FOCUS

Patto per Napoli

Osservatorio
Economia e Società
Napoli



COMUNE DI NAPOLI

Patto per Napoli

Aprile 2025

Osservatorio Economia e Società della città di Napoli

L'Osservatorio di Economia e Società della città di Napoli, costituito dal Comune con delibera di Giunta n. 476 del 07/12/2023, ha l'obiettivo di elaborare studi e analisi sulle principali dinamiche economiche e sociali della città. L'Osservatorio è coordinato da Gaetano Vecchione (Università Federico II) ed è composto da: ***Salvatore Biondo*** *(IFEL),* ***Paola De Vivo*** *(Università Federico II),* ***Giuseppe Lucio Gaeta*** *(Università L'Orientale),* ***Claudia Gargiulo*** *(Comune di Napoli),* ***Francesco Izzo*** *(Università Federico II),* ***Benedetta Parenti*** *(Università L'Orientale) e* ***Paola Sabadin*** *(Comune di Napoli). L'Osservatorio opera in sinergia con la struttura dell'Amministrazione, attraverso il coinvolgimento dell'Assessorato al Bilancio, delle Aree Ragioneria ed Entrate, del Gabinetto del Sindaco, dell'Ufficio PNRR e Politiche di coesione avvalendosi, inoltre, della collaborazione scientifica di SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno. L'Osservatorio, oltre a curare il suo rapporto annuale che offre una fotografia dell'economia e della società partenopea, pubblica dei focus periodici su temi specifici che riguardano la città di Napoli. Per la redazione di alcune parti di questo focus, l'Osservatorio si è avvalso della collaborazione di Raffaele Grimaldi (Città Metropolitana di Napoli) e Francesco Verde (Dottore Commercialista).*

Focus

Il 29 marzo 2022 il Comune di Napoli ha siglato con l'allora primo ministro Draghi il "Patto per Napoli", accedendo così ad un contributo finalizzato al riequilibrio finanziario e al rilancio degli investimenti della città. Il Patto è dunque uno strumento di sostegno straordinario cui il Comune ha fatto ricorso nel quadro di un più ampio percorso di risanamento della propria situazione finanziaria. A tre anni dalla sua sottoscrizione, avvalendosi delle informazioni e dei dati ricavabili dalle fonti istituzionali, questo focus propone elementi utili per formulare un più dettagliato bilancio delle attività che il Comune ha realizzato nel triennio 2022-2025.

Consulenza scientifica progetto grafico: Roberta Angari

COMUNE DI **NAPOLI**

Introduzione

La legge di bilancio 2022 ha previsto un contributo complessivo di 2,67 miliardi di euro da destinare per gli anni 2022-2042 ai Comuni capoluogo di Città Metropolitana con un disavanzo pro capite superiore a 700 euro (in quel momento Napoli registrava un disavanzo pari a circa 2.300 euro pro capite). In virtù di questa norma, il 29 marzo 2022, **il Comune di Napoli ha siglato con l'allora primo ministro Draghi il "Patto per Napoli"**, potendo così accedere a un contributo a fondo perduto per il riequilibrio finanziario pari a circa 1,23 miliardi di euro erogati in tranche annuali fino al 2042.

Il Patto è uno strumento di sostegno finanziario straordinario cui il Comune ha fatto ricorso nel quadro di un più ampio percorso di risanamento della propria situazione finanziaria.

Dal 2012, infatti, il Comune si trova, ai sensi della normativa relativa agli enti locali, in condizione di predissesto finanziario. Al fine di evitare il dissesto - che implica gestione commissariale, blocco dell'operatività e dei pagamenti, con conseguente danno per la città - e mantenere invece la gestione finanziaria in capo all'organo politico-amministrativo, nel 2013 il Comune ha elaborato un Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ha conosciuto una rimodulazione nel 2018 a seguito delle valutazioni espresse dalla Corte dei Conti e altri organi competenti attivi in seno al Ministero dell'Interno.

L'approvazione del Patto per Napoli integra il Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale del 2018, che il Patto affianca e sostiene, rafforzandone la sostenibilità.

Infatti, il contributo acquisito grazie al Patto permette alle casse comunali di dare seguito agli impegni previsti dal Piano di Riequilibrio, concretizzando una graduale riduzione dell'esposizione debitoria dell'amministrazione, senza tuttavia compromettere le risorse destinate alla spesa pubblica per i cittadini, ovvero alla fornitura dei servizi essenziali.

L'accesso al contributo previsto dal Patto è vincolato al rispetto di una serie di condizionalità che rappresentano una parte essenziale dell'accordo tra Stato e Comune perché disegnano i contorni del programma di lavoro che l'amministrazione è chiamata a realizzare. Si tratta di impegni assunti dal Comune che riguardano l'incremento della capacità di riscossione tributaria, la razionalizzazione e l'efficientamento delle società partecipate, la valorizzazione del patrimonio immobiliare, la riorganizzazione della macchina amministrativa e la digitalizzazione dei processi. In aggiunta, il Comune ha assunto l'impegno, valido per tutto il periodo in cui risulterà beneficiario del contributo, a destinare al ripiano del proprio disavanzo e al rimborso dei propri debiti finanziari risorse proprie in ammontare pari ad almeno un quarto del contributo annuo ricevuto.

Il Piano di Riequilibrio attualmente in vigore ha un orizzonte temporale che dura fino al 2032, durante il quale il Comune rimarrà in stato di pre-dissesto. Invece, dal 2033 al 2043 è previsto il riequilibrio *in bonis*, e cioè in un regime di gestione ordinaria. Durante tutto questo arco temporale il Comune è chiamato a destinare al ripiano del proprio disavanzo risorse che ammontano a 175 milioni di euro per anno fino al 2030, a 79 milioni per anno nel 2031 e 2032, a circa 42 milioni dal 2033 fino al termine del periodo.

Le erogazioni dello Stato previste nell'ambito del Patto, iniziate nel 2022, si protrarranno sino al 2042 secondo uno schema che ha previsto nei primi quattro anni, tra il 2022 e il 2025, l'erogazione di 440 milioni di euro, corrispondenti a circa il 36% circa del contributo complessivo. A partire dal 2026, però, il sostegno sarà di "soli" 46 milioni di euro. Al fine di continuare a garantire adeguati livelli di spesa pubblica per servizi, sarà quindi cruciale per la città attivare nuove risorse attraverso la riscossione e nuovi progetti di investimento.

I dati che l'Assessore al Bilancio ha illustrato il 29 gennaio 2025 in occasione della presentazione del bilancio preventivo 2025-2027 suggeriscono che i risultati conseguiti in questo primo scorcio di operatività del Patto sono stati rilevanti. L'esposizione finanziaria complessiva del Comune è scesa dai circa 5 miliardi registrati al 31 dicembre 2021 ai circa 3,9 miliardi al 31 dicembre 2024. Tale riduzione, pari a circa 1,1 miliardi, è imputabile sia alla riduzione del disavanzo, passato da 2,2 miliardi a 1,6 miliardi, con una riduzione di circa 550 milioni, sia alla riduzione del debito finanziario (parte in conto capitale e in conto interessi) che è passato da 2,8 a 2,2 miliardi, con una riduzione di circa 600 milioni di euro.

Le pagine che seguono propongono elementi utili per formulare un più dettagliato bilancio delle attività che il Comune ha realizzato e dovrà realizzare nel quadro del Patto.



La struttura finanziaria del Patto per Napoli

Un cronoprogramma dettagliato quantifica, per ciascun anno tra il 2022 e il 2042, gli apporti finanziari previsti dal Patto. È quindi possibile specificare per ogni anno l'entità del contributo straordinario a carico dello Stato e quella delle risorse che, in parallelo, dovranno essere conferite dal Comune di Napoli, entrambi con l'obiettivo di perseguire il riequilibrio finanziario dell'ente.

