



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------------|-------------------------|
| dott. Antonio Buccarelli | Presidente |
| dott. Mauro Bonaretti | Consigliere |
| dott.ssa Rossana De Corato | Consigliere |
| dott.ssa Vittoria Cerasi | Consigliere |
| dott.ssa Maura Carta | Consigliere |
| dott.ssa Rita Gasparo | Primo Referendario |
| dott. Francesco Liguori | Primo Referendario |
| dott.ssa Adriana Caroselli | Referendario |
| dott.ssa Iole Genua | Referendario (relatore) |

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 luglio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Salerano sul Lambro (LO)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche "TUSP");

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Salerano sul Lambro n. 33 del 4 luglio 2024, avente a oggetto "*Acquisto di partecipazioni sociali in CEM Ambiente s.p.a. e deliberazioni in ordine all'affidamento in house providing alla stessa società della gestione integrata del servizio di igiene urbana in forma associata*", trasmessa a questa Corte ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e assunta al protocollo generale C.d.c. n. 10572 il 10 luglio 2024 e al protocollo pareri TUSP n. 11/2024;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge (SC_LOM - 10874 - Interno - 19/7/2024);

VISTA l'ordinanza n. 202 del 23.7.2024, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

Con nota del 9 luglio 2024 (SC_LOM - 10572 - 10/7/2024) il comune di Salerano sul Lambro ha presentato alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 175, la deliberazione del consiglio comunale n. 33 del 4 luglio 2023 (*"Acquisto di partecipazioni sociali in CEM Ambiente s.p.a. e deliberazioni in ordine all'affidamento in house providing alla stessa società della gestione integrata del servizio di igiene urbana in forma associata"*) con relativi allegati.

CEM Ambiente S.p.A. è una società a totale capitale pubblico locale, derivante dalla trasformazione di un preesistente consorzio-azienda, che risulta attualmente affidataria in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing* congiunto, della gestione dei servizi di igiene urbana per conto di 75 Comuni soci, nelle province di Milano, Monza-Brianza, Lodi e Pavia.

CONSIDERATO

1. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 delinea una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG del 3 novembre 2022), avente ad oggetto l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione e si indirizza alla motivazione del provvedimento.

Come chiarito fin dalla deliberazione di questa Sezione n. 161/2022/PAR del 25 ottobre 2022, i parametri di controllo dettati dalla norma in questione prescrivono,

per taluni profili, una verifica di conformità a legge, per talaltri una verifica di conformità in termini di sana gestione finanziaria. Impongono una verifica di conformità a legge il parametro della compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionale dell'ente, quello sulla compatibilità alla normativa eurounitaria in materia di aiuti di Stato e quello sul rispetto delle prescrizioni contenute negli artt. 7 e 8 TUSP; costituiscono, invece, parametri che interessano i profili di verifica di una sana gestione finanziaria quelli concernenti la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, anche sotto il profilo della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, nonché quello sulla compatibilità della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità. Il rispetto di detti parametri deve essere principalmente rapportato all'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione che intende costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita; siffatto onere motivazionale non è assolto quando l'atto deliberativo contiene mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche; al contrario, l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche qualora essa sia sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale attraverso il quale si è proceduto all'inquadramento della fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. Sez. contr. Lombardia n. 161/2022/PAR).

L'art. 5, comma 3, richiede dunque alla Corte dei conti di verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti aspetti:

- a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP);
- b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2. Nel caso in esame, l'operazione deliberata dal Comune di Salerano sul Lambro prevede l'acquisto di n. 42.544 azioni di nuova emissione al prezzo unitario di euro 4,80 ciascuna (valore nominale di € 1 con un sovrapprezzo di € euro 3,80 cadauna), per un valore complessivo di euro 204.211,20. Il corrispettivo da parte del Comune consiste nel conferimento in natura a CEM Ambiente s.p.a. della proprietà di un centro di raccolta comunale, del valore valutato con perizia giurata di € 104.950,00, oltre a un conferimento in denaro del valore di euro 99.261,20. Il conferimento in natura, chiarisce la delibera, avviene sul presupposto che, in caso di recesso del Comune dalla compagine sociale, la proprietà del centro di raccolta comunale sarà retrocessa al Comune a fronte del pagamento del valore aggiornato della stessa, da determinarsi mediante specifica perizia di stima (delibera n. 33/2024, pag. 17);

La delibera consiliare n. 33/2024 in esame dispone quindi:

