



# **Il Bilancio che abbiamo in “Comune”**

**Consulta di Audit  
sul debito e le risorse  
del Comune di Napoli**



# Guida alla lettura

## Introduzione

È cruciale fare chiarezza sulle reali condizioni dei conti del Comune di Napoli affrontando la questione ad un livello tecnicamente e politicamente valido, evitando strumentalizzazioni fuorvianti. Il dibattito apparso sui quotidiani cittadini ha messo in evidenza posizioni, legittimamente differenti, ma spesso non adeguatamente argomentate.

Il Bilancio di un Ente Locale non è di immediata comprensione e questa implicita difficoltà, unita allo scarso impegno degli Enti verso una trasparenza efficace, determina letture superficiali che hanno come risultato una visione parziale del problema, fallendo l'obiettivo di avere una visione sistematica. Appare urgente per questo motivo analizzare tecnicamente quali sono i problemi del Bilancio del Comune di Napoli e soprattutto cercare di individuarne le cause prime. Siamo convinti che dando una risposta a queste due domande si possano fornire elementi di base per una discussione seria finalizzata a un servizio prezioso per la città e per la prossima amministrazione.

Andiamo con ordine.

## Quanto spendiamo per i servizi?

Il Bilancio non è tutto ma occorre avere la consapevolezza che tutti i servizi che un Comune fornisce ai cittadini devono necessariamente passare per il Bilancio. Di questo siamo convinti e da questo approccio vogliamo partire.

Analizzando i Rendiconti dal 2010 al 2019 del Comune di Napoli si è potuto constatare che il costo annuo dell'intera macchina comunale è stato di mediamente di 1,1 Miliardi di Euro. La voce che ha subito una evidente riduzione, nel corso del periodo preso in esame, è il costo del personale che si è ridotto del 40%, passando da 457 milioni a 277 milioni di Euro annui.

In questo periodo il personale è stato ridotto per effetto del pensionamento e non è stato adeguatamente sostituito per le norme nazionali che hanno impedito l'assunzione di nuovo personale.

La mancanza di risorse umane ha impedito, di fatto, l'erogazione di servizi efficienti e adeguati alle esigenze della comunità cittadina e le esternalizzazioni dei servizi a soggetti privati solo in parte ha

compensato questa criticità.

L'inefficienza di alcuni servizi essenziali che i cittadini hanno subito è stata diretta conseguenza della perenne scarsità di risorse finanziarie e della mancanza di risorse umane adeguate.

Mediamente il costo del personale ha inciso per circa il 32% per ogni anno.

I servizi essenziali quali trasporto pubblico, servizio igiene urbana, manutenzione stradale e verde, servizi sociali, hanno inciso per circa il 49%.

Appare rilevante l'impatto che hanno avuto il costo degli interessi passivi, per i circa 700 mutui, prevalentemente accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti, che nel corso del periodo oggetto di analisi (dal 2010 al 2019) è stato pari a circa 814 Milioni di Euro con una incidenza sulla media delle spese correnti di circa il 7,5%.

## **Quali sono le entrate del Comune?**

## **Chi sostiene le casse del Comune?**

I cittadini attraverso imposte e tasse locali contribuiscono per il 61%, lo Stato contribuisce per il 29%, mentre la Regione per il 7% ed altri contribuiscono per la parte restante.

Lo Stato nel 2010 trasferiva, invece, risorse al Comune di Napoli per circa 626 milioni di Euro mentre nel 2019 ha trasferito 321 milioni di Euro. Si capisce bene che lo Stato, attraverso i trasferimenti, contribuiva alle Entrate del Comune di Napoli, nel 2010 per circa il 56%, oggi contribuisce per il 29%.

Al fine di poter mantenere livelli minimi di erogazione dei servizi, il Comune di Napoli ha dovuto innalzare progressivamente le aliquote delle imposte da a carico dei cittadini che, da un lato, si sono visti ridurre, in alcuni casi, i servizi - sia in termini quantitativi che qualitativi - e dall'altro aumentare la quota di contribuzione alle casse del Comune attraverso l'aumento di tasse e imposte locali. In un territorio come quello di Napoli, caratterizzato da un basso reddito di produzione pro-capite, l'inasprimento fiscale locale ha un impatto più rilevante sulla capacità dei contribuenti di pagare e, quindi, incidere negativamente sulla capacità di riscossione dell'Ente.

## **Che succede se le Entrate non entrano?**

## **Cosa comporta la mancata riscossione?**

La mancata riscossione di entrate previste e accertate nel bilancio durante l'anno determina la formazione dei cosiddetti "Residui attivi". Si tratta di crediti che l'Ente vanta nei confronti di cittadini, Enti Pubblici (Stato e Regione per contributi non ancora erogati), società partecipate e imprese. L'ammonta-

re totale dei residui attivi a fine 2019 è pari 3,978 Miliardi di Euro, una montagna enorme come si può intuire. Ad aggravare la situazione dei conti del Comune di Napoli è stata l'introduzione di una più stringente normativa nazionale in materia contabile degli Enti Locali, intervenuta nel 2015, che ha comportato l'incremento esponenziale del cosiddetto Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE), il cui valore a fine 2019 è pari ad 2.125 Miliardi di Euro. Nella sostanza si ritiene che su un ammontare di 3.978 miliardi di Euro di residui attivi non siano riscuotibili 2.125 miliardi cioè il 53,42%. Questa cifra non riscuotibile costituisce il FCDE il cui ammontare viene sottratto alla capacità di spesa dell'Ente: più è alto il FCDE meno il Comune può spendere e più debiti deve contrarre per sostenere i servizi. Questo è il motivo centrale per cui il debito e il disavanzo (la differenza tra entrate e uscite) del Comune di Napoli sono aumentati dal 2015: prima di questa data non è possibile fare paragoni perché cambiano i modi di fare i calcoli e di presentare i risultati. Prima di questa data, le Entrate di bilancio dei comuni potevano essere sovrastimate per ampliare la capacità di spesa dell'Ente e, nel contempo, le somme non riscosse consentivano di ottenere un risultato finale della gestione di bilancio meno grave di quanto non fosse realmente. Si segnala che, ad esempio, sui crediti relativi alle multe per il codice della strada, pari a circa 802 milioni di Euro a fine 2019 la parte che storicamente il Comune riesce a riscuotere è pari ad Euro 14,5 milioni di Euro cioè l'1,82%, mentre la Tari non riscossa è pari ad Euro 905 milioni di Euro e la parte riscuotibile è potenzialmente di 77 milioni di Euro pari all'8,53% della voce in oggetto. Anche l'imposta che colpisce i proprietari di immobili presenta una scarsa capacità di riscossione, i crediti per IMU non riscossa ammontano a 236 milioni di Euro di cui la parte che storicamente il Comune riesce a riscuotere è pari a circa 11 milioni di Euro cioè il 4,79% dei crediti iscritti al Bilancio.

La domanda nasce spontanea: come sono messi gli altri Comuni sulle riscossioni? Nello studio qui presentato c'è una sezione specifica di confronto tra Napoli e Milano e le sorprese non mancano!!!

Con le regole contabili che impongono blocco della spesa e risorse mancanti per gli effetti prima descritti uniti alla scarsa velocità con cui il Comune riscuote i tributi, il Comune di Napoli ha necessità di accendere nuovi prestiti e anticipazioni di liquidità per sopperire alla mancanza di somme nelle casse comunali. Il Comune di Napoli ha in essere circa 700 mutui, la maggior parte contratti con CDP, per un valore di circa 2 Miliardi di Euro ad un tasso fuori mercato oscillante tra il 4 e il 5 per cento, laddove i tassi attuali viaggiano intorno all'1 per cento. Un abbassamento dello 0,50% del tasso praticato sui Mutui presi in esame comporterebbe una diminuzione degli interessi passivi di circa 140 milioni di Euro fino al 2044. Analogamente una riduzione del 2% dei tassi praticati porterebbe una presunta riduzione degli interessi passivi di circa 700 milioni di Euro, sempre fino al 2044.

Agli interessi passivi correnti nel caso del Comune di Napoli dal 2020 al 2035 ci sarà un impatto ulteriore sui bilanci futuri per effetto dei cosiddetti "Derivati" sottoscritti dalla presedente amministrazione che impatteranno negativamente sul Bilancio dell'Ente, fino al 2035, per ulteriori 175 milioni di Euro.

## Quale futuro per Napoli?

Dissesto sì, dissesto no, legge speciale per Napoli.

Si sprecono le opinioni negli ultimi tempi nell'ambito del dibattito politico tutto orientato, il più delle volte, ad ottenere un consenso elettorale nell'immediato, senza guardare al futuro della città andando anche oltre l'orizzonte temporale dei due mandati praticabili da chiunque si insedierà a Palazzo San Giacomo nei prossimi mesi.

Per dare respiro lungo ad una soluzione dei problemi atavici del Bilancio del Comune di Napoli occorre predisporre a fare interventi di tipo strutturali. Il che significa ragionare per migliorare le cose oggi e gettare le basi per migliorarle anche nel futuro a beneficio della città e delle generazioni future.

Non sono più consentite operazioni tampone tipo la dichiarazione di dissesto.

Le questioni strutturali, in tal caso, resterebbero tutte irrisolte e avremmo solo la sensazione di una ripartenza. L'esperienza e le statistiche ci dicono che i comuni che ricorrono al dissesto sono in larga parte recidivi e non sono indotti ad affrontare gli atavici problemi strutturali.