Nella definizione del cronoprogramma, è stata adottata una scelta strategica volta a concentrare circa una buona fetta del contributo statale complessivo (il 36% del totale) negli anni immediatamente successivi alla stipula del Patto (2022-2025). L'obiettivo era rendere disponibili da subito risorse utili per rafforzare la macchina amministrativa comunale, assumendo nuovo personale e agevolando la pianificazione e realizzazione di azioni in grado di migliorare le performance nella riscossione dei tributi e la valorizzazione del patrimonio.

Dunque, negli anni tra il 2022 e il 2025 il contributo medio annuo garantito dallo Stato nel quadro del Patto si è assestato intorno ai 110 milioni di euro, con un picco nel 2024 quando si sono raggiunti i 150 milioni di euro (Figura 1, parte blu degli istogrammi). Invece, nel periodo successivo (2026-2042) questo contributo medio sarà pari a circa 46 milioni.

Questa riduzione del contributo statale implicherà, dal 2026, un aumento dell'impegno a carico del Comune (parte gialla degli istogrammi in Figura 1). Se nel primo periodo di operatività del Patto (2022-2025), il Comune ha ogni anno contribuito al riequilibrio della propria condizione finanziaria con risorse aggiuntive in media pari a 27 milioni di euro, nel periodo 2026-2042 questo contributo medio annuale dovrà incrementarsi fino a 40 milioni circa. E' importante segnalare che, stando alle condizioni previste dal Patto, il Comune ha voluto incrementare la quota di risorse di sua spettanza che è di fatto superiore al quarto delle risorse statali che avrebbero determinato per lo stesso periodo 2026-2042 un apporto medio annuo di circa 12 milioni. Dal 2026, quindi, inizierà una nuova fase nella quale il contributo statale continuerà a essere cospicuo e indispensabile ma il riequilibrio della condizione finanziaria richiederà al Comune uno sforzo finanziario via via maggiore rispetto a quanto si è osservato con i primi tre anni di esordio del Patto.



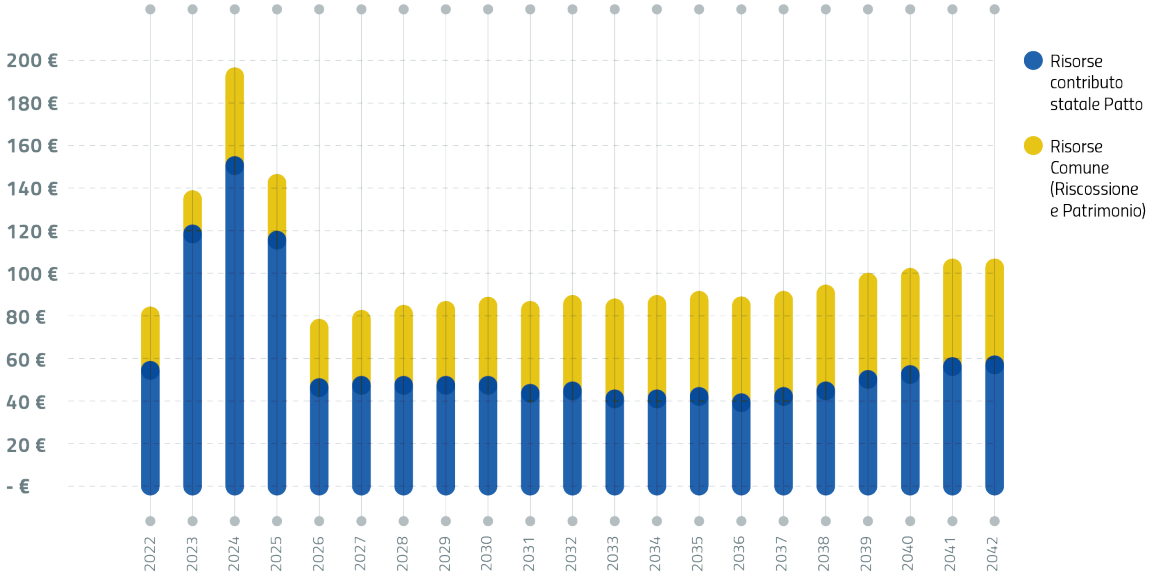


Figura 1: Risorse Patto per Napoli distinte per fonte e anno (milioni di euro).
Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.

Si è pianificato che le risorse che il Comune dovrà investire per il riequilibrio (e cioè, come si è detto, la parte gialla degli istogrammi in Figura 1) derivino da attività che riguardano la gestione del patrimonio e la riscossione dei tributi.

La Figura 2 mostra come - con l'eccezione degli anni 2022 e 2024, durante i quali il Comune ha realizzato rilevanti introiti con operazioni riguardanti il patrimonio - le risorse sono attese principalmente dal fronte della riscossione. Nel complesso, degli 800 milioni complessivi che il Comune si è impegnato recuperare per il riequilibrio finanziario, circa 730 (il 90%) sono attesi dalla riscossione mentre 73 (il 10%) sono secondo le previsioni da ricavare dalle attività che riguardano il patrimonio.

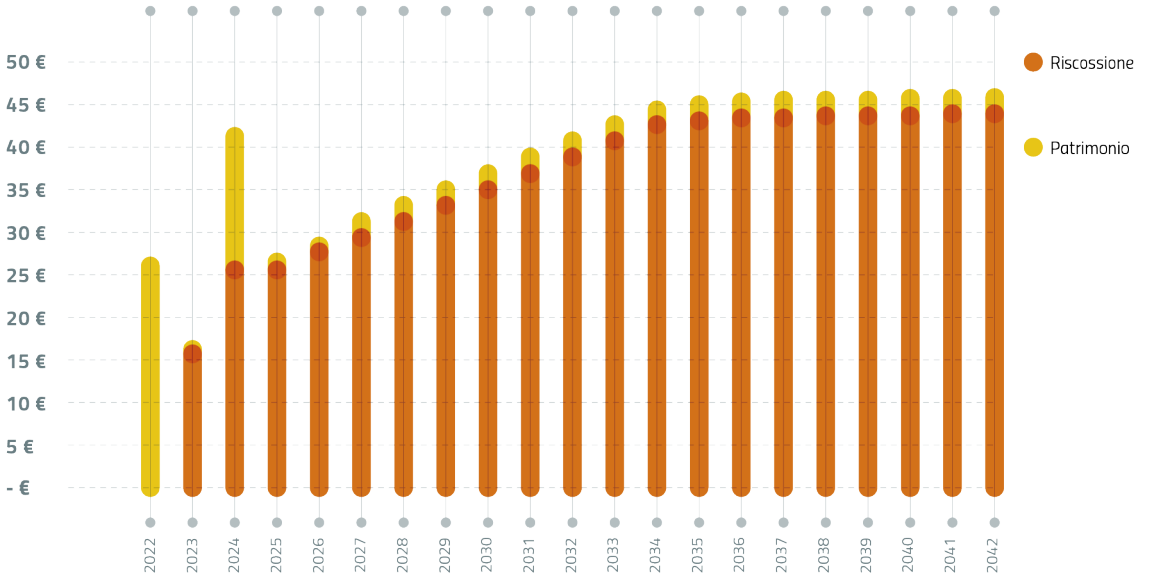


Figura 2: Risorse attivate dal Comune di Napoli nell'ambito del Patto per fonte e anno (milioni di euro).
Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.