- di aderire, quale decisione strategica per l'Ente, per la gestione del servizio di igiene urbana, al modello proposto dalla società in house CEM Ambiente S.p.A.;
- di approvare la relazione redatta ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, dell'art. 7 del D.Lgs. 31.3.2023, n. 36, e dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016, in cui viene dato conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento "*in house providing*" del servizio di gestione dei rifiuti;
- di dare mandato al Sindaco o a suo delegato formalmente individuato, di procedere all'acquisto delle azioni di CEM Ambiente S.p.A. nei termini del deliberato e, al funzionario competente di procedere alla sottoscrizione del contratto di servizio per la regolamentazione dell'affidamento in house dei servizi di igiene urbana, in subordine al decorso di sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera sul sito dell'ANAC ai sensi dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 201 del 2022;
- di affidare la gestione dei servizi di igiene urbana a CEM Ambiente S.p.A. secondo la modalità dell'*in house providing*, "per un periodo di dieci anni intercorrenti"

presumibilmente dal 1° dicembre 2024 fino al 30 novembre 2034", alle condizioni tecnico-organizzative, operative ed economiche risultanti dalla documentazione espressamente approvata dalla delibera consiliare, quale parte integrante, ossia lo schema del contratto di servizio per la regolamentazione dell'affidamento in house dei servizi di igiene urbana, la carta di qualità dei servizi erogati, il disciplinare tecnico recante le specifiche organizzative di erogazione del servizio oggetto di affidamento completo dei corrispondenti allegati, tabelle e planimetrie specifiche.

3. Si procede, di seguito, all'analisi dell'atto deliberativo secondo i sopra richiamati parametri di controllo:

A) Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

La motivazione del provvedimento dà conto del fatto che l'acquisto della partecipazione è funzionale alla gestione del servizio pubblico di igiene urbana, strettamente necessario alle finalità istituzionali del Comune, e qualificata come attività di pubblico interesse dall'art. 177, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ciò che consente di ritenere soddisfatto il parametro legale della prima parte dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Con riferimento alle modalità di gestione del servizio anteriormente alla scelta di adesione a CEM Ambiente s.p.a., la deliberazione espone che lo stesso è svolto da un operatore economico selezionato mediante ricorso al mercato, con procedura aperta e secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La scadenza del contratto in corso di esecuzione con l'attuale appaltatore, Pizzamiglio Andrea s.r.l. Servizi Ambientali, già prorogato - e del quale la delibera in esame specifica il contenuto prestazionale - è prevista per il 30 novembre 2024.

B) Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alle "ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato".

Sotto il profilo della convenienza e della sostenibilità finanziaria della scelta partecipativa, questa Sezione ha avuto modo di precisare che la relativa valutazione si atteggia diversamente nel caso di costituzione di una nuova società rispetto all'acquisizione di una partecipazione in una società già costituita, perché solo in quest'ultimo caso l'Amministrazione che intende acquisire la partecipazione ha il dovere di esaminare puntualmente gli ultimi bilanci di esercizio al fine di valutare che gli stessi non presentino ripetute perdite di esercizio. La giurisprudenza ha altresì chiarito che l'Ente per giustificare la convenienza economica della propria scelta di diventare socio dovrà, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall'art. 20 TUSP in materia di razionalizzazione delle partecipazioni (deliberazione 161/2022/PAR).

A tal riguardo, si può osservare che la deliberazione contiene una argomentata motivazione circa la solidità economica della società interessata. La stessa rileva, infatti:

- *“che i dati economici estrapolati dai bilanci di CEM Ambiente S.p.A. e riferiti all'ultimo quadriennio, come rilevabili dal sito internet della società e come parimenti confermati nella perizia di stima del patrimonio sociale presa a riferimento per la valutazione del prezzo delle azioni oggetto di acquisizione (...) evidenziano un significativo valore positivo a beneficio dei soci, mentre non si riscontra alcun esercizio in perdita non essendovi nessun elemento che faccia presumere la sussistenza di rischi di situazioni di perdita strutturale”, come anche precisato nella relazione sul governo societario per l'anno 2023 e programma di misurazione del rischio aziendale allegati al bilancio 2023”;*
- *“che tutte le evidenze di bilancio, incluse le risultanze del rendiconto finanziario e della relazione sul governo societario testimoniano il consolidamento economico e patrimoniale della società, così come l'adeguatezza finanziaria della stessa a sostenere i propri progetti di sviluppo e di investimento, nonché l'assenza di alcun indice di squilibrio o di allarme che possa far presumere l'impossibilità per la società a far fronte alle proprie obbligazioni nei successivi dodici mesi”.*

La deliberazione attesta, inoltre, di aver accertato la congruità dell'organigramma aziendale ed il sostanziale allineamento dei relativi costi rispetto a quelli delle altre

società pubbliche prese a riferimento, in base a un *benchmark* effettuato valutando il rapporto tra il costo del personale e il numero di addetti in servizio presso le medesime società. Dà atto, inoltre, dell'avvenuto esame del piano industriale della società CEM Ambiente al 2026, che *"indica le prospettive e gli obiettivi strategici della società per i prossimi anni evidenziando l'ulteriore consolidamento aziendale in termini di risultati operativi ed economico-patrimoniali"* e del piano economico-finanziario di cui all'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, contenente la proiezione dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.