A fronte di un effimero vantaggio, legato ad una falsa ripartenza, non si devono trascurare gli effetti negativi che ricadrebbero sulla città, sulle imprese creditrici e sui dipendenti comunali, con la cristallizzazione dei debiti e delle procedure esecutive in corso, l'eliminazione dei servizi non indispensabili e drastiche ripercussioni sul sistema delle partecipate, già in seria difficoltà ad offrire i servizi essenziali ed indispensabili.

Per questo appare indispensabile affrontare con la dovuta determinazione la questione della incapacità di riscossione, il vero problema dell'intero impianto contabile del Comune di Napoli. Se dovesse arrivare, invece, qualche legge "Salva Napoli", senza fare un intervento di tipo strutturale per salvare la città, dovremmo essere tutti consapevoli che ancora una volta si sta mettendo una toppa e non si sta ricostruendo seriamente il futuro della terza città d'Italia, si sta ancora giocando a cercare consensi a discapito delle future generazioni.

Nel lavoro e nelle tabelle che seguono tentiamo di chiarire e rendere leggibile il Bilancio del Comune di Napoli anche ai non addetti ai lavori perché il Bilancio non è tutto ma tutto passa per il Bilancio. Comprendere uno strumento che abbiamo in comune è un esercizio di democrazia radicale, un atto rivoluzionario.

Buona lettura.

# Il Bilancio semplificato

## **Il bilancio non è tutto ... ma tutto passa per il bilancio**

La conoscenza delle risorse comunali è un diritto fondamentale dei cittadini e delle cittadine, nonché un presupposto indispensabile per attivare percorsi di democrazia, controllo diffuso e partecipazione dal basso al governo dei territori. Ecco perché la Consulta pubblica di Audit sul debito e le risorse del Comune di Napoli, costituitasi nel mese di settembre 2019, ha deciso elaborare e mettere a disposizione della città un documento semplificato sui principali numeri del bilancio di Napoli e di indicare alcuni documenti e strumenti utili ad approfondire questo tema.

Il bilancio comunale non può e non deve essere un documento incomprensibile e accessibile solo ai pochi addetti ai lavori. Tutte le politiche comunali passano dal bilancio e, quindi, a maggior ragione in tempi di risorse pubbliche inadeguate, bisogna promuovere una reale apertura al confronto, al dialogo e alla partecipazione della comunità cittadina, per coglierne bisogni e necessità urgenti e indifferibili e coinvolgerla nei processi decisionali che riguardano obiettivi e redistribuzione delle risorse, affinché queste siano davvero funzionali al benessere di tutta la città.

Solo attraverso una gestione trasparente e partecipata dei bilanci comunali e delle risorse pubbliche di cui i cittadini e le cittadine sono pieni titolari, è possibile immaginare un governo dei territori fondato non solo sulla “tecnica” economico-finanziaria, ma piuttosto sul benessere della società, sulla tutela dei diritti fondamentali, sulla tutela dei beni comuni e sulla erogazione di servizi pubblici efficienti.

## **Prima di leggere il bilancio**

I numeri contenuti nel bilancio dovrebbero essere sempre il punto di arrivo di un percorso di programmazione e attuazione degli obiettivi prefissati, che si articola e sviluppa in sei documenti.

- Le Linee programmatiche e di mandato individuano gli obiettivi dell'Ente nell'arco dei 5 anni di durata del mandato.

- il Documento Unico di Programmazione (DUP) è il documento politico per eccellenza che, a partire da

un'analisi del contesto esterno e di quello interno al Comune, individua obiettivi strategici e operativi. Contiene il piano triennale delle opere pubbliche, il piano triennale del fabbisogno del personale, il piano biennale degli acquisti dei beni e servizi e il piano delle valorizzazioni e alienazioni immobiliari.

- il Bilancio di previsione finanziario è il documento contabile che traduce gli obiettivi strategici e operativi in previsioni di entrata e di spesa.

- Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), nel quale entrate e spese sono articolate con maggior dettaglio rispetto al bilancio, individua gli obiettivi della gestione e affida il raggiungimento degli stessi ai responsabili dei servizi. Il PEG comprende anche il piano delle performance in cui sono individuati gli obiettivi collegati all'erogazione del compenso di produttività ai dipendenti.

- il Rendiconto della gestione illustra i risultati effettivamente raggiunti rispetto alle previsioni iniziali del bilancio.

- il Bilancio consolidato è il documento che riporta i risultati complessivamente conseguiti dal Comune e dai suoi organismi partecipati.

## **La Struttura del Bilancio**

Un bilancio, per quanto complesso come quello di un Ente Locale, è il documento che contiene le entrate e le uscite necessarie allo svolgimento delle attività che si svolgono nel quotidiano. È utile perché dà immediatamente conto di quale sia la situazione economica di un Ente così come di una azienda e, semplificando all'estremo, anche di una famiglia. Più complesse sono le attività svolte e più complesso sarà il bilancio, tuttavia con la giusta chiave di lettura e con uno sforzo in termini di chiarezza è possibile capire cosa succede in un Ente Locale di grande estensione e popolazione come Napoli. Ci si aspetterebbe banalmente una tabella con due valori: Entrate e Uscite, ma purtroppo, o come vedremo, per fortuna, per dare conto degli effettivi flussi di denaro è necessario essere più articolati nella presentazione dei dati ma non per questo meno comprensibili. Ci sono comunque due grandi classi di dati - "Entrate totali" e "Spese totali" - che, a loro volta, si articolano in tante sotto-categorie perché ogni entrata e ogni spesa deve essere classificata secondo la norma vigente. Troviamo utile presentare anche la struttura che normalmente possiede un bilancio per aiutare la lettura dei paragrafi che seguono.

### **Le Entrate Totali si suddividono in otto tipologie:**

1. Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
2. Trasferimenti correnti
3. Entrate Extratributarie
4. Entrate in conto capitale
5. Entrate da riduzione di attività finanziarie



6. Accensione prestiti
7. Anticipazione da tesoriere
8. Entrate per conto terzi e partite di giro

**Le Spese Totali si suddividono in sei tipologie:**

1. Spese correnti
2. Spese in conto capitale
3. Spese per incremento attività finanziarie
4. Rimborso prestiti
5. Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere
6. Uscite per conto terzi e partite di giro

## Le previsioni del bilancio di Napoli

Il bilancio di previsione è una “promessa” di entrate e di spese. Viene approvato in pareggio entro il mese di dicembre per l’anno successivo (il legislatore nazionale può prevedere una deroga a questo termine e consentire una proroga valida per tutti i comuni): le entrate finanziano le spese; il totale delle entrate coincide con il totale delle uscite. Le previsioni 2019 del bilancio di Napoli sono riportate nelle tabelle che seguono.

**Previsioni di entrata bilancio 2019**

Entrate tributarie.....	€ 1,10 mld
Entrate da trasferimenti .....	€ 200 mln
Entrate extratributarie .....	€ 372 mln
Entrate in conto capitale .....	€ 730 mln
Entrate da riduzione attività finanziarie.....	€ 2,36 mln
Accensione prestiti.....	€ 370 mln
Entrate da anticipazioni del tesoriere.....	€ 500 mln
Entrate per conto terzi e partite di giro.....	€ 4,31 mld
<b>TOTALE .....</b>	<b>€ 7,59 mld</b>

Altre entrate (avanzo, Fondo Pluriennale Vincolato*) .....	€ 251 mln
<b>TOTALE ENTRATE .....</b>	<b>€ 7,84 mld</b>

\*entrate già previste da bilanci precedenti; è un fondo previsto per normativa.

## Previsioni di spesa bilancio 2019

Spese correnti .....	€ 1,72 mld
Spese in conto capitale .....	€ 952 mln
Spese per incremento attività finanziarie .....	-
Rimborso prestiti.....	€ 271 mln
Chiusura anticipazioni del tesoriere .....	€ 500 mln
Uscite per conto terzi e partite di giro.....	€ 4,31 mld
<b>TOTALE .....</b>	<b>€ 7,76 mld</b>

Avanzo di amministrazione.....	€ 81 mln
<b>TOTALE SPESE.....</b>	<b>€ 7,84 mld</b>

Quante delle previsioni riportate nel bilancio (preventivo) si realizzano effettivamente? La risposta è contenuta nel rendiconto della gestione che il Consiglio Comunale approva ad aprile (dell'anno successivo a quello a cui si riferisce il bilancio). Per fare un esempio cronologico: il bilancio previsionale del 2019 viene redatto verso la fine del 2018 e poi rendicontato ad aprile 2020. Il bilancio, infatti, dopo la sua approvazione, subisce numerose modifiche durante tutto l'anno. Nel 2019 il bilancio di Napoli è stato modificato 321 volte.

### Variazioni di bilancio nel 2019

Variazioni Consiglio Comunale .....	n. 14
Variazioni Giunta Comunale .....	n. 118
Variazioni responsabile finanziario .....	n. 41
Variazioni altri responsabili .....	n. 148

In genere, le principali variazioni del bilancio derivano dall'applicazione delle risorse avanzate l'anno precedente (cosiddetto "avanzo libero"), dalla definizione dei trasferimenti statali e/o regionali e dalla verifica degli equilibri complessivi di bilancio che effettuata a settembre.

## Le entrate

Nel 2019 le ENTRATE TOTALI previste nel bilancio del Comune di Napoli erano di € 7,59 mld. A fine anno sono stati confermati in entrata (tecnicamente si dice "accertati") solo € 4,42 mld, di cui riscossi

effettivamente nelle casse comunali solo € 3,15 mld. Le minori entrate rispetto alle previsioni iniziali sono state di € 3,17 mld. Ecco di quanto il bilancio può cambiare dalla sua prima approvazione fino alla fine dell'anno.