Per ciò che attiene alla riscossione, il Comune prevede di incassare in media circa 35 milioni di euro aggiuntivi all'anno tra incremento dell'addizionale IRPEF, incremento dell'addizionale aeroportuale e miglioramento della riscossione dei tributi (Figura 3). Dall'incremento dell'addizionale IRPEF ci si attende, in media, circa 14 milioni di euro di nuovo gettito l'anno. Si tratta di una misura che grava per intero sui redditi dei cittadini che hanno visto aumentare l'addizionale comunale IRPEF di 0,2 punti percentuali a partire dal 2024. Dall'incremento dell'addizionale aeroportuale ci si attendono, invece, 9,5 milioni/ per anno in media. È ragionevole immaginare che una buona parte di questo nuovo gettito venga prodotto dal rilevante numero di turisti in arrivo in città da altri luoghi. Oltre che su costoro, la misura graverà solo su quella parte di cittadini napoletani che si avvalgono dei servizi aeroportuali per i propri spostamenti. Infine, 11 milioni di euro /all'anno sono attesi dal miglioramento delle capacità di riscossione dei tributi già esistenti. Fondandosi sul proposito di incrementare l'efficienza della riscossione dei tributi, questa misura non implica l'introduzione di nuovi tributi o l'aumento di quelli esistenti, ma piuttosto un'ottimizzazione nell'incasso di quanto dovuto. Nelle pagine che seguono si propone una analisi più dettagliata di ognuna di queste misure.

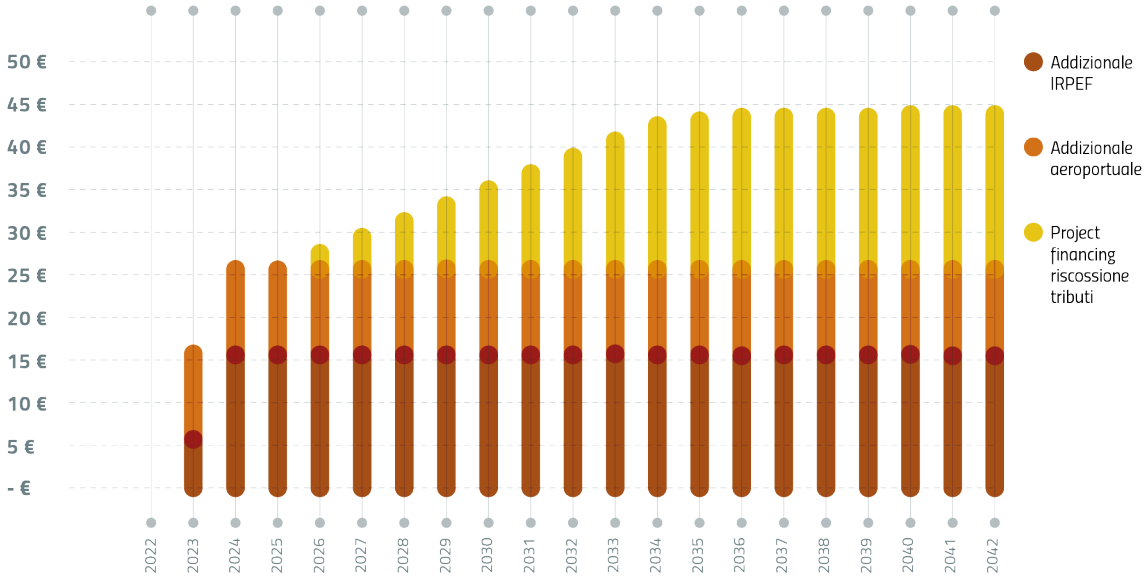


Figura 3: Risorse aggiuntive dalla riscossione per misura (milioni di euro). Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.

Per ciò che riguarda il patrimonio (Figura 4), solo il 2022 e il 2024 hanno previsto le voci "alienazioni" e "conferimento a fondi" a seguito delle relative operazioni realizzate con INVIMIT e attraverso la vendita degli immobili. In tutti gli altri anni il cronoprogramma del Patto prevede il solo contributo derivante dall'incremento dei canoni dei contratti in concessione e locazione e dalla riduzione dei fitti passivi per un importo medio annuo, rispettivamente, di circa 750mila e 780mila euro. È importante rilevare, in merito ai canoni dei contratti in concessione e locazione, che si tratta di risorse che andranno recuperate a partire dalla riorganizzazione in atto sul fronte dell'area patrimonio del Comune in concerto con il ridisegno del sistema delle partecipate. Maggiori dettagli sono presenti nelle pagine che seguono.

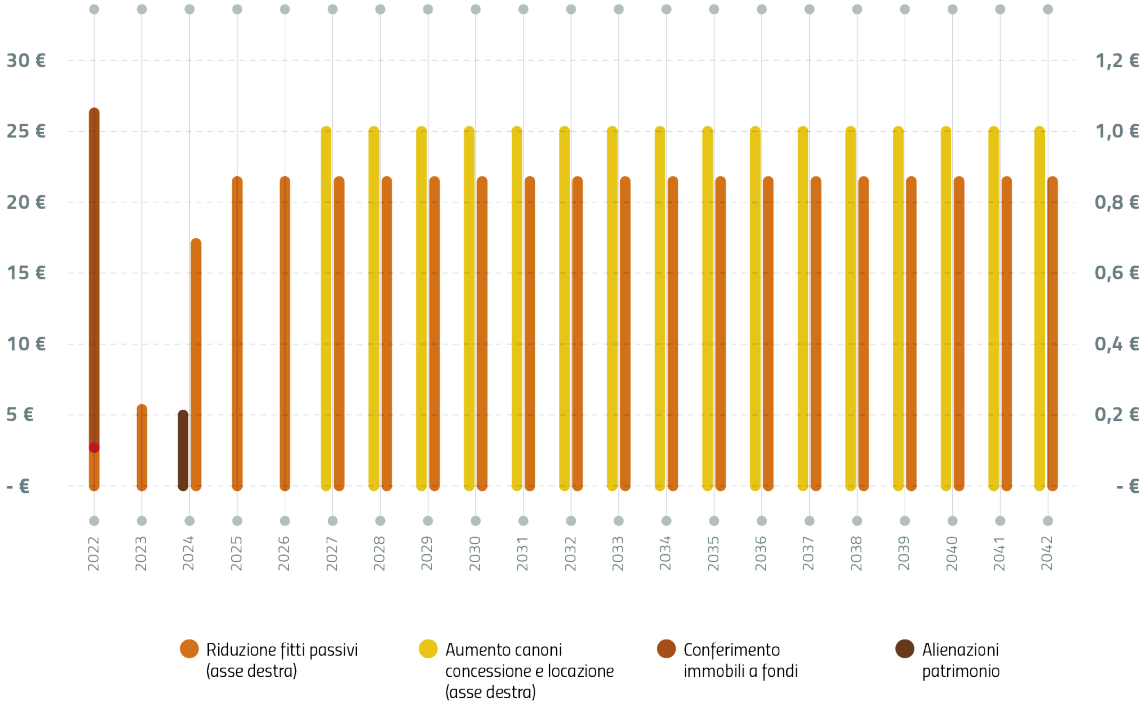


Figura 4: Risorse aggiuntive dalla gestione del patrimonio per misura (milioni di euro). Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.



Il monitoraggio del Patto per Napoli

1. Riscossione

I primi due punti del Patto prevedono il miglioramento della riscossione ordinaria e l'assegnazione della riscossione coattiva a società specializzate. Le azioni relative alla riscossione nell'ambito del Patto sono strettamente legate all'affidamento in concessione realizzato attraverso un progetto di partenariato pubblico-privato. Nel giugno del 2023 il Comune di Napoli ha sottoscritto un contratto con Napoli Obiettivo Valore S.r.l., società di scopo costituita da Municipia S.p.A., che si è aggiudicata la gara per il nuovo concessionario della riscossione. Napoli Obiettivo Valore (NOV) è divenuta operativa alla fine del 2023 incaricata, come da contratto, ad emettere avvisi di accertamento IMU e TARI, nonché atti relativi alla riscossione coattiva per conto del Comune di Napoli. Da segnalare l'azione legale mossa da alcuni operatori circa la legittimità ad operare di NOV in merito alla sua iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati all'accertamento e riscossione. Sulla questione si è pronunciata la Corte di Cassazione che il 21/03/2025 ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso alla legittimità di NOV in quanto il 20/02/2025 il Parlamento ha approvato in via definitiva il disegno di legge "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi" (meglio conosciuta come "1000 proroghe") stabilendo la piena legittimità dell'operato di NOV.

