce in una più ampia strategia di trasformazione organizzativa delineata nel Piano Industriale, che individua una serie di azioni chiave finalizzate a rafforzare la capacità dell'Ente di presidiare, valorizzare e rendere sostenibile nel lungo periodo la funzione patrimoniale.

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

I processi di implementazione di governance digitale e la strutturazione di workflow automatizzati consentiranno di tracciare in modo trasparente le attività, riducendo le operazioni manuali ripetitive e le

attese dovute a passaggi intermedi. In tal modo, i tempi di lavorazione si potranno abbreviare sensibilmente, perché tecnici e amministrativi troveranno già in un unico archivio i dati necessari e potranno intervenire più rapidamente.

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

Un elemento determinante per garantire l'efficienza e l'efficacia della gestione sarà rappresentato dal pieno utilizzo della piattaforma SEP@COM e dallo sviluppo di una nuova infrastruttura digitale integrata. SEP@COM è il sistema gestionale dedicato al patrimonio immobiliare, già adottato dal Comune, che consente la gestione unificata dell'inventario, dei contratti, delle attività manutentive e degli adempimenti amministrativi e contabili. L'interfaccia sarà impiegata in modo sistemico dalla NewCo, garantendo la riconciliazione tra i dati contabili, catastali e gestionali, nonché l'automazione di funzioni chiave oggi gestite extra-sistema, come il monitoraggio delle morosità, l'integrazione con PagoPA, la gestione documentale condominiale e la generazione di reportistica per il controllo di gestione.

Il sistema sarà inoltre potenziato tramite l'integrazione con piattaforme GIS e BIM, evolvendo verso un'infrastruttura cloud interoperabile, capace di aggregare dati eterogenei (tecnici, cartografici, gestionali) e di costruire modelli tridimensionali degli immobili. Questa innovazione abiliterà la gestione predittiva della manutenzione, la mappatura dettagliata del patrimonio, l'accesso remoto tramite interfaccia web e la consultazione dei fascicoli digitali di ogni unità immobiliare in tempo reale.

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

Sotto, invece, il profilo di una più efficace valorizzazione degli asset patrimoniali ordinari e straordinari, si rappresenta quanto segue.

La NewCo garantirà un incremento delle entrate per il Comune attraverso un adeguamento sistematico dei canoni ai valori di mercato e una gestione efficiente della bollettazione e della rendicontazione degli incassi. L'adozione di strumenti digitali consentirà di eliminare errori amministrativi e migliorare il controllo sui flussi finanziari. In sinergia con il Comune, verranno introdotte attività di sollecito progressive e strategie di contenimento del rischio di insolvenza. Infine, la riduzione delle unità

immobiliari sfitte potrà permettere di ottimizzare l'utilizzo del patrimonio disponibile, generando nuove entrate e migliorando la sostenibilità economica della NewCo. Un processo di valorizzazione più efficiente potrà garantire così una maggiore redditività complessiva e un uso più strategico delle risorse immobiliari del Comune.

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

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

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

In definitiva, alla luce della situazione attuale del patrimonio immobiliare comunale, caratterizzato da una notevole eterogeneità e da sfide gestionali complesse, e in relazione agli obiettivi delineati nel DUP – che puntano a una gestione integrata, innovativa e orientata all'ottimizzazione dell'uso degli asset – il ricorso al modello *in house providing* si configura come una scelta strategica e ispirata a canoni di efficacia ed efficienza.

6.5. Conclusioni sulla compatibilità sui principi di efficienza, efficacia ed economicità

L'analisi strategica condotta ha preso in esame diverse opzioni organizzative per la gestione del patrimonio immobiliare, tra cui la prosecuzione con Napoli Servizi, la gestione diretta interna all'Ente e l'affidamento a operatori economici esterni. Ciascuna opzione è stata valutata in relazione ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nonché alla coerenza con gli obiettivi di programmazione definiti nel DUP e negli atti di indirizzo strategico del Comune

Quanto al rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità previsti dall'art. 5 del TUSP, si rappresenta che la costituzione della NewCo è pienamente compatibile. Essa rappresenta lo strumento operativo attraverso cui il Comune intende perseguire gli obiettivi strategici espressi nel DUP e nelle deliberazioni approvate in attuazione del Patto per Napoli, con particolare riferimento alla razionalizzazione delle partecipate, all'incremento degli incassi derivanti dalla gestione del patrimonio, alla riduzione delle morosità e al rafforzamento della capacità di valorizzazione degli asset comunali.

Tale modello gestionale offre infatti la possibilità di allineare le funzioni operative alle specifiche esigenze del patrimonio, favorendo un approccio dinamico, proattivo e coordinato, in linea con le ambizioni di modernizzazione e di efficienza operativa delineate nel Patto per Napoli.