Le minori entrate nel 2019 riguardano:

- entrate tributarie .....- € 168 mln
- trasferimenti correnti .....- € 11 mln
- entrate extra tributarie .....- € 65 mln
- entrate in conto capitale .....- € 479 mln
- entrate riduzione attiv. Finanziarie.....- € 0,971 mln
- prestiti .....- € 20 mln
- anticipazioni tesoriere .....- 500 mln
- entrate conto terzi .....- € 1,9 mld

### Le entrate correnti

Sono entrate ordinarie e per lo più “ripetitive”, nel senso che ogni anno entrano nelle casse comunali e, quindi, consentono di garantire il funzionamento quotidiano della macchina comunale (stipendi del personale, bollette, carburante, carta, ecc.). La loro provenienza è la seguente:

Entrate correnti

1. Entrate tributarie.....	€ 934 mln.....	65 %
2. Trasferimenti correnti .....	€ 188 mln.....	13 %
3. Entrate extra-tributarie .....	€ 307 mln.....	22 %
<b>TOTALE .....</b>	<b>€ 1.429 mld .....</b>	<b>100%</b>

**1. Le entrate tributarie** comprendono imposte (versamenti imposti dall'Ente, Stato, Comune o Regione, senza erogazione di servizi specifici, ad esempio IRPEF) e tasse locali (versamenti da fare all'Ente, Stato, Comune o Regione a fronte di servizi specifici, ad esempio TARI) e compartecipazioni a imposte statali e regionali. Sono entrate proprie dell'Ente in quanto espressione della sua potestà impositiva e della sua autonomia finanziaria. I tributi più rilevanti in termini quantitativi sono;

- l'IMU (Imposta Municipale Unica sugli immobili), pari a € 284 mln;
- la TARI (tassa sui rifiuti), pari a € 216 mln;
- l'addizionale comunale pari a € 71 mln;
- l'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni, pari a € 12 mln.

In queste entrate si colloca anche il fondo di solidarietà comunale, pari a € 328 mln, il cui importo è

stabilito dallo Stato in funzione degli obiettivi di redistribuzione fiscale tra comuni più ricchi fiscalmente e quelli con meno entrate tributarie.

Inoltre, sempre in questa parte di bilancio, confluiscono le entrate per recupero evasione. Nel 2019 sono state accertate € 104 mln di entrate da evasione, ma riscossi soltanto € 731 mila (0,007% dell'accertato). Questo scarso risultato dipende da una banca dati TARI che è ampiamente inaffidabile e che, negli anni, ha generato, nonostante un'intensificazione degli avvisi di accertamento emessi, un alto tasso di contenzioso (risorsi, istante di autotutela) e un'affluenza straordinaria di pubblico a cui gli uffici hanno dovuto far fronte a discapito dell'attività ordinaria e delle procedure volte a combattere l'evasione.

**2. I trasferimenti correnti** provengono principalmente dallo Stato e dalla Regione (189 mln) e finanziano i servizi pubblici locali (trasporti, istruzione, servizi sociali). Sono dette anche entrate di natura derivata, perché provengono da soggetti terzi, sono spesso subordinate alla presentazione di idonee progettualità e hanno una destinazione vincolata, ovvero possono essere utilizzati solo in ambiti specifici e definiti dall'Ente che li trasferisce al Comune.

**3. Le entrate extratributarie** sono entrate proprie dell'Ente che non hanno natura tributaria. Comprendono:

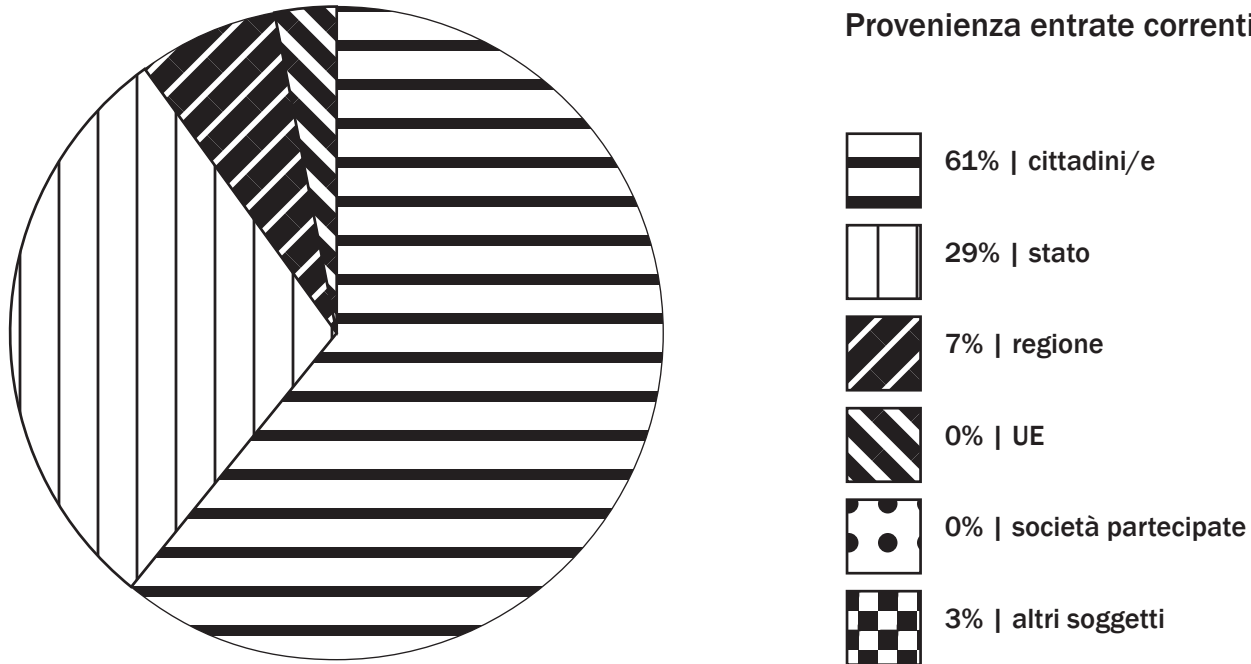
- le tariffe derivanti dall'erogazione dei servizi pubblici locali (€ 48,2 mln);
- i proventi della gestione dei beni pubblici (€ 50,2 mln);
- le sanzioni (€ 149,3 mln di cui 147,9 mln da famiglie e 1,4 mln da imprese)
- gli interessi attivi maturati sui conti correnti (€ 12,3 mln).

Anche se marginali, in queste entrate rientrano anche eventuali utili di società partecipate dal Comune (€ 360 mila nel 2019).

## Chi “finanzia” le attività quotidiane del Comune?

La provenienza delle entrate correnti è riportata nel grafico che segue, in base alla tipologia di soggetto che le trasferisce al Comune.

## Provenienza entrate correnti 2019



Il grafico dimostra che la macchina comunale è finanziata principalmente dalla propria comunità cittadina.

### Le entrate in conto capitale

Sono entrate straordinarie in quanto riferibili ad eventi una tantum – es. vendita del patrimonio immobiliare, ottenimento di contributi o trasferimenti straordinari. Sono entrate che, per legge, finanziano gli investimenti comunali (manutenzione delle strade, delle scuole, realizzazione di nuove opere pubbliche, acquisto di mezzi e attrezzature durevoli, ecc.). Nel bilancio di previsione 2019 erano stimate complessivamente in € 730 mln, ma a fine anno sono stati accertati solo € 251 mln e riscossi € 77,5 mln. La tabella a seguire mette in evidenza la loro provenienza.

#### Entrate in conto capitale accertate Anno 2019

Sanatorie e condoni edilizi .....	€ 6 mln
Contributi da Pubbliche Amministrazioni .....	€ 223 mln
Contributi da UE .....	€ 10 mln

Vendite immobili.....	€ 7 mln
Permessi di costruire .....	€ 5 mln
<b>TOTALE .....</b>	<b>€ 251 mln</b>

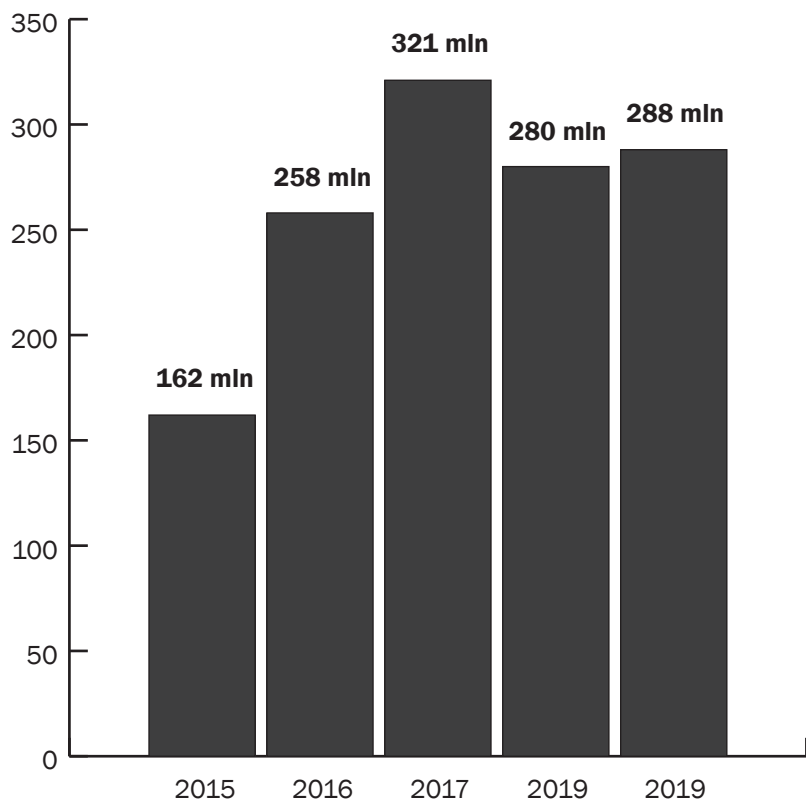
Le entrate accertate nel 2019 rispetto alle previsioni iniziali, quindi, sono state inferiori di € 479 mln. L'indice di accertamento di queste entrate è molto basso: solo il 32% delle entrate inizialmente previste sono state confermate a fine anno. Come vedremo a seguire, ciò si ripercuote sulle spese in conto capitale che, in mancanza di una copertura finanziaria, dovranno essere eliminate dal bilancio. In questo modo, si tradisce una promessa di entrata e di conseguenza una promessa di spesa.