A decorrere dall'estate 2023, dunque, il Comune ha smesso di inviare all'Agenzia delle Entrate-Riscossione i carichi tributari da riscuotere la cui gestione è stata trasferita al nuovo concessionario NOV. Pur rimanendo in capo al Comune la gestione della riscossione ordinaria, da circa due anni è NOV a occuparsi delle attività che riguardano gli accertamenti TARI e IMU e l'invio dei relativi avvisi. Così come previsto dal contratto di concessione, qualora l'accertamento non dovesse andare a buon fine, NOV deve attivare la riscossione coattiva con l'onere di concludere il procedimento coattivo entro due anni e mezzo.

La nuova organizzazione del lavoro mira prioritariamente a una significativa riduzione dei tempi necessari per completare il processo di riscossione. L'Ufficio Entrate del Comune stima che il processo di riscossione che con il vecchio modello organizzativo richiedeva 10 o più anni per essere ultimato, avrebbe oggi una durata massima di 4-5 anni. Inoltre, la riorganizzazione persegue l'obiettivo di incrementare il gettito derivante dalla riscossione coattiva, grazie all'adozione da parte di NOV di procedure più tempestive ed efficienti rispetto a quelle applicate nel precedente assetto. Parallelamente, si prevede un aumento del gettito anche sul versante della riscossione ordinaria, mediante l'ampliamento della platea dei contribuenti attivi.

Non è ancora possibile, ad oggi, verificare se questi presunti incrementi della riscossione ordinaria si siano effettivamente verificati. Il saldo 2024, infatti, è in scadenza al termine di questi primi mesi del 2025. È tuttavia osservabile un ampliamento della platea dei contribuenti TARI, cresciuti di circa 15.000 unità (+3%). Più precisamente,

tra il primo gennaio 2024 e il primo gennaio 2025, le utenze domestiche sono passate da circa 359mila a 370mila mentre le utenze non domestiche da 115mila a 119mila. Sembra plausibile che tali incrementi siano almeno in parte riconducibili al lavoro di informatizzazione e razionalizzazione delle banche dati disponibili per la riscossione e all'emersione di nuovi contribuenti stimolata dalle azioni di recupero dell'evasione condotte adesso con maggiore continuità e sistematicità.

Un ulteriore effetto rilevante della riorganizzazione riguarda la possibile riduzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE), aspetto che merita di essere sottolineato. Il Comune di Napoli, a causa della consistenza dei residui connessi alla mancata riscossione dei tributi locali e delle sanzioni amministrative per violazioni del Codice della strada, è tenuto ogni anno ad accantonare una quota significativa — pari a circa 300 milioni di euro — nel FCDE. In conformità con la normativa vigente, tali crediti richiedono un accantonamento nel bilancio di previsione e una corrispondente quota del risultato di amministrazione in sede di rendiconto. Attualmente, l'ammontare complessivo del FCDE iscritto a rendiconto si aggira intorno a 1,9 miliardi di euro. Il miglioramento delle performance della riscossione, riducendo l'entità dei residui, consente di abbattere gli accantonamenti obbligatori nel FCDE, liberando così risorse potenzialmente destinabili a finalità di spesa.

Per quanto riguarda l'attività di riscossione coattiva, nei pochi mesi di attività del 2023, e relativamente a tutto l'anno 2024 e fino al 31 marzo 2025, NOV ha raccolto complessivamente circa 166 milioni di euro di cui 90 già incassati e 76 da incassare con rate distribuite nel tempo. L'80% dei contribuenti sta regolarmente onorando le scadenze previste.

L'attività di NOV prevede un aggio commisurato alla capacità della società di generare extra gettito. Gli aggi sono differenziati a seconda che si riferiscano alla riscossione ordinaria o a quella coattiva e sono crescenti in funzione delle migliori performance, in linea con le delibere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Per il solo 2024 l'aggio di NOV è risultato pari a circa 7 milioni di euro.

2. Incremento dell'addizionale comunale IRPEF

A seguito degli accordi previsti nell'ambito del Patto, il Comune si è impegnato ad incrementare l'addizionale comunale IRPEF. Fino al 2022 l'aliquota dell'addizionale IRPEF era pari a 0,8% con esenzione per i contribuenti con fascia di reddito inferiore a 8.000 euro. A partire dal 2023 l'aliquota è stata incrementata allo 0,9% e nel 2024 all'1%; per tutti e due gli anni la fascia di esenzione è stata innalzata a 12.000 euro.

In assenza di dati sul gettito effettivamente derivante dall'incremento dell'addizionale IRPEF per gli anni d'imposta 2023 e 2024, è possibile formulare una stima indicativa dell'impatto di tali incrementi sul contribuente-tipo residente nei diversi quartieri della città, utilizzando i dati sulle dichiarazioni IRPEF relative all'anno 2022 resi disponibili dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale stima si basa sull'applicazione dell'addizionale IRPEF prevista per il 2023 e il 2024 al reddito imponibile dichiarato nel 2022. Si tratta, pertanto, di un esercizio ricostruttivo a fini illustrativi, che non tiene conto di eventuali variazioni del numero dei contribuenti e dei livelli di reddito. Come si evince dalla Tabella 1 la stima indicativa dell'impatto dell'incremento dell'addizionale IRPEF tra il 2022 e il 2024 suggerisce un aumento medio di circa 64 euro annui per contribuente. Questo valore presenta una marcata eterogeneità tra i contribuenti-tipo dei diversi quartieri della città che, come noto, presentano livelli di reddito piuttosto diversi (si veda, a tal proposito, l'approfondimento presentato nel primo rapporto dell'Osservatorio).

L'incremento va dai 123 euro registrati per il contribuente del quartiere Posillipo ai 43 euro del contribuente residente a Forcella-Borgo Sant'Antonio Abate, con Posillipo che ha il 29% della platea di contribuenti esente e Forcella il 52%..

A fronte dei 77 milioni di gettito da addizionale IRPEF incassati nel 2022, il Comune ha incassato 80 milioni di euro nel 2023, 106 nel 2024 e stima di incassarne 107 nel 2025. L'impegno programmato nel Patto prevede, rispetto all'anno base 2022, un incremento di 5,9 milioni nel 2023 e di 15,6 milioni di euro negli anni tra il 2024 e il 2042.