Rispetto all'attuale modello gestionale, la NewCo offrirà un'organizzazione snella e interamente focalizzata sul patrimonio a reddito, superando l'attuale dispersione delle responsabilità e delle competenze. La nuova società si doterà di strumenti avanzati per la gestione integrata, tra cui il pieno utilizzo della piattaforma gestionale e un programma strutturato di bonifica, riconciliazione e digitalizzazione del dato immobiliare. Sarà inoltre prevista la possibilità di attivare collaborazioni operative con soggetti esterni per attività ad alta specializzazione o a forte intensità tecnica.

A rafforzare l'efficacia dell'intervento è stata avviata una partnership tecnica con MM S.p.A., società pubblica con lunga esperienza nella gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Milano, che supporterà la fase di costruzione del modello operativo, assicurando il trasferimento di competenze, la replicabilità di buone pratiche e un'accelerazione nella fase di avvio.

In termini di economicità, l'investimento iniziale nella costituzione della NewCo rappresenta una scelta fortemente vantaggiosa per l'Ente. Il Piano Industriale evidenzia come la nuova struttura, a parità di risorse, sia in grado di generare risultati economici nettamente superiori rispetto al passato, grazie all'eliminazione delle inefficienze sistemiche e alla concentrazione delle competenze. È previsto un rilevante incremento degli incassi ordinari, derivanti da una gestione contrattuale più puntuale, dal miglioramento dei tassi di riscossione e dalla riduzione strutturale delle morosità. Parallelamente, il

marginale operativo lordo sarà incrementato attraverso una razionalizzazione complessiva dei costi, l'ottimizzazione dei processi manutentivi e la valorizzazione attiva degli immobili a reddito.

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

7. Sulla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato

Come dettagliatamente chiarito al paragrafo 5.1.3, il finanziamento della NewCo avverrà mediante un conferimento iniziale di 1 milione di euro da destinare come capitale sociale e circa 3 milioni di euro come trasferimento straordinario, atti a (i) finanziare gli investimenti iniziali funzionali a dotare la NewCo di strumenti gestionali, digitali e organizzativi coerenti con un modello di gestione efficiente, trasparente e in linea con le *best practice* del settore; (ii) coprire eventuali squilibri finanziari transitori derivanti dalla fisiologica variazione del capitale circolante netto (CCN) nella fase iniziale dell'attività, in particolare in relazione al disallineamento temporale tra incassi e pagamenti; e (iii) sostenere i costi del personale tecnico e amministrativo necessario all'avvio delle attività previste nel periodo transitorio, con particolare riferimento alla strutturazione del *team*, alla presa in carico del patrimonio, alla digitalizzazione dei dati e alla costruzione dell'inventario immobiliare (di seguito il “**Conferimento**”).

Il sistema di remunerazione successivo al Conferimento, volto a garantire sostenibilità finanziaria di lungo periodo, è a sua volta dettagliatamente descritto nel Business Plan quale corrispettivo dei servizi svolti da Napoli Patrimonio.

Le modalità di remunerazione sono altresì dettagliate nella bozza di statuto di Napoli Patrimonio che, all'art. 10 (“*Versamenti e finanziamenti dei soci*”), prevede espressamente: “*Il socio può provvedere al fabbisogno finanziario della Società esclusivamente nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste dalla normativa vigente applicabile alle società in house e ai principi di sana e prudente gestione finanziaria. A tal fine, i versamenti potranno essere effettuati unicamente in presenza di esigenze straordinarie e imprevedibili, funzionali al perseguimento dell'oggetto sociale e dell'interesse pubblico. Il socio potrà effettuare finanziamenti, fruttiferi o infruttiferi, e versamenti in conto futuri aumenti di capitale, in conto capitale o a copertura perdite, nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla normativa in materia di partecipazioni pubbliche e dal diritto dell'Unione Europea, con esclusione di qualsiasi forma di sostegno finanziario continuativo e generalizzato. In nessun caso i versamenti potranno determinare un'alterazione della corretta gestione societaria o configurarsi come forme di aiuto di Stato incompatibili con l'ordinamento europeo*”.

Ai fini della presente relazione, occorre dunque vagliare la compatibilità del Conferimento con la normativa prevista dai trattati e, in dettaglio, con l'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (“**TFUE**”).

7.1 Le condizioni cumulative per la sussistenza di un aiuto di Stato

Ai sensi dell'art. 107 TFUE, una misura è qualificabile come aiuto di Stato se sono cumulativamente soddisfatte le seguenti condizioni:

- la misura sia concessa mediante risorse pubbliche;
- la misura conferisca alle imprese un vantaggio economico;
- detto vantaggio sia selettivo;
- falsi o minacci di falsare la concorrenza incidendo negativamente sugli scambi tra Stati membri.