Con riferimento alla parte delle entrate in conto capitale provenienti dalla vendita del patrimonio immobiliare (previsti inizialmente € 86 mln di entrate), nel 2019 sono state bandite aste pubbliche per un importo di € 28 mln e sono stati accertati solo € 6,7 mln, destinati come segue:

- € 4,4 mln (65% del totale) a copertura la quota annua dei disavanzo comunale;
- € 240 mila per acquisto di beni strumentali del Comune;
- € 2,3 mln in favore del Piano industriale di ANM per manutenzioni straordinaria della metro (linea 1 e 6) e funicolare.

La mancata realizzazione delle entrate da vendite immobiliari, determina l'obbligo di iscrivere, nelle spese correnti, un fondo denominato "Fondo Alienazioni Immobiliari" che ammonta a € 40 mln e che determina un'ulteriore sottrazione di risorse comunali in favore della città.

Il grafico a seguire mostra l'evoluzione di queste entrate dal 2015 al 2019. L'esigenza di ripianare il disavanzo di amministrazione, che sarà illustrato a seguire, induce il Comune a vendere il proprio patrimonio immobiliare. Il trend crescente di queste entrate, dunque, non va a beneficio degli investimenti per la città ma piuttosto a ripianare debiti pregressi e, quindi, a beneficio dei creditori dell'Ente.



**evoluzioni entrate in  
conto capitale  
per anno**  
(milioni di euro)

Queste somme, che sono destinate soltanto in parte agli investimenti, sono risultate del tutto insufficienti a coprire le esigenze di intervento sul territorio e sui beni comunali.

Il Comune, inoltre, almeno dal 2013 destina una parte di queste entrate al finanziamento delle spese correnti, applicando una deroga prevista dalla legge. Parliamo di € 3,2 mln, pari al 27,48 % di queste entrate, destinati, nel 2019, alla spesa corrente anziché agli investimenti.

**Permessi a costruire e sanzioni edilizie destinati a spesa corrente**

Anno	Importo	%
2017	€ 1,5 mln	21,5%
2018	€ 1,3 mln	21,9%
2019	€ 3,2 mln	27,48%

Le **entrate da prestiti** accertate nel 2019 sono state di € 350 mln, articolate come evidenziato nella tabella a seguire.

Prestiti	Accertamenti 2019
Entrate che non costituiscono indebitamento .....	€ 184 mln
di cui	
anticipazione da Cassa DP per demolizione opere abusive .....	€ 2,6mln
anticipazione liquidità da Cassa DP .....	€ 181mln
Entrate che costituiscono indebitamento .....	€ 165,8
di cui	
mutuo Cassa DP per metro linea 1.....	€ 140 mln
prestito flessibile Cassa DP per metro linea 1.....	€ 2,5 mln
mutuo per debiti fuori bilancio soc. Fintecna SpA.....	€ 9,3 mln
finanziamento BEI per progetto Napoli Urban Transport.....	€ 14 mln
<b>TOTALE PRESTITI .....</b>	<b>€ 350 MLN</b>

L'evoluzione di queste entrate, che finanziano esclusivamente gli investimenti comunali, rileva un andamento crescente negli ultimi 5 anni.

	2015	2016	2017	2018	2019
Evoluzione entrate da prestiti	€ 12	€ 18	€ 7	€ 43	€ 184
(dati in milioni di euro)					

Le **entrate da riduzione** di attività finanziarie derivano dalla vendita di titoli, azioni e altre attività finanziarie. In questa parte del bilancio, nel 2019, sono stati accertati € 1,4 mln, che provengono dalla vendita della residua quota di partecipazione in GESAC. La vendita della partecipazione comunale in CEINGE, programmata per € 361.574,00, non è stata realizzata. Anche queste entrate, vista la situazione di Napoli, finanziano la quota di disavanzo comunale.

Le **entrate da anticipazioni** del tesoriere – vale a dire prestiti a breve termine per far fronte a esigenze temporanee di cassa – erano pari a € 500 mln nel bilancio di previsione, ma durante l'anno questo prestito non è stato attivato. Questa mancata entrata, a differenza di altre, è una buona notizia nella



misura in cui rivela una situazione della liquidità delle casse comunali di gran lunga migliore rispetto a quella prevista a inizio anno.

Ecco l'andamento di queste entrate negli ultimi anni.

Importi in milioni di €	2015	2016	2017	2018	2019
Evoluzione anticipazione complessivamente concessa al Comune	€ 0	€ 560	€ 569	€ 557	€ 0
Interessi passivi maturati	€ 0	€ 20 mila	€ 953 mila	€ 722 mila	€ 0

Infine, le **entrate per servizi conto terzi e partite di giro**, pari a € 2,39 mld, si riferiscono a risorse che entrano ed escono dal bilancio senza avere alcuna valenza politica e senza incidere direttamente sui servizi erogati alla comunità cittadina. Questa voce riguarda le operazioni che il Comune effettua per altri Enti e quindi non autorizza queste operazioni contabili ma semplicemente le esegue (es. trattenute sugli stipendi del personale per versamento contributi, depositi cauzionali, IVA trattenuta sulle fatture dei fornitori per essere versata all'erario, ecc.).

## Le entrate che non entrano

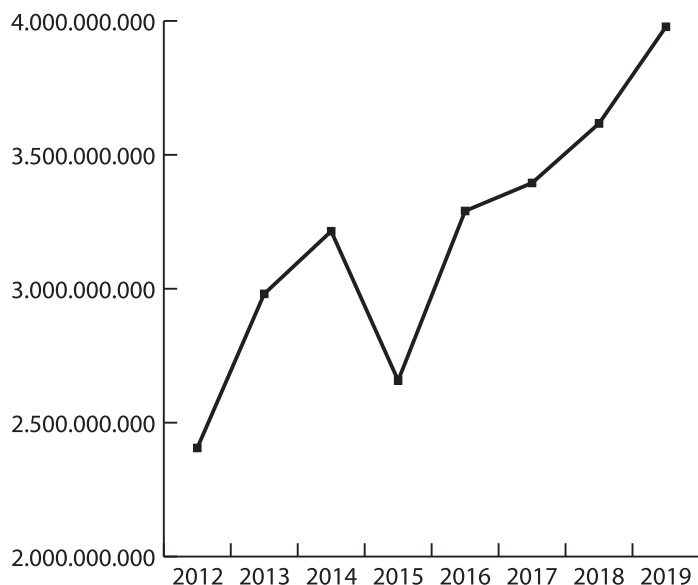
La mancata riscossione di entrate previste e accertate nel corso dell'anno determina la formazione dei cosiddetti "residui attivi". Si tratta di crediti che l'Ente vanta nei confronti di altri Enti Pubblici (Stato e Regione per contributi non ancora erogati), società partecipate (es. canoni di concessione), cittadini (per la rateizzazione del pagamento delle tasse o per evasione fiscale), imprese (per sanzioni o per il mancato pagamento dei canoni di affitto).

L'ammontare totale dei residui attivi a fine 2019 è pari a € 3.978 mld: una montagna di crediti che il Comune deve incassare. Le principali voci di entrata che incidono sui crediti ancora da riscuotere sono evidenziate nella tabella a seguire. Le voci in oggetto, pari ad € 2,029 mld, incidono per circa il 53% dei crediti da riscuotere.

Tipologia di residuo attivo	Importo
TARSU TARES TARI recupero/sanzioni.....	€ 910 mln
ICI-IMU recupero/sanzioni.....	€ 236 mln
SANZIONI CODICE DELLA STRADA.....	€ 802 mln
FITTI IMMOBILI.....	€ 58 mln
RECUPERI DA LOCATARI.....	€ 28 mln
COSAP.....	€ 77 mln

Il grafico seguente mostra il trend in crescita dei residui attivi dal 2010 al 2019.

### Andamento Residui Attivi 2010 - 2019



L'incidenza dei nuovi residui attivi riferiti a entrate correnti sul totale dei residui attivi di parte corrente è del 20%.

L'incidenza dei nuovi residui attivi delle entrate in conto capitale sul totale dei residui attivi in conto capitale è del 30,9%.

È il segnale di una forte criticità nelle politiche di riscossione che genera una serie di conseguenze negative:

- riduzione della capacità effettiva di spesa dell'Ente e, quindi, tagli di spesa che non vengono realizzate;
- ritardo nei pagamenti dei debiti verso i fornitori, con conseguenze negative anche sull'economia locale;
- necessità di chiedere anticipazioni di liquidità, cioè prestiti, con ulteriori interessi passivi a carico del bilancio comunale.