QUARTIERE	N. contribuenti 2022	Contribuenti esenti 2022	Contribuenti paganti 2022	Gettito addizionale comunale 2022	Addizionale IRPEF 2022 pc (0,8%)	Addizionale IRPEF 2023 pc* (0,9%)	Addizionale IRPEF 2024 pc* (1%)	Delta 2022-2024*
Chiaia	10.284	2.936	7.348	3.383.865 €	461 €	518 €	576 €	115 €
Mergellina	17.448	6.670	10.778	4.640.218 €	431 €	484 €	538 €	108 €
Posillipo	11.993	3.493	8.500	4.172.416 €	491 €	552 €	614 €	123 €
Cavalleggeri - Bagnoli	18.595	6.225	12.370	2.541.508 €	205 €	231 €	257 €	51 €
Fuorigrotta - Agnano	26.500	8.658	17.842	4.020.784 €	225 €	254 €	282 €	56 €
Soccavo - Pianura	56.073	21.064	35.009	7.032.333 €	201 €	226 €	251 €	50 €
Vomero	17.614	4.699	12.915	4.661.355 €	361 €	406 €	451 €	90 €
Quattro giornate - Arenella	29.548	8.002	21.546	6.128.006 €	284 €	320 €	356 €	71 €
Vanvitelli - Santobono - Castel S. Elmo	14.561	3.877	10.684	3.539.475 €	331 €	373 €	414 €	83 €
Zona Ospedaliera - Rione Alto - Camaldoli - Colli Aminei - Capodimonte	36.688	10.349	26.339	7.037.295 €	267 €	301 €	334 €	67 €
Santa Lucia - Plebiscito - Quartieri Spagnoli	13.098	5.431	7.667	2.203.605 €	287 €	323 €	359 €	72 €
Municipio - Porto - Mercato	5.419	1.657	3.762	977.454 €	260 €	292 €	325 €	65 €
Montecalvario - Centro Storico	10.551	4.599	5.952	1.431.353 €	240 €	271 €	301 €	60 €
Avvocata - Museo	11.058	4.753	6.305	1.512.511 €	240 €	270 €	300 €	60 €
Avvocata - Materdei	18.694	7.463	11.231	2.415.875 €	215 €	242 €	269 €	54 €
Sanità - San Carlo all'Arena	17.282	7.464	9.818	1.965.622 €	200 €	225 €	250 €	50 €
Pendino	6.997	2.767	4.230	1.040.998 €	246 €	277 €	308 €	62 €
Forcella - Borgo Sant'Antonio Abate	11.350	5.958	5.392	931.028 €	173 €	194 €	216 €	43 €
Ponti Rossi - Rione Amicizia - Arenaccia	15.694	6.280	9.414	1.831.259 €	195 €	219 €	243 €	49 €
Piazza Garibaldi - Porta Nolana - Gianturco	11.278	5.730	5.548	972.973 €	175 €	197 €	219 €	44 €
Poggioreale - Centro Direzionale	18.014	7.083	10.931	2.113.436 €	193 €	218 €	242 €	48 €
Scampia - Rione Berlingieri - San Pietro a Patierno	37.757	15.730	22.027	3.917.306 €	178 €	200 €	222 €	44 €
Chiaiano - Piscinola	30.771	12.444	18.327	3.351.202 €	183 €	206 €	229 €	46 €
San Giovanni e Teduccio	11.803	5.045	6.758	1.384.817 €	205 €	231 €	256 €	51 €
Barra - Ponticelli	37.006	14.946	22.060	4.045.091 €	183 €	206 €	229 €	46 €
Totali e Medie	**496.076**	**183.323**	**312.753**	**77.251.785 €**	**257 €**	**289 €**	**322 €**	**64 €**

Tabella 1: Contribuenti e gettito addizionale comunale IRPEF 2022 e stima 2023 e 2024 (numero contribuenti e euro).
* Stima. *Fonte: Elaborazione su dati MEF.*

3. Addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale

L'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili è una tassa applicata ai passeggeri in partenza dagli aeroporti italiani, il cui importo varia tra i 6,5 e i 9 euro a seconda della città. Gli introiti della tassa sono destinati all'INPS per la Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) e il Fondo di solidarietà per il trasporto aereo, all'ENAV, allo stesso aeroporto che eroga il servizio di trasporto aereo e al Comune dove l'aeroporto è ubicato.

Con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 90 del 28/12/2022, il Comune ha istituito l'addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale. Successivamente, in data 27/03/2024, è stata stipulata la convenzione disciplinante il rapporto con la Gesac s.p.a. - Società di gestione dei servizi aeroportuali di Napoli Capodichino – per la gestione amministrativa e finanziaria dell'addizionale. Nel corso del 2023, l'istituzione di tale addizionale è stata oggetto di un contenzioso amministrativo promosso dalla società di gestione dell'aeroporto di Napoli (GESAC spa) e dall'Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (Aicalf). In particolare, con sentenza n. 7176/23 del 27/12/2023, il TAR Campania ha respinto il ricorso volto all'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale di istituzione della addizionale comunale sui diritti d'imbarco di euro 2,00 per passeggero per i voli in partenza dall'Aeroporto di Napoli Capodichino, giustificando la ragionevolezza della misura in base all'incidenza ed al peso che il transito di turisti nella città partenopea ha sulle infrastrutture e sui servizi comunali. Il Consiglio di Stato ha confermato la legittimità della tassa con la sentenza sezione V, 3 febbraio 2025, n. 802. **Dunque, a partire dal 4 Aprile 2023, l'addizionale comunale sui diritti di imbarco aereoportuale nel caso dell'Aeroporto di Napoli ammonta a 8,5 euro ed è così ripartita: i) 5 euro INPS (GIAS e Fondo Trasporto Aereo); ii) 1 euro ENAV; iii) 0,5 centesimi di euro per il servizio antincendio dell'aeroporto; iv) 2 euro Comune di Napoli.**



Un indicatore utile per la valutazione degli effetti derivanti dall'incremento della tassa aereoportuale è rappresentato dalle variazioni nel traffico di passeggeri. In assenza di una serie storica continua nel tempo che consenta un confronto su base annua, è possibile effettuare una preliminare valutazione comparando solo il dato relativo ai mesi nel periodo senza l'incremento della tassa con quelli nei quali l'incremento è divenuto pienamente operativo (1 Gennaio 2024). A tal fine è dunque utile osservare la variazione di gennaio e febbraio nel confronto tra i due anni 2024 e 2025 (dati Assaeroporti 2025). Da questo confronto emerge u**n incremento di circa 18.000 passeggeri (+2,8%) per il mese di gennaio: 621.492 nel 2024 e 639.218 nel 2025 e di circa 9.000 passeggeri (+1,4%) per il mese di febbraio: 645.452 nel 2024 e 654.755 nel 2025**. Seppur in via del tutto preliminare e senza la pretesa di stabilire una relazione di causalità tra incremento della tassa e numero di passeggeri, ipotesi che richiederebbe di controllare per gli altri fattori che influenzano il traffico aereo, si può osservare come non vi sia stata una flessione del numero dei passeggeri nel periodo considerato. In altre parole: **la domanda di trasporto aereo parrebbe inelastica rispetto all'aumento marginale della tassa pari a 2 euro introdotto dal Comune nell'ambito delle misure previste dal Patto per Napoli**. Va infine segnalato come tale incremento della domanda di trasporto aereo, legato alla fase di forte espansione turistica che sta conoscendo la città di Napoli, si sia realizzato nonostante l'ampliamento della rete aeroportuale di GESAC che vede nel nuovo scalo di Salerno un naturale sbocco per il decongestionamento dello scalo napoletano.

Infine, come già riportato nella sezione relativa alla struttura finanziaria del Patto, il cronoprogramma prevede un contributo da tassa aeroportuale pari a 10 milioni fino al 2042. Nel 2024 ne sono stati incassati circa 12 e la stima per il 2025 è di 13,5 milioni.

4. Valorizzazione e alienazione del patrimonio pubblico

La valorizzazione e l'alienazione del patrimonio pubblico sono due strategie di gestione dei beni dello Stato e degli enti pubblici. La prima consiste nell'uso efficiente del patrimonio pubblico per generare benefici economici, sociali e culturali. Può avvenire attraverso concessioni, partenariati pubblico-privati o riqualificazioni per nuovi usi. L'obiettivo è aumentare il valore e la fruibilità dei beni senza necessariamente venderli. La seconda implica la cessione (vendita o trasferimento) di beni pubblici a soggetti privati o altri enti pubblici. Viene adottata quando un bene è ritenuto non più strategico o produttivo per l'ente pubblico, contribuendo così a ridurre il debito o finanziare altri investimenti. Entrambe le strategie devono rispettare criteri di trasparenza, legalità e sostenibilità economica.

Il Comune di Napoli possiede un vasto patrimonio immobiliare, che comprende edilizia abitativa (ERP e non), edifici storici, beni demaniali, ex strutture pubbliche e terreni. Per ottimizzarne la gestione e affrontare le difficoltà finanziarie, l'amministrazione adotta entrambe le strategie di valorizzazione ed alienazione che solo metodologicamente vengono rappresentate come separate, costituendo viceversa due leve complementari per il raggiungimento dell'efficientamento complessivo della gestione del proprio patrimonio immobiliare, in una logica di *asset management*. L'*asset management* è finalizzato alla creazione di valore e alla minimizzazione del rischio, tipicamente legato sia al mancato reddito da locazione sia alla perdita del valore del bene che per una pubblica amministrazione assume la valenza di potenziale danno erariale.