Per ciascuna delle condizioni sopra richiamate, la Commissione europea offre indicazioni di dettaglio nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (2016/C 262/01) (“**Comunicazione**”).

a) Il finanziamento mediante risorse pubbliche di attività di “impresa”

È ragionevole assumere, ai fini della presente relazione, che il Comune di Napoli provvederà al Conferimento mediante risorse pubbliche – per il tramite di Napoli Holding - a beneficio di un'entità qualificabile come impresa ai sensi dell'art. 107 TFUE, laddove per impresa si intende qualsiasi ente che eserciti “*attività economica*” (*cfr., inter alia*, Corte di giustizia dell'UE, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, 12 settembre 2000).

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

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

La fornitura di servizi di gestione, manutenzione e valorizzazione dei beni immobili di proprietà del Comune non ricade tra le attività considerate espressione di pubblici poteri di cui alla Comunicazione.

Alla luce di quanto sopra, è ragionevole ipotizzare che le attività che il Comune di Napoli intende affidare alla Newco siano qualificabili come “*attività economica*” soggetta all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

b) L'attribuzione di un vantaggio economico selettivo

Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, un vantaggio è un beneficio economico che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato.

La sezione 4.2 della Comunicazione contiene indicazioni dettagliate per valutare se un beneficio è ottenuto in condizioni normali di mercato.

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

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

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

Come chiarito alla sezione 5.1 della presente relazione, la scelta di conferire 1 milione di euro quale capitale sociale e 3 milioni di euro quale trasferimento straordinario alla NewCo è supportata da solide ragioni economiche e/o finanziarie esplicitate nel Piano Industriale ed ulteriormente sostenute nella presente relazione relativamente alla sostenibilità finanziaria della NewCo.

La scelta del Conferimento appare, invero, orientata a criteri di efficienza economica, tra cui la necessità di strutturare, digitalizzare e gestire la NewCo nel periodo iniziale e garantirne l'avvio operativo (*cfr.*, Sezione 5.1.3).

Il Conferimento, in particolare, risulta finalizzato a coprire i costi iniziali funzionali a dotare la NewCo di strumenti coerenti con un modello di gestione efficiente nella fase di transizione, prima che i flussi di cassa ne assicurino la sostenibilità effettiva in ottica prospettica.

In questo senso, come dato atto nel Business Plan, la società è strutturata per operare senza fare ricorso a trasferimenti periodici o straordinari da parte del Comune, ad eccezione del corrispettivo contrattuale stabilito per i servizi effettivamente resi.

La scelta del Conferimento può quindi, in via preliminare, considerarsi in linea con il criterio dell'operatore privato in economia di mercato.

Ciò anche in considerazione del fatto che la costituzione di Napoli Patrimonio è orientata, tra l'altro, a ragioni di maggiore efficienza della macchina comunale rispetto all'attuale gestione in capo a Napoli Servizi.

Come chiarito nella presente relazione, invero, il periodo di transizione – come descritto puntualmente nel Business Plan – prevede la graduale assunzione, da parte della NewCo, delle funzioni oggi svolte con modalità frammentate e inefficaci.

Il fabbisogno iniziale calcolato ai fini del Conferimento è stato dunque calibrato con criteri di prudenza e proporzionalità, al fine di assicurare sin dal primo anno un assetto sostenibile, stabile e orientato al controllo dei costi.

CONCLUSIONE

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, si ritiene soddisfatto l'onere di motivazione analitica *ex* art. 5 del TUSP previsto in relazione agli atti deliberativi di costituzione di nuove società.

Ed infatti, nel caso di specie risultano integrati tutti i presupposti di legge richiesti per la costituzione della Napoli Patrimonio.

La creazione della predetta società, e la partecipazione in essa da parte del Comune per il tramite di Napoli Holding, nonché il successivo affidamento del servizio di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare sarebbe in grado di garantire al Comune il mantenimento del controllo strategico e operativo sul servizio, assicurando, in via prioritaria, il perseguimento degli obiettivi ed interessi pubblici fissati nel DUP attraverso un monitoraggio pressoché costante dell'attività, nonché di garantire una gestione dello stesso unitaria, uniforme e coordinata conferendo così allo stesso carattere di maggiore stabilità.

Tale soluzione, come dimostrato, ridurrebbe peraltro sensibilmente il rischio che le scelte aziendali, in un settore strategico per lo sviluppo del Comune, qual è per l'appunto la gestione del relativo patrimonio

immobiliare, siano guidate da mere logiche di profitto anziché al miglior perseguimento degli interessi pubblici in rilievo.