A ciò si aggiunge, inoltre, la conseguenza più rilevante: l'obbligo di "congelare", ogni anno, una parte delle risorse comunali nel Fondo crediti di dubbia esigibilità<sup>(1)</sup>, un fondo obbligatorio previsto per coprire il rischio futuro di non incassare i crediti pregressi e che per il Comune di Napoli ammontava nel 2019 a € 2,12 mld.

## Le spese

Le **SPESE TOTALI** previste nel bilancio 2019 erano pari a € 7,7 mld. A fine anno le spese confermate (tecnicamente si dice “impegnate”) sono state di **€ 4,1 mld.**

Le spese comunali si dividono in due principali categorie:

- spese correnti, necessarie per il funzionamento quotidiano della macchina amministrativa e per erogare i servizi;
- spese di investimento sul territorio (strade, verde pubblico, infrastrutture) e sui beni comunali (edifici pubblici, scuole, impianti sportivi) che vanno ad incrementare ovvero a preservare l'integrità, il valore e la fruibilità del patrimonio comunale.

A fronte di una previsione iniziale di € 1,7 mld, il totale delle **spese correnti** nel 2019 è stato di **€ 1,1 mld.** La tabella che segue mostra la distribuzione percentuale di queste spese per macroaggregato ovvero per componente economica della spesa.

Spesa corrente per macroaggregato	%	€ mln
Spesa di personale .....	24%	€ 275 mln
Acquisto di beni e servizi .....	49%	€ 566 mln
Interessi passivi .....	8%	€ 86 mln
Trasferimenti correnti.....	6 %	€ 74 mln
Altre spese correnti.....	13%	€ 148 mln
<b>TOTALE .....</b>		<b>€ 1,149 mln</b>

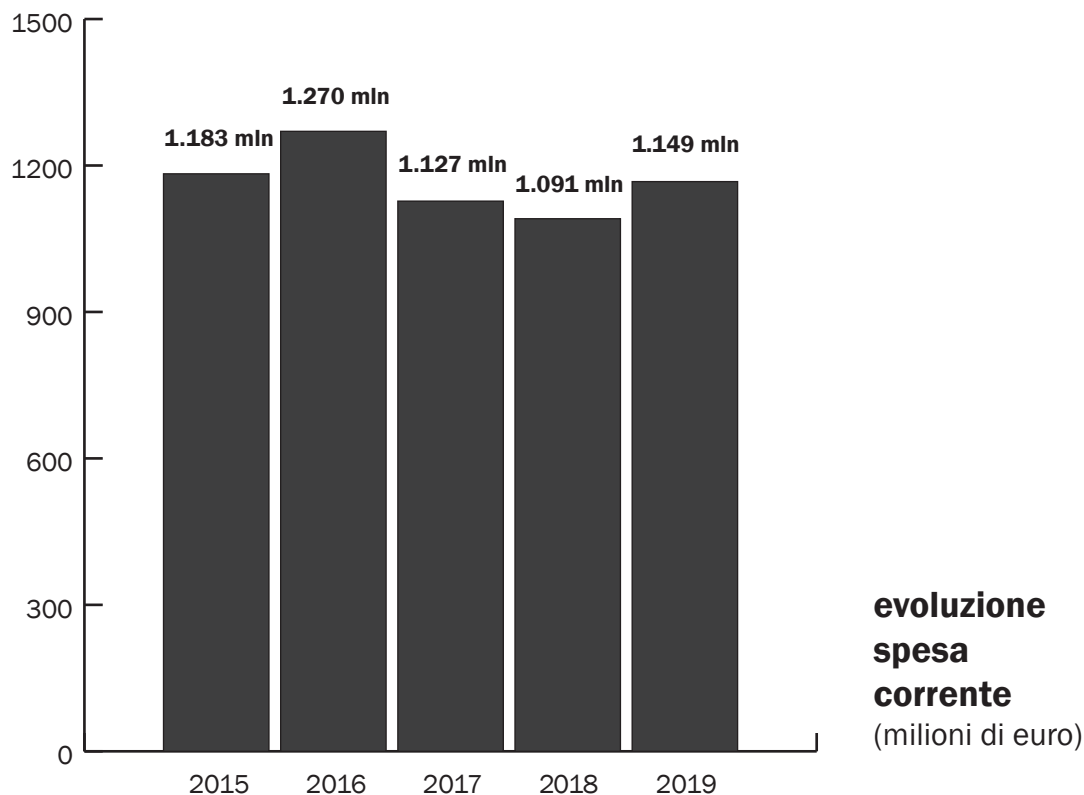
Evoluzione in milioni di €	2017	2018	2019
Spesa di personale	€ 316	€ 305	€ 275
Acquisto beni e servizi	€ 562	€ 559	€ 566

La principale voce di spesa corrente è quella per l'acquisto di beni e servizi correnti quali: a) spese per servizi esternalizzati mediante appalti pubblici a soggetti terzi. b) carta, materiale di consumo, cancelleria, carburante, ecc.; c) servizi di pulizia, facchinaggio, manutenzioni;

(1) Secondo i nuovi principi della contabilità armonizzata, gli enti locali sono tenuti ad accertare le entrate per l'intero importo del credito, anche qualora non sia certa la riscossione integrale dell'entrata. In tal caso, gli enti locali sono, però, tenuti ad operare un accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, fissa le modalità di determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, richiedendo uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull'andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi (ultimi cinque anni).

L'indicatore di esternalizzazione dei servizi è pari al 44,29%: questa è la percentuale di spesa corrente riferita a servizi che sono affidati a soggetti terzi, compresi gli organismi partecipati.

La tabella che segue, invece, mostra la distribuzione percentuale di queste spese per missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dal Comune.

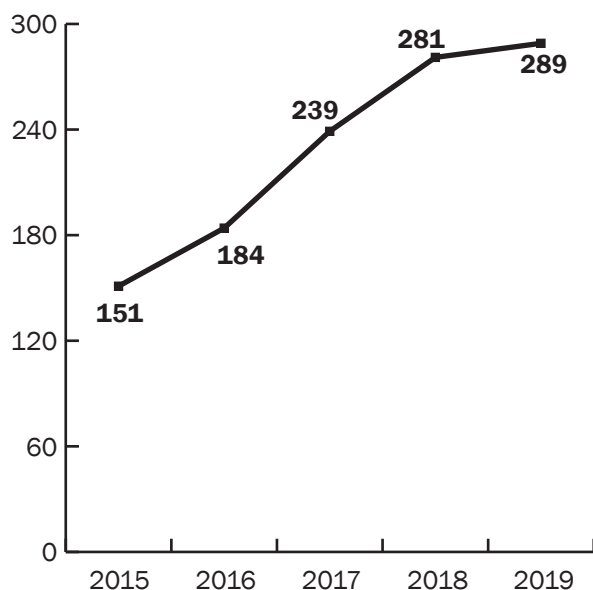


Il grafico che segue mostra l'evoluzione complessiva delle spese correnti nell'ultimo triennio.

Spesa corrente per missione	%	€
Servizi istituzionali	38%	€ 418 mln
Sviluppo sostenibile e tutela territorio	23 %	€ 250 mln
Mobilità e trasporto pubblico	12%	€ 130 mln
Politiche sociali	8%	€ 84 mln

Debito pubblico	8%	€ 85 mln
Istruzione	8%	€ 62 mln
Sicurezza	7%	€ 74 mln
Sviluppo economico	3%	€ 29 mln
Assetto territorio ed edilizia	2%	€ 17 mln
<b>TOTALE</b>		<b>€ 1,1 MLD</b>

Le **spese in conto capitale** sono destinate agli investimenti comunali: realizzazione di nuove opere pubbliche (edifici, strade, infrastrutture), manutenzione o ristrutturazione di edifici esistenti, acquisto di attrezzature e mezzi, interventi sul territorio (interventi di messa in sicurezza), acquisto di immobili (terreni o edifici). Si tratta di una spesa importante per la comunità cittadina perché da essa dipende la disponibilità e/o il mantenimento di beni comunali destinati all'erogazione di servizi pubblici (scuole, nidi, trasporto pubblico, impianti sportivi, RSA). Nel 2019 queste spese ammontano a € 288,4 mln, una cifra di gran lunga inferiore alla somma prevista inizialmente nel bilancio, che era pari a € 951 mln. In modo del tutto speculare alle entrate in conto capitale, anche gli investimenti scontano queste importanti differenze tra previsioni iniziali e dati effettivi finali. Il grafico seguente mostra l'andamento della spesa per investimenti negli ultimi 5 anni.



**evoluzione  
spesa in conto  
capitale**  
(milioni di euro)

La tabella seguente mostra, invece, la ripartizione percentuale degli investimenti per missione, cioè per ciascun ambito di intervento comunale.

Spesa di investimento per missione	%
Mobilità e trasporto pubblico .....	81%
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente.....	6%
Energia e fonti energetiche .....	4%
Assetto del territorio ed edilizia abitativa .....	3%
Servizi istituzionali .....	2%
Tutela e valorizzazione beni culturali.....	2%

L'incidenza degli investimenti sul totale della spese - correnti e in conto capitale - è pari al 19,54%. La quota di investimenti complessivi finanziati dal debito è pari al 43,81%, questo significa che una parte di investimenti che giustamente vanno fatti sono tuttavia derivanti da risorse a debito che quindi cresce.