Con la **valorizzazione**, l'amministrazione punta a **rendere produttivi i beni pubblici senza cederne la proprietà**, attraverso il riuso e la riqualificazione, concessioni e partenariati pubblico-privati (PPP) o progetti finanziati con fondi europei e nazionali.

Esempi concreti di valorizzazione sono il recupero dell'**Ex Asilo Filangieri**, oggi centro culturale autogestito, o il progetto di riqualificazione del **Real Albergo dei Poveri**, uno dei più grandi edifici storici della città.

L'**alienazione** riguarda **la vendita, la cessione o il conferimento di beni non più strategici per il Comune**, con l'obiettivo di **ridurre il debito comunale** ricavando risorse per altri investimenti pubblici o per generare nuova spesa corrente per i servizi ai cittadini. L'alienazione può avvenire o mediante vendite all'asta o attraverso conferimenti e cessioni a fondi d'investimento immobiliare chiusi.

Con delibera della Giunta Comunale n.598 del 16.12.2024 si è dato avvio al procedimento di conferimento di n.6 immobili comunali nonché alla vendita di n. 3 caserme al Fondo immobiliare i3-SVILUPPO ITALIA "Comparto Napoli" gestito da INVIMIT SGR[1], società per azioni interamente detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale azione rappresenta l'evidenza che l'amministrazione ha intrapreso una gestione strategica del proprio patrimonio anche mediante strumenti finanziari innovativi che consentono al contempo di massimizzare la valorizzazione dei beni oggetto del conferimento, attraverso interventi di riqualificazione e riuso per la collettività degli stessi, e ottenere incassi finanziari quale parziale corrispettivo del bene trasferito al Fondo.

1. La società "Investimenti Immobiliari Italiani S.G.R. S.p.a." (INVIMIT S.G.R.) è stata istituita nel marzo 2013 con Decreto del MEF.

A seguito della citata delibera di Giunta Comunale, gli immobili oggetto del primo conferimento sono 6. L'ammontare complessivo del valore di conferimento è stato deliberato pari a **41,21 milioni di euro**, di cui l'amministrazione comunale ha ricevuto il **30% circa, pari a 12,36 milioni di euro**, in danaro ed il restante 70% circa sotto forma di quote del fondo. Il numero degli immobili venduti è invece pari a 3, per un controvalore da ricevere integralmente in danaro di **3,21 milioni di euro**. Complessivamente, pertanto, il Comparto Napoli del Fondo i3-SVILUPPO ITALIA è stato deliberato con riferimento a 9 immobili comunali di cui 6 conferiti per apporto e 3 venduti, per una superfice complessiva di circa 40mila mq e per un **valore complessivo di apporto/vendita pari a 44,42 milioni di euro** di cui l'amministrazione comunale **ha ricevuto 15,57 milioni in denaro** e la restante parte sottoforma di quote del Fondo medesimo.

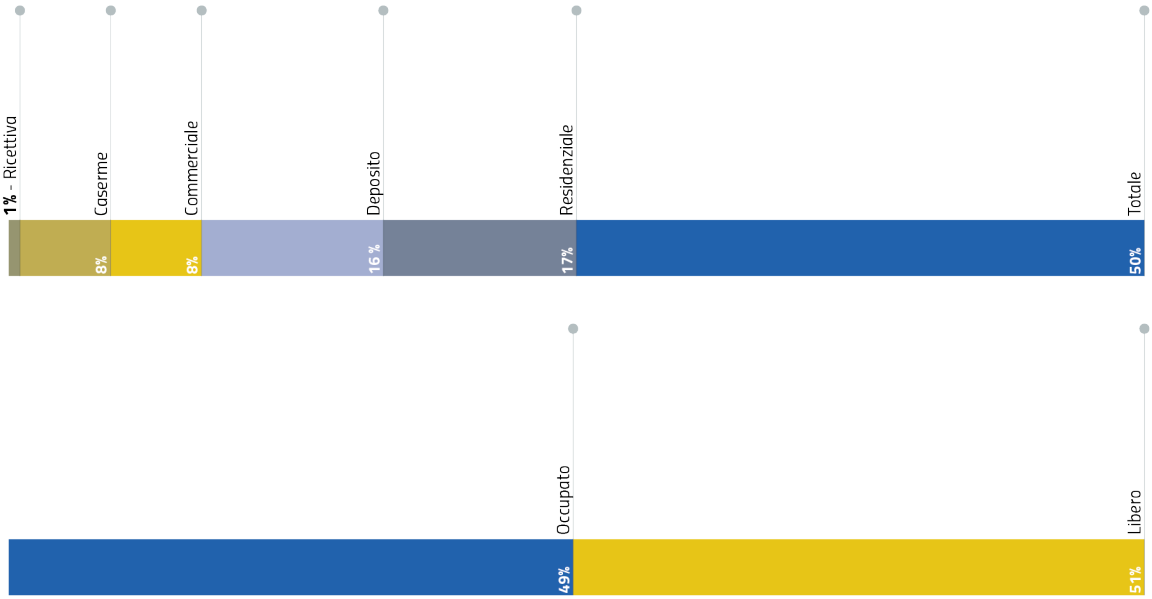


Figura 5: Superfice commerciale comparto Napoli per destinazione e stato di occupazione, valori %. Fonte: Elaborazione su dati INVIMIT.

Lo scopo dell'operazione è la valorizzazione del portafoglio immobiliare, mediante processi di riqualificazione principalmente connessa alla negoziazione di nuovi contratti di locazione alle condizioni espresse dal mercato per gli spazi vacanti e, comunque, differenziati a seconda delle tipologie di immobili conferiti. Per il raggiungimento di tale scopo è stato formulato un preciso Piano (business plan) su un orizzonte temporale pari all'intera durata del Fondo (25 anni), il quale prevede puntuali interventi sugli immobili oltre ad una riserva annuale destinata a fronteggiare eventuali fabbisogni non prevedibili. Il totale delle spese in conto capitale previste dal Piano è di 29,5 milioni di euro, riferiti principalmente ad interventi di regolarizzazione e riqualificazione degli asset funzionali alla successiva valorizzazione locativa.



5. Riduzione dei fitti passivi

Il Comune di Napoli ha intrapreso un piano strategico per la riduzione dei fitti passivi, mirato a ottimizzare l'utilizzo del patrimonio immobiliare comunale e a conseguire significativi risparmi finanziari. Questo piano prevede il trasferimento degli uffici comunali e delle società partecipate in edifici di proprietà comunale, eliminando così i costi legati ai canoni di locazione verso terzi. È importante notare che si fa riferimento ai "fitti dismessi", ovvero ai contratti di locazione che sono stati cessati. Senza includere eventuali rinegoziazioni di contratti in essere che potrebbero aver portato a una riduzione dei canoni, a meno che non siano esplicitamente indicate come "dismissione parziale".

Le fonti menzionano che l'operazione di dismissione ha riguardato complessivamente 23 unità di diverse tipologie di immobili, tra cui uffici, scuole elementari e materne, e anche riferimenti specifici a servizi e aree del Comune. La dismissione può aver riguardato sia l'intero immobile sia solo una parte di esso, come nel caso della Biblioteca Andreoli nel 2024 con un passaggio da un vecchio canone di euro 78.021 a un nuovo canone di euro 15.838. La Tabella 2 riporta i totali dei fitti dismessi per i relativi anni.

Anno	N. immobili	Variazione (euro)	Totale fitti passivi (euro)	%
Ante 2021			3.480.233	100%
2021	-3	-109.378	3.370.855	-3%
2022	-8	-281.495	3.089.360	-11%
2023	-4	-173.083	2.916.277	-16%
2024	-4	-597.885	2.319.919	-33%
2025	-4	-999.089	1.320.830	-62%
TOTALE	**-23**	**-2.160.931**		

Tabella 2: Fitti passivi dismessi, immobili e variazioni in euro per anni (numero e euro). Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.

