



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario (relatore)
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 21 settembre 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Tribiano (MI)

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

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA la richiesta di parere del comune di Tribiano sull'atto deliberativo di acquisto di una partecipazione diretta in CEM Ambiente s.p.a. e conseguente affidamento della gestione dei servizi di igiene urbana secondo la modalità dell'*in house providing* dal 1° novembre 2023 fino al 30 ottobre 2031 (SC_LOM - 11970 - I - 4/8/2023);

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Tribiano n. 26 del 3 agosto 2023;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con cui è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione (SC_LOM - 13721 - Interno - 5/9/2023);

VISTA l'ordinanza n. 176 del 5 settembre 2023, con la quale la Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

Con nota del 4 agosto 2023 (SC_LOM - 11970 - I - 4/8/2023) il comune di Tribiano ha presentato «per le finalità e le verifiche previste dall'art.5, comma 3 del D.Lgs.175/2016» la deliberazione del consiglio comunale n. 26 del 3 agosto 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 annessi i seguenti atti e relativi allegati, e con l'Asseverazione del Piano Economico Finanziario di supporto alla deliberazione di affidamento del servizio di igiene urbana per i Comuni di Sordio e Tribiano (Art. 17, comma 4, del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201), redatta per conto di CEM Ambiente s.p.a.:

- 1) *Relazione in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento diretto, secondo la formula dell'in house providing, del servizio di igiene urbana, quale servizio pubblico locale di rilevanza economica in favore della società partecipata CEM Ambiente S.p.A. Artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23/12/2022, n. 201 - Artt. 5 e 192 del D.Lgs. 18/4/2016, n. 50 - Art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016;*
- 2) *statuto della società;*
- 3) *perizia di stima di un'area di proprietà comunale attrezzata con fabbricati e manufatti destinata a piattaforma per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani posta in viale Addetta;*
- 4) *bozza della Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;*
- 5) *piano industriale 2022-2026 della società;*
- 6) *parere dell'organo di revisione sulla deliberazione del consiglio comunale.*

Con nota del 4 settembre 2023 (SC_LOM - 13721 - Interno - 5/9/2023) il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge.

CONSIDERATO

1. Il comune di Tribiano, in conformità al novellato articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, sottopone preventivamente all'esame della Sezione il provvedimento e la documentazione indicati in premessa. Secondo il richiamato comma 3, come modificato dall'articolo 11, comma 1, lettera a, numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, in particolare:

3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo [...] di acquisizione della partecipazione diretta [...] alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.

Si tratta, secondo l'orientamento di questa Corte, di una «peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti» (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG del 3 novembre 2022) che ha per oggetto l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione e si indirizza alla motivazione del provvedimento. Come chiarito fin dalla propria deliberazione n. 161/2022/PAR del 25 ottobre 2022, infatti:

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 [...] esso 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 se essa è 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 [...]

2.1. Il provvedimento in esame, dunque, esordisce ricapitolando il quadro normativo della gestione dei rifiuti in ambito nazionale e regionale, e premette altresì che:

- il servizio di igiene urbana è attualmente svolto dalla società Pizzamiglio Andrea S.r.l. con sede in Siziano (PV), Via F.lli Cervi, n. 62-64;
- le modalità di gestione del servizio in appalto sono quelle di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i e lo stesso è stato affidato tramite procedura aperta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- il corrispettivo comprende la gestione dei rifiuti, la raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani in forma differenziata, spazzamento delle strade e servizi accessori, pulizia parchi e giardini scolastici, la gestione del centro di raccolta comunale, le forniture destinante sia alle utenze domestiche che non domestiche, gli oneri necessari, diretti e indiretti all'espletamento dei servizi in appalto oltre alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti i beni mobili ed immobili utilizzati per l'espletamento degli stessi;
- il contratto d'appalto è stato sottoscritto in data 24/10/2014, rep. 340/2014 per il periodo intercorrente fino al 30/06/2021, successivamente prorogato fino al 31/08/2023;

2.2. Valutando, sulla base della documentazione prodotta, di poter conseguire con la nuova modalità di organizzazione e gestione del servizio «un complessivo incremento quali-quantitativo dei servizi proposti e [...] più elevati standard ed obiettivi gestionali a fronte di un costo per il Comune che, nel complesso, origina un risparmio di risorse assegnate all'Ente», il consiglio comunale delibera:

DI ADERIRE, quale decisione strategica per l'Ente, relativamente all'organizzazione del servizio di igiene urbana, al modello proposto dalla società in house CEM Ambiente S.p.A. [...]