Le **spese per incremento di attività finanziarie** sono state pari a zero nel 2019. Sono spese riferite all'acquisto di titoli e azioni.

Le **spese per rimborsi di prestiti** sono state di € 251,9 mln di cui:

- € 9,4 mln di rimborsi per titoli obbligazionari
- € 188,2 mln per rimborsi di prestiti a breve termine
- € 54,2 mln per rimborsi di mutui e prestiti a lungo termine.

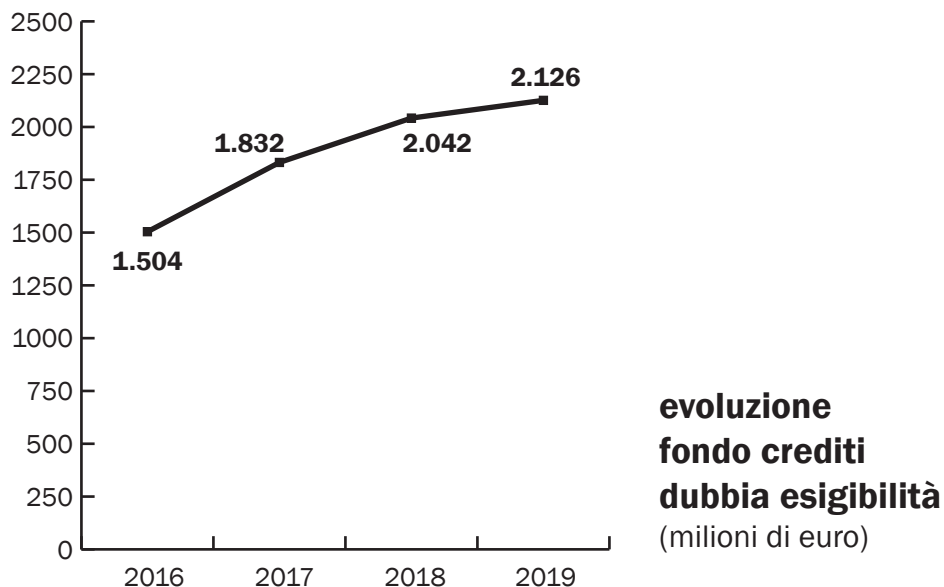
Le **spese per anticipazioni** di tesoreria sono state pari a zero, in quanto nel 2019 il Comune non ha avuto la necessità di attivare questa forma di prestito a brevissimo termine il cui utilizzo segnala temporanee difficoltà di liquidità.

Le **spese per servizi per conto di terzi** sono state di € 2,39 mld. Come per le entrate, sono spese che non hanno alcuna rilevanza politica e non incidono sui servizi erogati. Sono somme con cui vengono pagati i contributi previdenziali trattenuti dagli stipendi del personale, vengono restituiti depositi cauzionali e viene pagata l'IVA all'Erario su fatture emesse per acquisti da fornitori.

## Spese che non si spendono

Il bilancio comunale ogni anno contiene, tra le voci di spesa, una molteplicità di somme che non sono destinate a soddisfare i bisogni della città, in quanto inserite all'interno di fondi di accantonamento obbligatori non utilizzabili se non al verificarsi di determinate situazioni negative per il bilancio dell'Ente (condanna per una sentenza passata in giudicato, perdita di una società partecipata, crediti divenuti inesigibili, ovvero che non verranno più riscossi). Queste risorse che il Comune deve mettere da parte e che non può utilizzare ammontano a complessivi € 3,81 mld.

Il **Fondo Crediti Dubbia Esigibilità** (FCDDE) è uno dei più recenti vincoli di finanza comunale che impone di accantonare risorse anziché spenderle e che per Napoli ammonta a € 2.125 mld. Come già accennato nell'illustrazione delle entrate, copre il rischio che entrate iscritte in bilancio in anni passati non vengano effettivamente riscosse nelle casse comunali. L'importo di questo fondo è pari al 92,12% dei residui attivi più rischiosi in termini di possibilità concreta di riscossione. In futuro, la normativa prevede un ammontare del fondo pari al 100% dei crediti di dubbia esigibilità. Ciò comporterà, pertanto, l'obbligo di congelare ulteriori risorse, con la conseguente ulteriore penalizzazione della capacità di spesa del Comune. Il grafico a seguire mostra l'evoluzione del fondo negli ultimi 4 anni.



La tabella che segue mostra gli altri fondi obbligatori per legge che richiedono l'accantonamento di risorse.

Fondi da accantonare	Descrizione del rischio coperto	Importo 2019
Fondo contenzioso	Copre i rischi derivanti da cause legali in cui l'Ente potrebbe soccombere e per cui sarebbe tenuto quindi a pagare dei danni	€ 295,8 mln
Fondo anticipazioni di liquidità (FAL)	Anticipazione concessa da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e che il Comune deve restituire negli anni previsti	€ 995 mln
Fondo perdite società partecipate	Copre eventuali perdite delle società partecipate dell'Ente	€ 1 mln
Altri accantonamenti		€ 394,8 mln

Il FAL è un'anticipazione di denaro che lo Stato, attraverso Cassa Depositi e Prestiti, riconosce ai comuni che non hanno la liquidità sufficiente a pagare i propri debiti. Napoli ha stipulato 4 contratti di anticipazione, che prevedono un ammortamento in 30 anni, per un totale di € 1,16 mld. Queste anticipazioni non costituiscono indebitamento, non sono risorse aggiuntive per i comuni e vanno restituite nei tempi stabiliti nel contratto. Dal 2014 al 2019, il Comune ha già restituito € 168 mln.

Nella voce "altri accantonamenti" i fondi i più rilevanti sono:

- fondo per perdite derivanti dai contratti derivati, il cui importo ammonta a € 174 mln;
- fondo di rotazione, pari a € 169 mln; si tratta di un'anticipazione che lo Stato concede ai comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio, come illustrata a seguire. Complessivamente Napoli ha ricevuto 235 mln mediante detto fondo.

A questi fondi, si aggiungono, infine, i **Fondi Pluriennali Vincolati** (FPV), ovvero risorse riferite ad entrate già accertate nel bilancio e che vengono accantonate in quanto finanziano spese che il Comune sosterrà in anni successivi. Nel 2019 il FPV per spese correnti è pari a € 15,8 mln, mentre il FPV per spese di



investimento è pari a € 204,4 mln. Detti fondi rendono evidente la distanza temporale che intercorre tra la disponibilità delle risorse in entrata e il momento in cui l'Ente è in grado di impiegarle. Importi elevati di questi fondi possono essere sintomo di una difficoltà a realizzare i propri obiettivi nonostante la disponibilità delle risorse.

## Come si chiude il bilancio

Entro il mese di aprile di ogni anno, il Comune approva il rendiconto o consuntivo, nel quale confluisce la rendicontazione di tutte le entrate e le spese dell'anno concluso e una serie di dati e indicatori con cui vengono illustrati e motivati i risultati effettivamente conseguiti.

Il **Risultato di Competenza** è l'importo che scaturisce dalla differenza tra le entrate e le spese dell'anno di riferimento. Nel 2019 questo importo è positivo e pari a € 274 mln. Quindi, senza considerare le scelte del passato che pesano sul bilancio comunale, il risultato finale del 2019 ci dice che il Comune ha speso meno di quanto aveva a disposizione in entrata.

Il **Risultato di Amministrazione** è un indicatore che, a differenza del precedente, sintetizza la gestione complessiva dell'Ente e deriva dalla seguente formula: Fondo cassa + residui attivi – residui passivi – Fondo Pluriennale Vincolato. Detto importo comprende i soldi che risultano presenti effettivamente nelle casse comunali e l'importo di tutti i crediti che devono essere ancora riscossi; a questa somma vengono sottratti tutti i debiti che l'Ente deve ancora pagare e le risorse che sono vincolate a spese future.

Il risultato di amministrazione mostra la capacità del Comune di coprire tutte le spese – anche quelle dalle gestioni precedenti - con un adeguato flusso di entrate. Questo risultato, per Napoli, ammonta a € 1,7 mld. L'importo, ancorchè rilevante, non risulta sufficiente a coprire gli impegni di bilancio assunti negli anni passati, né a garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e, in particolare, i recenti obblighi di accantonamento come descritti nel paragrafo precedente. Tutto ciò si traduce nella determinazione del cosiddetto disavanzo di amministrazione.

2019	Milioni €
Risultato di amministrazione .....	1.761
Parte accantonata.....	3.813
Parte vincolata .....	561
Parte destinata agli investimenti .....	0

Parte disponibile – Disavanzo di amministrazione.....€ - 2.613,2

Il disavanzo di amministrazione rappresenta una patologia della gestione finanziaria che, nel caso di Napoli, si protrae ormai da molto tempo e che, negli ultimi anni, si è ulteriormente aggravata. Ciò è avvenuto non certo perché il Comune ha speso di più per la città, ma a causa di scelte del passato scaricate sui bilanci delle amministrazioni che sarebbero venute dopo e di nuove regole contabili che, dal 2016, applicandosi a tutti gli Enti Territoriali, senza alcuna distinzione tra le tante e variegata specificità locali, hanno ulteriormente penalizzato e peggiorato i conti dei comuni che come Napoli partivano da una situazione finanziaria già molto critica. Il meccanismo del FCDE e le modalità di rappresentazione del FAL in bilancio, sono due esempi di regole contabili che, negli ultimi anni, hanno determinato un peggioramento del disavanzo del Comune di Napoli.