Con riferimento al profilo della convenienza economica della scelta gestionale, lo stesso riceve una sufficiente esposizione tanto nell'ambito di una comparazione generale della performance dei comuni che gestiscono il servizio di igiene urbano tramite la CEM Ambiente S.p.A. con quella dei comuni che operano mediante altri gestori, quanto attraverso un raffronto con gli oneri derivanti dal contratto in corso di esecuzione. La deliberazione espone che il corrispettivo prospettato da CEM Ambiente per l'effettuazione dei servizi specificati nel Disciplinare Tecnico e relativi allegati è quantificato - per l'anno 2025 - in € 229.830,00, mentre *"i costi rinvenienti dalla pregressa gestione attualizzati alla data prevista per l'avvio del nuovo affidamento sulla base del contesto inflattivo innescato dal conflitto russo-ucraino e dalle variazioni di perimetro dei servizi oggetto dell'affidamento alla società Pizzamiglio Andrea S.r.l. Servizi Ambientali (già integrato rispetto a quello inizialmente contrattualizzato), rispetto alla proposta tecnico-operativa formulata da CEM Ambiente S.p.A., in relazione ad ulteriori attività assunte in carico da CEM Ambiente"* ammonterebbero, secondo il prospetto di calcolo rappresentato in delibera, a euro 291.220,12. Si rinvia, pertanto, nella deliberazione in esame un prospetto comparativo che, attraverso un sintetico quadro di raffronto - pur contrassegnato da elementi di carattere ipotetico, atteso il diverso ambito prestazionale delle due differenti opzioni gestionali - cerca di rappresentare i costi di gestione del servizio per il quale è stata deliberata l'acquisizione della partecipazione e quelli sostenuti per effetto della attuale relativa esternalizzazione.

Parimenti adeguata appare la motivazione della scelta tra autoproduzione ed esternalizzazione, laddove la deliberazione consiliare afferma l'insussistenza allo stato

attuale di ragioni tali da far ritenere preferibile il ricorso al mercato, considerata “la specifica professionalità ed esperienza del settore riconosciuta in capo a CEM Ambiente S.p.A. in funzione anche dei risultati conseguiti nel tempo, unitamente ai risultati economico-finanziari assicurati dalla stessa ed al tenore della proposta tecnico-economica prospettata al Comune” e di avere, di contro, escluso, “l’ipotesi della società mista, in cui si devono coniugare esigenze e prospettive palesemente diverse ed in parte confliggenti, tanto più tenendo conto del ristretto bacino di riferimento in cui tale società dovrebbe trovarsi ad operare, il che renderebbe il modello antieconomico”. La motivazione è, inoltre, arricchita dalla constatazione per cui “l’affidamento in house consente all’Amministrazione comunale di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile ed idoneo ad assicurare eventuali successive modifiche delle esigenze dell’amministrazione”, che ripropone le argomentazioni contenute nella redatta ai sensi delle disposizioni introdotte dagli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 in tema di motivazione della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale – trasmessa tra gli allegati all’atto deliberativo in esame – in cui si legge che “il valore aggiunto dell’affidamento in house in favore di CEM Ambiente deve peraltro essere valutato con riferimento alla complessiva gestione derivante dal modello organizzativo applicato dalla stessa CEM ed al valore determinato dal pacchetto dei servizi accessori forniti al Comune nell’ambito del affidamento in house, anche in termini di know-how messo a disposizione degli uffici comunali e di supporto agli uffici stessi, nonché dalle prospettive correlate agli obiettivi qualitativi già conseguiti dalla società sul territorio di riferimento dei Comuni soci. Rispetto al modello di affidamento dell’esternalizzazione a terzi privati e in parte anche a quello dell’affidamento a società mista, il modello dell’affidamento in house ha dei vantaggi distintivi che consistono nell’accessibilità e nel controllo sull’indirizzo operativo, garantito per disposizioni normative (...). La soluzione dell’internalizzazione, infatti, porta alla possibilità di accedere alle competenze aziendali che, mentre l’affidamento a mezzo gara comporterebbe ad una loro acquisizione limitatamente agli ambiti operativi definiti dal contratto, nel modello in house diventano patrimonio cui l’ente può più facilmente accedere e disporre, in termini di indirizzo operativo e modifica del contratto di servizio in corso di validità”.