DI DARE MANDATO al Sindaco ovvero a Suo delegato formalmente individuato, di procedere all'acquisto delle azioni di CEM Ambiente S.p.A. nei termini del deliberato e, al Responsabile d'Area competente, la sottoscrizione del contratto di servizio per la regolamentazione dell'affidamento in house dei servizi di igiene urbana;

DI AFFIDARE, conseguentemente, la gestione dei servizi di igiene urbana in favore di CEM Ambiente S.p.A. secondo la modalità dell'*in house providing*, la cui durata è stabilita dal 1° novembre 2023 fino al 30 ottobre 2031, alle condizioni tecnico-organizzative,

operative ed economiche risultanti dalla seguente documentazione, che viene espressamente approvata ed allegata alla presente deliberazione a formarne parte integrante e sostanziale ovvero: - Capitolato tecnico prestazionale-specifiche organizzative dei servizi con allegato integrativo, tabelle e planimetrie specifiche; - Schema del contratto di servizio per la regolamentazione dell'affidamento in house dei servizi di igiene urbana; - Scheda costi di riferimento della platea dei servizi di igiene urbana attivati dal Comune; - Carta di qualità dei servizi erogati.

2.3. L'operazione prevede, in sintesi, la sottoscrizione di 66.716 azioni di nuova emissione al valore nominale di un euro con un sovrapprezzo di € 3,02 cadauna per un valore complessivo di € 268.198,32 a fronte del conferimento a CEM Ambiente di un'area di proprietà comunale, attrezzata con fabbricati e manufatti, e destinata a piattaforma per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, del valore stimato di € 269.000,00.

3.1. Il quadro normativo nazionale e regionale sul servizio di gestione integrata dei rifiuti, sinteticamente richiamato nel provvedimento in esame a partire dall'articolo 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, fino all'articolo 5 (*Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*) del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, consente di ritenere soddisfatto, in primo luogo, il parametro legale della prima parte dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

3.2.1. In secondo luogo, per quanto riguarda la compatibilità con le norme dei trattati europei e con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, richiesta dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, la motivazione della deliberazione consiliare altrettanto sinteticamente espone che:

dalla documentazione fornita dalla società si rileva l'assenza di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari a favore della stessa riconducibili ad "aiuti di Stato": ed in particolare, 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, con ciò confermandosi la

“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”.

3.2.2. Dal testo del provvedimento, invece, non risulta se lo schema di deliberazione sia stato sottoposto a forme di consultazione pubblica in senso proprio, come richiesto dal secondo periodo del comma 2 dell’articolo 5. All’albo pretorio telematico del comune di Tribiano, infatti, risulta tuttora pubblicata dal 4 agosto 2023 la deliberazione in esame con tutti gli allegati, così come trasmessi a questa Sezione. Non risulta, per contro, un invito rivolto agli eventuali interessati a presentare osservazioni sull’operazione societaria deliberata. La stessa pubblicazione di oltre trecento pagine di documenti, infine, rende di non facile e immediata percezione alcuni elementi essenziali dell’operazione, quali l’oggetto e l’importo. Non è presente, per esempio, un prospetto comparativo che rappresenti con un sintetico quadro di raffronto i costi di gestione del servizio per cui è stata deliberata l’acquisizione della partecipazione nelle ipotesi alternative tra loro di esternalizzazione e di autoproduzione: solo nel corpo di due distinti allegati alla deliberazione consiliare, e non anche al suo interno, è possibile individuare l’attuale costo mensile del servizio «tramite ricorso al mercato», da un lato, e la proposta formulata dal CEM Ambiente al comune di Tribiano per il 2023, dall’altro. Ugualmente, non compare tra i documenti pubblicati all’albo pretorio e trasmessi alla Sezione un quadro di raffronto di agevole consultazione delle specificazioni tecniche del servizio tra la gestione uscente e quella deliberata dall’ente locale per i prossimi otto anni.

3.3. L’oggetto del servizio per la cui gestione *in house* viene acquisita la partecipazione nella società, in ogni caso, è la produzione di un servizio di interesse generale, quale deve pacificamente qualificarsi la gestione integrata dei rifiuti. Ne consegue la rispondenza al parametro dell’articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e in particolare alla fattispecie del comma 2, lettera *a*.

3.4. I parametri dell’articolo 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, sulla costituzione di società a partecipazione pubblica non sono pertinenti, fatta eccezione per quelli cui rinvia il successivo articolo 8, in quanto si tratta non della costituzione

di una nuova società, bensì dell'acquisto di una partecipazione in una società già costituita.