La presenza di un disavanzo di amministrazione ha comportato l'obbligo di approvare un piano di recupero che prevede una quota annua di spesa a carico del bilancio comunale, finalizzata a ripristinare, nel tempo, una sana e corretta gestione delle risorse. Quindi, mentre nella maggior parte dei Comuni il rendiconto individua un "avanzo" ovvero una somma non spesa l'anno precedente da poter destinare a spese straordinarie – in genere investimenti, nel caso di Napoli ogni rendiconto implica una verifica sullo stato di attuazione del ripiano del disavanzo e, in caso di ulteriore peggioramento dei conti, un ulteriore sottrazione di risorse alla città.

A seguito della sentenza n. 4/2020 della Corte Costituzionale, nella quale è stata dichiarata l'incostituzionalità delle norme sul Fondo Anticipazione Liquidità – un fondo che contiene un prestito erogato dalla Cassa Depositi e Prestiti -, il Comune ha dovuto procedere ad un ricalcolo del disavanzo di amministrazione a partire dal 1 gennaio 2015. La situazione aggiornata del disavanzo degli ultimi 5 anni è riportata a seguire.

Evoluzione disavanzo in migliaia di € come rideterminato nel 2020

2015	2016	2017	2018	2019
- € 2.585	- € 2.930	- € 2.758	- € 2.650	- € 2.613

La rideterminazione del disavanzo ha comportato la necessità di ricalcolare le quote di disavanzo recuperate negli anni 2015-2019 e la rideterminazione delle quote a carico dei bilanci futuri.

Il programma di ripiano a carico degli anni dal 2015 al 2019 di cui il bilancio di Napoli deve farsi carico è riportato a seguire.

Quota annuale di recupero del disavanzo complessivo in milioni di €

2015	2016	2017	2018	2019
------	------	------	------	------

€ 104                  € 104                  € 107                  € 102                  € 117

Per effetto della sentenza 4/2020, si è determinato un aggravio complessivo nel piano di recupero del disavanzo, dal 2015 al 2019, a € 44.712.162,43.

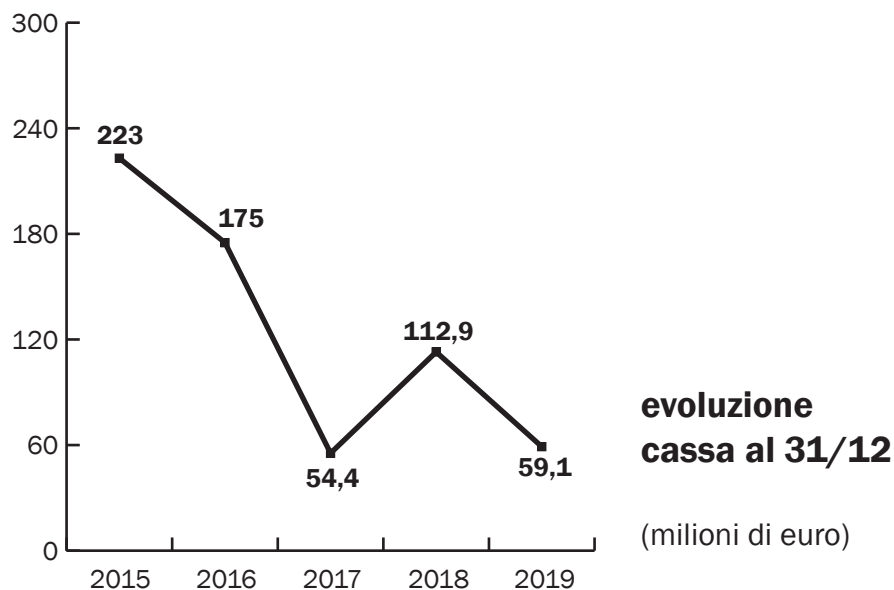
Questo maggior onere sarà programmato attraverso un piano di recupero dal 2020 al 2044: importo annuale da recuperare € 1.788.486,50. Le quote di recupero a carico degli esercizi 2020 e 2021 diventano rispettivamente di € 168 mln e € 139 mln.

Il piano di recupero nel biennio conclusivo della consiliatura risulta così strutturato:

Risorse destinate al recupero del disavanzo nel 2020 e 2021 in mln €

	2020	2021
Alienazioni immobiliari	€ 53	€ 85
Alienazione rete gas	€ 35	
Alienazioni mobiliari (Terme Agnano)	€ 32	
Risorse correnti del bilancio	€ 17	€ 22
Utilizzo FAL	€ 31	€ 32
<b>TOTALE</b>	<b>€ 168</b>	<b>€ 139</b>

La **gestione della liquidità** – ovvero i soldi effettivamente disponibili nelle casse comunali - è un altro aspetto rilevante per il buon andamento dell'Ente. Essa costituisce la base per valutare il mantenimento nel tempo degli equilibri di bilancio.



A fine 2019 le risorse nelle casse comunali ammontano a € 59 mln. Il grafico a seguire mostra il dato della cassa negli ultimi anni.

La gestione della cassa è un elemento critico del bilancio di Napoli a causa della scarsa capacità di riscossione delle entrate. Ciò comporta anche forti ritardi nei pagamenti dei lavori, beni e servizi acquistati dai fornitori. Il Comune paga, in media, i propri debiti con 396 giorni di ritardo.

A causa della cronica mancanza di soldi nelle casse comunali, l'Ente utilizza in modo continuativo i fondi vincolati – soldi che sono per legge destinati ad altri scopi - per il pagamento delle spese. Anche questa pratica è una patologia se utilizzata in modo sistematico, perché si tratta di fondi che poi il Comune deve recuperare in tempi successivi per non violare le norme contabili.

Al 31 dicembre 2019 risultava un utilizzo di fondi vincolati non ancora ricostituiti di € 415.338.929,22.

## Il debito

Nel caso di Napoli il debito è un tema complesso e storicamente caratterizzato da lunghe e intricate vicende, anche legali. Si prospetta la necessità vitale di operare una revisione del debito pubblico del Comune di Napoli, il quale occorre sia indifferibilmente depurato dalle somme imputabili a diverse componenti. Innanzitutto, si dovrebbero profondamente rivedere gli importi derivanti da operazioni di tipo speculativo,

come, ad esempio, la stipula di contratti di **acquisto dei “derivati” e di altri simili “prodotti finanziari”**. Tali importi possono essere dichiarati illegali o non esigibili anche alle luce della recentissima Sentenza della Corte di Cassazione n. 8770/2020, che ha dichiarato nulli tutti i contratti sui derivati sottoscritti dai Comuni che non fossero stati approvati da apposita delibera di Consiglio Comunale. **L'attuale ammontare dei flussi negativi relativi ai derivati è di circa 180 milioni di Euro nei prossimi 12 anni, circa 15 milioni all'anno.**

In secondo luogo, si dovrebbero cancellare **i debiti dei Commissariamenti**, il cui importo ammonta - per una cifra arrotondata per difetto - **a 300 milioni di Euro**. Tale importo riguarda, in particolare, il commissariamento del post terremoto, durato incredibilmente in carica circa 40 anni, quello relativo alla bonifica di Bagnoli, tuttora in corso, e quello legato all'emergenza rifiuti.

Le scelte operate dai Commissari, dotati di poteri eccezionali, hanno generato ingenti danni non solo economici, ma anche sociali, come, ad esempio, quelli discendenti dal contenzioso per la stipula di contratti, concessioni e appalti e per tutti gli atti e i provvedimenti in deroga alle ordinarie procedure di controllo politico ed amministrativo del comune di Napoli.

Si considerano ascrivibili altresì al debito da ristrutturare quelli che derivano la loro fonte generatrice in contratti di mutuo stipulati a tassi di interesse fuori mercato per i quali il comune dovrà pagare **oltre 800 milioni di euro di interessi nei prossimi 15 anni.**

Quest'ultima voce del debito si ricollega a un altro tema di fondamentale importanza: il delicato ruolo di **Cassa Depositi e Prestiti (CDP)** e i finanziamenti contratti con essa dagli Enti Locali. Con la sua privatizzazione avvenuta nel 2003, CDP ha smarrito la sua primaria funzione di Ente pubblico che raccoglieva il risparmio privato dei cittadini per finanziare opere di pubblica utilità, comprese quelle degli Enti Locali.

Quella di CDP è una situazione surreale in cui i risparmi dei cittadini non vengono più utilizzati per i servizi pubblici o per la realizzazione di opere pubbliche, ma per aumentare gli utili e la liquidità di CDP la cui compagine societaria è composta dal Ministero dell'Economia e Finanze per l'84% e da Fondazioni bancarie per il restante 16%.

Il Comune di Napoli ha in essere circa 700 mutui, la maggior parte dei quali sono stati contratti con **CDP, per un valore di circa 2 Miliardi di Euro** ad un tasso fuori mercato **oscillante tra il 4% e il 5%**. Poiché i tassi attuali dei mutui viaggiano intorno all'1% anche un abbassamento dello 0,50% del tasso praticato sui mutui presi in esame comporterebbe una diminuzione significativa degli interessi passivi di circa 140 milioni di Euro fino al 2044. Analogamente una riduzione del 2% dei tassi praticati porterebbe una presunta riduzione degli interessi passivi: circa 700 milioni di Euro, sempre fino al 2044. Per questi motivi, sarebbe cruciale sollecitare, con azioni istituzionali e con iniziative nei confronti del Governo, la rinegoziazione da parte dello Stato dei mutui contratti dal Comune di Napoli con la CDP, in conformità a quanto previsto dall'art. 39 legge 8/2020 (conversione in legge del c.d. Milleproroghe),

che prevede l'accollo dei debiti da parte dello Stato e una loro successiva rinegoziazione. Con un meccanismo abbastanza complicato l'articolo 39 del Milleproroghe consentirebbe agli enti locali di accollare i propri mutui allo Stato affinché il Tesoro li possa rinegoziare o ristrutturare per abbassare il più possibile il tasso di interesse anche attraverso l'emissione di titoli di Stato.