Ancora, sotto il profilo della comparazione tra le alternative dell’autoproduzione e della esternalizzazione appare pure d’interesse il raffronto della proposta formulata

dalla CEM Ambiente s.p.a. con l'ipotesi di prosecuzione del contratto con il gestore precedente, assumendo, tuttavia, come perimetro contrattuale oggetto di appalto quello, più ampio, destinato a essere affidato a CEM Ambiente s.p.a. In definitiva, in relazione a tale tale aspetto si registra un incremento del livello di trasparenza e adeguatezza motivazionale del provvedimento rispetto a precedenti analoghe delibere comunali di acquisto di partecipazioni della società in questione, portate all'esame della Sezione.

C) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La deliberazione consiliare in esame, supportata dai documenti alla stessa allegati, si esprime in diversi passaggi anche con riguardo ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, con motivazione che appare adeguata sia in merito agli aspetti economici e finanziari relativi alla società, sia a quelli organizzativi e ai vantaggi per gli uffici comunali.

Come già accennato *sub B)*, merita evidenziare, con riferimento ai parametri previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, che la deliberazione dichiara che *"il Comune non ha in essere partecipazioni, dirette od indirette, in società operanti nell'ambito del servizio pubblico relativo all'igiene urbana"*, e che la società *"ha un numero di dipendenti adeguato alle proprie attività e per certo superiore al numero degli amministratori; nei tre esercizi precedente ha costantemente conseguito un fatturato superiore al milione di euro; dalla data della sua costituzione in società per azioni, avvenuta nel 2003, non ha mai prodotto risultati negativi"*.

L'economicità e all'efficienza della soluzione prescelta risultano argomentate in diversi passaggi della deliberazione. La motivazione afferma, infatti, che:

- *"l'ipotesi di adesione ad una società in house pluripartecipata ha il pregio di garantire al Comune una gestione di rilievo sovracomunale in linea con l'intervenuto quadro normativo che tende ad imporre gestioni dei servizi pubblici in forma aggregata e tale da superare la frammentazione gestionale del servizio di igiene ambientale di che*

trattasi, realizzando così economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza su ambiti territoriali ottimali";

- la gestione di CEM Ambiente S.p.A. apparirebbe *"caratterizzata da una significativa economicità rispetto alla media aggregata"* dei costi medi sostenuti dai comuni che erogano il servizio di igiene urbana mediante ulteriori gestori, come già rilevato sub B);
- il *"risparmio, discendente dalla complessiva configurazione organizzativa e gestionale adottata e dalla complessiva platea dei servizi erogati, si rende ancora più apprezzabile in relazione"* all'attribuzione *"a CEM Ambiente, quale articolazione organizzativa del Comune, di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune"*, tra i quali sono citati, a titolo esemplificativo, i costi relativi all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico dell'ufficio tecnico comunale, i costi riferibili alle attività di supporto e consulenza alla gestione di problematiche amministrative, regolatorie o operative, i costi per la realizzazione di campagne comunicative.

D) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

La delibera attesta l'assenza nell'operazione di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari riconducibili ad aiuti di Stato, in quanto *"il corrispettivo per il servizio di igiene urbana in favore di CEM Ambiente S.p.A. non costituisce aiuto di Stato, integrando la contropartita delle prestazioni che saranno effettuate dalla società per assolvere agli obblighi di servizio pubblico regolamentati nel contratto di servizio e quantificabili con un canone idoneo a coprire i costi del servizio pubblico, oltre ad assicurare alla società un margine di utile ragionevole ed in linea con le normali condizioni di mercato"*.

E) Adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

La deliberazione dà conto dell'avvenuta pubblicazione sull'albo pretorio e sul sito web comunale dal 21.6.2024 al 3.7.2024 dello schema di deliberazione e dei relativi allegati

sono stati oggetto, e del fatto che in esito a tale consultazione pubblica non sono pervenute osservazioni.

F) Adempimento delle prescrizioni di cui all'art. 8 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Risultano soddisfatti i parametri dell'articolo 8, il cui primo comma rinvia ai commi 1 e 2 del precedente art. 7: il provvedimento, infatti, è stato adottato con deliberazione del consiglio comunale (art. 7, comma 1, lettera c) e l'atto deliberativo è conforme all'art. 5, comma 1 (art. 7, comma 2).

4. Si tratta, in definitiva, di una motivazione che nella sua complessiva articolazione appare sufficiente e adeguata alla fattispecie concreta.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, rende parere positivo in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica da parte della deliberazione n. 33 del 4 luglio 2024 del Comune di Salerano sul Lambro.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco del Comune di Salerano sul Lambro, anche in qualità di presidente del consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea.

ORDINA

al Comune di Salerano sul Lambro di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 luglio 2024.

L'estensore
(Iole Genua)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 12 agosto 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)