3.5. Sembrano invece integralmente soddisfatti i parametri dell'articolo 8, il cui primo comma rinvia ai commi 1 e 2 del precedente articolo 7: il provvedimento è stato adottato con deliberazione del consiglio comunale (articolo 7, comma 1, lettera c) e l'atto deliberativo è conforme all'articolo 5, comma 1 (comma 2), con le considerazioni che precedono e che seguono.

4. Sui parametri di sana gestione finanziaria la Sezione ha avuto modo di precisare che la valutazione sulla convenienza economica e sulla sostenibilità finanziaria si attegga 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, per esempio, «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» (deliberazione 161/2022/PAR cit.).

4.1. La deliberazione consiliare in esame, supportata dai documenti allegati, si esprime in proposito, anche con riguardo ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, in diversi passaggi con motivazione non illogica o irrazionale, per quanto sintetica, sia sugli aspetti economici e finanziari relativi alla società, sia sugli aspetti organizzativi e sui vantaggi per gli uffici comunali sgravati di talune attività.

4.2. La motivazione della scelta tra autoproduzione ed esternalizzazione richiesta dall'articolo 5, comma 1, ultima parte, è supportata dalla *Relazione in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento diretto, secondo la formula dell'in house providing, del servizio di igiene urbana, quale servizio pubblico locale di rilevanza economica in favore della società partecipata CEM Ambiente S.p.A. Artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23/12/2022, n. 201 - Artt. 5 e 192 del D.Lgs. 18/4/2016, n. 50 - Art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016*, che sull'attuale gestione espone quanto segue:

Il servizio di igiene urbana è attualmente gestito nel territorio comunale tramite ricorso al mercato.

Più specificatamente, il servizio è svolto dalla società Pizzamiglio Andrea S.r.l. con sede in Siziano (PV) Via F.lli Cervi, n. 62-64, CF e P.IVA 01165010180 giusta determinazione di affidamento n° 93 del 30.06.2014 (e successive proroghe tecniche) ad oggetto servizio di raccolta, trasporto, di rifiuti urbani ed assimilati e servizi accessori nel Comune di Tribiano CIG: 54860217BD.

La durata dell'affidamento era stabilita in 4 anni (oltre a 3 con proroga di contratto) a decorrere dalla consegna del servizio e dunque con scadenza al 30.06.2021 successivamente prorogata fino a tutto il 31.08.2023.

Il corrispettivo negoziale a seguito di adeguamento ISTAT applicato a partire dal secondo anno di appalto, è determinato attualmente in un canone mensile di Euro 29.622,41 /mese, comprensivi di IVA.

Sono ricompresi nel canone gli oneri di smaltimento di tutti i rifiuti oggetto dei servizi, restando a carico dell'Amministrazione comunale i soli costi per lo smaltimento di RSU e FORSU / VERDE per i quali il Comune ha in corso specifiche convenzioni.

Per l'anno 2021, il costo per lo smaltimento dei rifiuti non ricompresi nel canone è risultato pari ad Euro 107.515,43.

L'Amministrazione comunale non ha attivato nel corso degli anni gli accordi ANCI CONAI grazie ai quali valorizzare i materiali conferiti.

Nel 2020, non è stato retrocesso al Comune alcun introito per il conferimento dei materiali valorizzabili.

Seguono dati e indicatori economici, patrimoniali e gestionali di CEM Ambiente. Nell'allegata *Scheda costi dei servizi di igiene urbana*, infine, il canone mensile netto del servizio ai prezzi previsti per il 2023 viene quantificato in € 25.181,70 (oltre IVA 10%).

4.3. Si tratta, dunque, di una motivazione che nella sua complessiva articolazione pare sufficiente e adeguata alla fattispecie concreta anche nell'esporre:

le 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. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta

con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (articolo 5, comma 1, seconda parte del decreto legislativo 175).

5. La Sezione ritiene tuttavia di sottolineare nuovamente, in conclusione, come già anticipato al punto 3.2.2, l'assenza nel provvedimento in esame di un quadro tecnico-economico, anche comparativo, dei costi finora sostenuti per avviare l'operazione e di quelli stimati a regime dopo il 2023 e per tutta la durata del contratto con CEM Ambiente dal 1° novembre 2023 fino al 30 ottobre 2031, nonché di eventuali investimenti ritenuti necessari per il buon esito dell'iniziativa.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – sulla richiesta del parere prescritto dall'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, presentata dal comune di Tribiano (MI) sulla deliberazione del consiglio comunale n. 26 del 3 agosto 2023, valutata la conformità dell'atto deliberativo ai parametri di legge, non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione diretta in CEM Ambiente s.p.a. da parte del comune, con le precisazioni di cui in parte motiva.

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

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 21 settembre 2023.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 22 settembre 2023

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)