Si evidenzia anche l'urgenza di adoperarsi per sterilizzare ogni effetto contabile distorsivo, partendo proprio dal superamento della ratio e dalle regole del pareggio di bilancio degli Enti Locali la cui situazione finanziaria e patrimoniale non corrisponde quasi mai all'esigenze reali delle comunità.

E' necessario stigmatizzare gli squilibri finanziari e il dissesto economico degli Enti Locali, molto spesso provocati da una legislazione ondivaga, altalenante e imprevedibile, contraria anche agli stessi principi dell'unitarietà, continuità, trasparenza e correttezza dei bilanci pubblici, che da un lato vengono ingabbiati nei draconiani principi costituzionali dell'art. 81 cost sul pareggio di bilancio e dall'altro estemporaneamente applicati così come interpretati e modificati con sentenze della stessa Corte Cost, basti pensare allo sconcerto degli effetti derivanti dalle sent. 18/2019 e 4/2020, che hanno gettato disorientamento contabile nella confezione dei bilanci del Comune.

A fine 2019, l'ammontare complessivo dello stock di **debito** del Comune di Napoli ammonta a € 1.494 mln. Su ciascun abitante di Napoli, quindi, grava un debito medio di **€ 1.557**.

Evoluzione debito comunale in milioni di €

2015	2016	2017	2018	2019
€ 1.430	€ 1.408	€ 1.374	€ 1.371	€ 1.494

Nel 2019 sono stati estinti e rinegoziati mutui per un importo pari a € 737 mln, che hanno consentito di recuperare € 12,6 mln destinati a spesa corrente.

La **spesa per interessi passivi** sui prestiti, nell'anno 2019, ammontava € 86 mln per un tasso medio del 4,20%.

Evoluzione interessi passivi in milioni di €

2015	2016	2017	2018	2019
€ 93	€ 104	€ 92	€ 87	€ 86

Al debito di cui sopra si aggiungono i **residui passivi**, ovvero spese impegnate per lavori, beni e servizi forniti da terzi, ma non ancora pagati. A fine 2019 i residui passivi erano complessivamente pari a € 2 mld.

Evoluzione residui passivi in milioni di €

2015	2016	2017	2018	2019
€ 36	€ 112	€ 178	€ 241	€ 1.244

L'evoluzione dei residui passivi è crescente e mostra, in modo speculare alle criticità della cassa comunale, l'acuirsi delle difficoltà a pagare i debiti commerciali. Il fatto che i residui si concentrano soprattutto sull'ultimo anno indica che sono stati effettuati acquisti a cavallo di due annualità, ovvero alcuni residui andavano messi a carico dell'anno 2018 ma sono stati caricati tutti sul 2019 in quanto gli acquisti sono stati effettuati in un periodo tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019.

## Per saperne di più

### Come approfondire il bilancio?

L'illustrazione del bilancio comunale riportata in questo opuscolo delinea un quadro molto sintetico dei principali numeri che caratterizzano i conti pubblici di Napoli.

Nella speranza di aver suscitato la vostra curiosità al punto da voler ulteriormente approfondire i numeri e i dati del bilancio, segnaliamo la possibilità di consultare tutti i documenti della programmazione economico-finanziaria dell'Ente sul sito istituzionale [www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it) nella sezione "Amministrazione trasparente" - Bilanci.

Si segnala, inoltre, che strumenti utili per una lettura agevolata del bilancio e del rendiconto sono i seguenti:

- le **Relazioni dei Revisori dei Conti**, l'organo di collaborazione del Consiglio Comunale che effettua i controlli sul rispetto dei principi e delle norme che disciplinano la redazione del bilancio e del rendiconto;
- la **Nota integrativa**, che ha la funzione di integrare i dati quantitativi esposti negli schemi di bilancio al fine di rendere più chiara e significativa la lettura dello stesso;
- la **Relazione al rendiconto**, nella quale dovrebbe essere data illustrazione dei risultati effettivamente raggiunti, mettendo in evidenza le variazioni intervenute rispetto alle previsioni iniziali e fornendo una possibile spiegazione agli eventi considerati;
- il **Rendiconto semplificato per il cittadino**, che dovrebbe riportare un'esposizione sintetica e semplice dei dati di bilancio.

Al fine di poter migliorare le edizioni successive di questo opuscolo, vi chiediamo di fornirci un riscontro in termini di spunti, osservazioni, esigenze conoscitive e informative ulteriori, nonché ogni e qualsiasi suggerimento o commento utile a poter sviluppare strumenti e documenti conoscitivi e informativi sul

bilancio comunale di Napoli da mettere a disposizione della comunità cittadina.  
Potete scriverci al seguente indirizzo mail: -----

Legenda

mln = milioni

mld =miliardi



# Post-fazione

## **Il ruolo del contesto Europeo e Italiano sulle casse degli Enti Locali**

Cosa c'entra il bilancio di un Ente Locale con la situazione internazionale economica e con la condizione delle casse statali? Molto più di quanto si possa immaginare. Ogni decisione a livello locale proviene da un preciso quadro normativo nazionale che fa parte di un sistema economico europeo, soggetto a sua volta alla competizione a livello globale. I Comuni si trovano a dover essere il primo baluardo di democrazia per il cittadino e quindi le relazioni con gli Enti superiori ne determinano, nei limiti della Costituzione, le scelte e le azioni. Un ruolo cruciale è giocato dalle banche e dai sistemi di credito poiché gli Stati, dovendo competere a livello mondiale sul fronte dei servizi e degli investimenti, hanno bisogno di una liquidità che non può più provenire dalle banche centrali nazionali in quanto, almeno in Europa, esiste un sistema di credito centralizzato e autonomo che si chiama Banca Centrale Europea (BCE). La BCE svolge un ruolo di "prestatore ultimo" e decide in piena autonomia chi finanziare e chi non finanziare come una banca vera e propria. Si capisce bene che in questo scenario se uno Stato è un buon "cliente" i tassi di prestito del denaro saranno agevolati, altrimenti il denaro prestato costerà di più. Gli Stati a loro volta per fare cassa possono soltanto prendere i soldi dove ci sono, ovvero negli Enti Locali, ovvero da quelle Istituzioni che vengono sorrette e finanziate dalle tasse e dalle imposte dei cittadini. Le norme imposte agli Enti Locali da queste regole di finanza pubblica austera hanno obbligato gli Enti a rivedere le modalità di redazione del Bilancio e a tagliare le proprie spese, sprofondando in una crisi economica di difficile soluzione con gli strumenti a disposizione. I Comuni sono stati schiacciati da 10 anni di politiche di austerità finanziaria. Attraverso il contorto meccanismo del patto di stabilità interno prima e oggi con le regole del pareggio e degli equilibri di bilancio, i Comuni sono stati obbligati a conseguire, ogni anno, un "avanzo" di bilancio (entrate > spese) che andava e va a beneficio della capacità di spesa dello Stato. Ecco come si spiega il fatto che i Comuni, negli ultimi anni, hanno ridotto il loro debito mentre l'indebitamento pubblico nazionale ha continuato a crescere, hanno tagliato fortemente le spese per il personale e i servizi e hanno finanche visto ridurre in modo consistente i trasferimenti dallo Stato centrale. Come se non bastasse, il perverso meccanismo di erogazione dei mutui agli Enti Locali da parte di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha fatto peraltro schizzare alle stelle il costo del debito locale. Risulta chiaro che i Comuni hanno svolto i loro "compiti a casa" e che i cittadini si sono fatti cari-

co ormai della maggior parte delle entrate dei Comuni ma tutto questo non ha portato nessun beneficio in termini di servizi e tutele sociali. Se si considerano i Comuni del sud Italia, che già scontavano una condizione storica di profondo squilibrio sociale, si può capire come mai Napoli è la città d'Italia che soffre maggiormente questo “nuovo” sistema economico ormai diventato legge unica di azione politica. Non hanno aiutato in questo contesto socio-politico-economico le croniche e apparentemente irrisolvibili questioni di “amministrazione inefficiente”, basti pensare che le difficoltà a riscuotere da parte degli Enti Locali sono diventate oggi determinanti per il fallimento dell'Ente stesso in quanto le tasse e i tributi dei cittadini rappresentano la principale fonte di sostentamento economico. Così non era quando i trasferimenti statali erano abbondanti e quando le norme di contabilità pubblica non erano così penalizzanti per gli Enti Locali, in generale, e per i comuni, come Napoli, con una storia e un contesto sociale specifici.

Siamo convinti che i dati fin qui presentati con dovizia di particolari e approfonditi negli allegati che illustriamo di seguito possano consentire a ciascuno cittadino o cittadina interessato/a di conoscere i principali numeri del bilancio di Napoli e di poter elaborare una propria opinione. Restiamo altrettanto convinti che uno scenario numerico, per quanto espressivo di una situazione contabile, debba essere narrato e contestualizzato nel sistema economico vigente che ne determina effetti e azioni concrete, senza mai dimenticare che ogni azione istituzionale e legge dello Stato non può fuoriuscire dal dettato Costituzionale e la nostra Costituzione garantisce la dignità umana oltre ogni regola contabile.