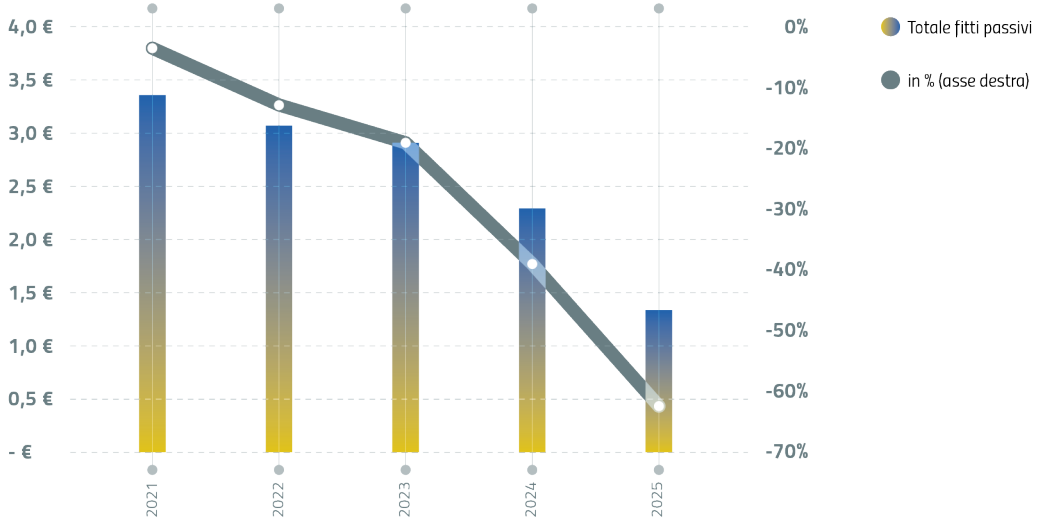


FIgura 6: Fitti passivi e variazione per anno (valori % e milioni di euro). Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.

6. Razionalizzazione del sistema delle partecipate

Il sistema delle società partecipate del Comune di Napoli è una galassia molto ampia che necessita di essere valorizzata e rilanciata. **L'azione di riordino del sistema delle partecipate è parte integrante del Patto per Napoli** in quanto, attraverso l'efficientamento della macchina comunale, non solo **consente l'erogazione ai cittadini di servizi qualitativamente migliori** ma **produce** anche **effetti funzionali all'operazione di risanamento finanziario**. Gli obiettivi del Comune sono:

1) Riorganizzare il sistema in una prospettiva di "Filiera lunga e missione" (esempi: Gestione energia e acqua; Gestione trasporto pubblico locale; Gestione del Patrimonio);

2) Superare le sovrapposizioni di funzioni e competenze (esempi: Napoli Servizi/ABC e Uffici comunali; Asia e Napoli Servizi);

3) Organizzare il coordinamento delle attività (Holding);

4) Valorizzare beni strategici o identitari (Terme di Agnano; Mostra d'Oltremare; CAAN; Fondazioni ed Enti).

Il Comune intende perseguire questi obiettivi mantenendo il carattere pubblico delle società partecipate e senza esuberi di personale. Il piano definitivo deve essere presentato entro giugno 2025, superando il ritardo rispetto al cronoprogramma del Patto accumulato a causa delle complessità tecniche e politiche dell'operazione di riordino e dalla necessità di affrontare prioritariamente il risanamento finanziario del bilancio comunale.

La più rilevante azione di razionalizzazione delle partecipate riguarda le società Napoli Servizi SpA e Napoli Holding Srl, società che detengono funzioni gestionali cruciali per il buon funzionamento della macchina comunale. Napoli Servizi S.p.A. è stata fondata il 28 dicembre 1999, in seguito alla Delibera della Giunta Comunale n. 11 del 03/05/1999, con il compito di occuparsi dei servizi di pulizia degli immobili di proprietà comunale ad uso strumentale, garantendo anche la stabilizzazione di circa 570 persone impiegate in Lavori Socialmente Utili (LSU). Nel corso degli anni, la società ha integrato ulteriori lavoratori LSU e dipendenti di altre aziende in liquidazione. Ad oggi, Napoli Servizi conta circa 1.500 dipendenti con un personale a bassa qualificazione e con età media elevata (il 70% circa del personale ha più di 55 anni). Negli anni Napoli Servizi ha ampliato notevolmente le proprie attività. Tra queste, quella affidata dall'Amministrazione nel 2013 ovvero la gestione, la dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale, funzioni che precedentemente erano gestite da un operatore privato. Tali attività si sostanziano nella gestione: i) dei registri di inventario immobiliare per tutte le oltre 60.000 unità immobiliari di proprietà comunale; ii) dei contratti di locazione, dell'aggiornamento e della bollettazione dei canoni per le oltre 30.000 unità immobiliari da reddito in proprietà al Comune di Napoli (abitazioni e usi diversi); iii) dei condomini costituiti o in corso di costituzione amministrati dal Comune di Napoli e degli oltre 300 condomini con amministratori terzi; iv) del piano di vendita del patrimonio Immobiliare comunale; v) delle forniture e dei servizi, rendiconti di gestione, emissione bollettazione locazioni e ratei dismissioni, recupero morosità; v) delle relazioni con l'utenza.

L'attività dell'ultimo decennio ha incontrato difficoltà, soprattutto in relazione all'effettiva valorizzazione del patrimonio immobiliare (manutenzione, bollettazione e riscossione, fitti passivi, pratiche).

La strategia di riorganizzazione delle partecipate prevede quindi una netta distinzione tra due soggetti giuridici che dovranno gestire a tutto tondo le attività non a reddito e quelle a reddito del Comune. A Napoli Servizi sarebbero affidate le prime, quelle non a reddito, considerando 5 filoni di gestione e attività: i) Patrimonio istituzionale; ii) Scuole; iii) Cimiteri; iv) Sport; v) Mercati. Tale riorganizzazione e nuova assegnazione non potrà prescindere da un sostanziale rafforzamento quali-quantitativo del personale della società.

Le attività a reddito sarebbero invece affidate ad una nuova società, da costituire, che possa dedicarsi esclusivamente al patrimonio a reddito del Comune per la gestione del patrimonio disponibile (abitativo e commerciale) e gli ERP. La gestione dovrà riguardare soprattutto la regolarizzazione delle posizioni contrattuali, la manutenzione degli immobili e la loro redditività. Il Comune sta lavorando quindi ad un piano industriale per la costituzione di una nuova società che, nel rispetto dei rilievi sollevati dalla Corte dei Conti, sia in grado di garantire, rispetto all'attuale assetto, una gestione più efficiente e finanziariamente sostenibile. Questo progetto non esclude partnership gestionali con altri soggetti pubblici di altre città italiane al fine di incorporare buone pratiche volte a migliorare la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli (a partire dall'aggiornamento dell'attuale sistema informatico per il patrimonio immobiliare di Napoli Servizi: Sepacom).

Napoli Holding Srl detiene la gestione dei servizi di trasporto pubblico, il supporto alla mobilità della città e la gestione dei servizi per tutte le società partecipate del Comune. Essa è partecipata al 100% dal Comune e a sua volta detiene una partecipazione totalitaria in ANM e una partecipazione del 13,24% in City Sightseeing Napoli. Un ulteriore aspetto della riorganizzazione riguarda il nuovo ruolo che dovrebbe assumere Napoli Holding nel saper garantire la creazione di economie di scala significative attraverso l'erogazione di servizi di carattere orizzontale per tutte le società da essa partecipate. A tal fine, il piano prevede che Napoli Holding assuma il controllo societario di Mostra d'Oltremare SpA, Terme di Agnano SpA in liquidazione, il Centro Agro-Alimentare di Napoli Scpa (CAAN, il mercato ortofrutticolo) e le altre società in liquidazione, nonché nella costituenda società di gestione del patrimonio. Per le altre società: ASIA, ABC, ANM e Napoli Servizi, è previsto un percorso più lento sicché manterrebbero per ora la loro autonomia.



7. Incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026

Tale misura mira a realizzare un incremento degli investimenti anche attraverso l'utilizzo dei fondi del PNRR, del Fondo complementare e degli altri fondi nazionali e comunitari, garantendo un incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026, rispetto alla media del triennio 2019/2021.

La media dei pagamenti del triennio 2019/2021 è stata di 267 milioni. Per il quinquennio 2022-2026 le risorse complessive tra PNRR, fondo complementare e altri fondi nazionali e comunitari sono stimate in circa 2 miliardi di euro. La misura prevede il raggiungimento di un incremento pari ad almeno il 5% della differenza tra la media del periodo 2019-2021 e quella del periodo 2022-2026. Tale valore è stato stimato intorno ai 113 milioni per tutto il periodo, circa 23 milioni all'anno per il periodo 2022-2026. Nel 2022 la spesa in conto capitale per investimenti a carico del bilancio comunale, con esclusione quindi di PNRR, Coesione e altri Fondi, si è assestata intorno a 33 milioni di euro, nel 2023 intorno ai 42 e nel 2024 intorno ai 33 milioni di euro (dato in consolidamento). Si stima che per il 2025 si raggiungano i 37 milioni.

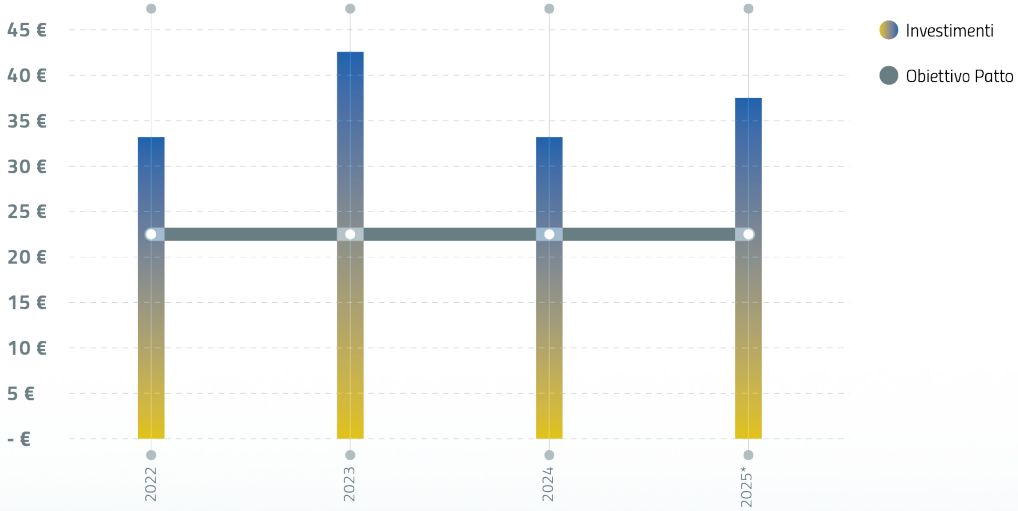


Figura 7: Investimenti in conto capitale a carico del bilancio comunale (milioni di euro). * Stima.
Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.



8. Altre misure: tempi di pagamento e transazioni dei debiti commerciali pregressi

Da segnalare infine altre **operazioni concepite nella cornice del Patto e condotte nel triennio 2021-2024 relativamente alle azioni di efficientamento della macchina comunale**. La prima riguarda **l'abbattimento dei tempi di pagamento dei fornitori** che, dati della relazione dell'Assessore al Bilancio "Bilancio Preventivo 2025-2027" del 29 gennaio 2025, si è ridotta del 70% passando dai 99 giorni del 2021 ai 30 del 2024. Tale riduzione ha prodotto la riduzione drastica del debito commerciale che è passato da circa 371 milioni di euro del 2021 a circa 18 del 2024 registrando una riduzione del 90% circa (Tabella 3). Tali risultati sono stati resi possibili anche grazie alla maggiore liquidità garantita dalle risorse del Patto. Gli effetti di tale operazione, ovvero un più regolare smaltimento dello stock di debito commerciale, dovrebbe non solo ridurre gli aggravi di interessi e oneri connessi, ma anche migliorare la reputazione del Comune verso il sistema economico napoletano e nazionale assicurando così una migliore selezione dei fornitori in sede di aggiudicazione di futuri lavori o forniture attraverso gare di appalto pubbliche.

Anno	Tempi medi (giorni)	Variazione % (rispetto 2021)	Stock debito (milioni euro)	Variazione % (rispetto 2021)
2021	99	-	371 €	-
2022	174	76%	306 €	-18%
2023	99	0%	189 €	-38%
2024	30	-70%	18 €	-91%

Tabella 3: Tempi medi di pagamento dei fornitori e stock debito commerciale 2021-2024 (giorni e milioni di euro). Fonte: Elaborazione su dati Comune di Napoli.

In aggiunta alle misure descritte ai punti precedenti, nel corso del 2022 è stata realizzata l'attività relativa alla **definizione transattiva dei debiti commerciali** certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2020. In data 31 gennaio 2022, il Comune di Napoli ha pubblicato l'avviso ai creditori per la presentazione delle richieste di ammissione fissando il termine di presentazione al 4 aprile 2022. Ai sensi della legge del 30 dicembre 2021 n .234, la mancata presentazione della domanda nel termine assegnato avrebbe determinato l'automatica cancellazione del credito vantato. Alla scadenza dei termini, sono state proposti 280 accordi transattivi ad altrettanti creditori e pervenute alla fine 208 accettazioni degli accordi mentre 72 sono stati rifiutati o risultano senza riscontro da parte dei creditori. Per gli accordi transattivi accettati è stato effettuato il pagamento nel termine dei venti giorni di una quota del credito variabile tra il 40% e l'80%, in relazione all'anzianità del credito stesso (40% per i debiti con anzianità maggiore di dieci anni; 50% maggiore di cinque anni; 60% maggiore di tre; 80% per i debiti con anzianità inferiore a tre anni). I pagamenti eseguiti dal Comune si sono assestati su circa 24,8 milioni di euro.

Conclusione

Il lavoro di monitoraggio sulla capacità del Comune di implementare il Patto è svolto dalla Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti locali (COSFEL). La COSFEL, istituita presso il dipartimento degli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, oltre svolgere funzioni di controllo centrale sulle dotazioni organiche degli enti dissestati e degli enti strutturalmente deficitari, esprime pareri su provvedimenti e misure straordinarie connessi alla stabilità finanziaria degli enti locali. Il lavoro di monitoraggio che la COSFEL ha svolto a tre anni dalla sottoscrizione del Patto emerge dalle comunicazioni ufficiali che la stessa Commissione ha trasmesso agli uffici competenti del Comune. Il 3 febbraio 2025 la COSFEL ha consegnato al Comune la relazione concernente l'attività di monitoraggio relativa all'attuazione delle misure indicate nel Patto. Al netto di alcuni adempimenti di natura procedurale da realizzare nel corso del 2025, relativi alla certificazione del nuovo gettito generato dall'incremento dell'addizionale IRPEF e dall'addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale e dall'attivazione di procedure digitalizzate per migliorare la riscossione, la relazione rileva il conseguimento di tutti gli obiettivi prefissati sollevando alcuni rilievi in merito all'incremento dei canoni di concessione e di locazioni derivante dalla gestione del patrimonio. Rilievi che fanno riferimento all'ancora non definita massa dei cespiti del patrimonio immobiliare del Comune ai quali applicare gli indicatori di performance previsti nel Patto. Rimane, inoltre, da definire il processo di razionalizzazione delle partecipate così come delineato nei paragrafi precedenti.

COMUNE DI NAPOLI

FOCUS

Patto per Napoli

Osservatorio
Economia e Società
Napoli

Aprile 2025