



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	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	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 17 gennaio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Paullo (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 Paullo 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° marzo 2024 fino al 29 febbraio 2032 (SC_LOM - 26120 - I - 22/12/2023);

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Paullo n. 37 del 18 dicembre 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 - 441 - Interno - 11/1/2024);

VISTA l'ordinanza n. 19 dell'11 gennaio 2024, con la quale la Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

1. Con nota del 21 dicembre 2023 (SC_LOM - 26120 - I - 22/13/2023) il comune di Paullo ha trasmesso «in esecuzione della disposizione di cui all'art. 5 comma 3 del Testo Unico partecipate n. 175/2016» la deliberazione del consiglio comunale n. 37 del 18 dicembre 2023 (Acquisto di partecipazioni in CEM Ambiente s.p.a. e affidamento *in house providing* alla stessa società della gestione del servizio di igiene urbana) con annessi i seguenti documenti e relativi allegati e il parere favorevole del revisore dei conti:

- 1) piano industriale 2022-2026 di CEM Ambiente;
- 2) relazione di «Asseverazione del Piano Economico Finanziario di supporto alla deliberazione di affidamento del servizio di igiene urbana per il Comune di Paullo (Art. 17, comma 4, del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201)»;
- 3) perizia di stima del centro per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani di via Rosa Boschi;
- 4) statuto della società;
- 5) schema di contratto per l'affidamento *in house* dei servizi di igiene urbana;
- 6) carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani;
- 7) disciplinare tecnico;
- 8) «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 - Art. 7 D.Lgs. 31/3/2023, n. 36 - Art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016»;

- 9) relazione sul recepimento dei criteri ambientali minimi;
- 10) proposta del consiglio di amministrazione di CEM Ambiente di aumento di capitale riservato al comune di Paullo.

Non risultano invece trasmessi i seguenti allegati elencati nel corpo della deliberazione consiliare, reperiti d'ufficio sul sito istituzionale del comune:

- 1) relazione di stima del patrimonio di CEM Ambiente S.p.A. allegato E);
- 2) bilancio 2022 allegato N).

2. Con nota dell'11 gennaio 2024 (SC_LOM - 441 - Interno - 11/1/2024) il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di legge.

CONSIDERATO

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

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 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 da questa Sezione fin dalla propria deliberazione n. 161/2022/PAR del 25 ottobre 2022.

2. Secondo il provvedimento in esame, dunque, e i documenti allegati che ne fanno parte integrante e sostanziale, l'operazione societaria sottoposta alla Sezione consiste, in estrema sintesi, nell'acquisizione di una partecipazione al capitale di CEM Ambiente s.p.a. (d'ora in avanti, per brevità, CEM Ambiente, o anche solamente la società) tramite aumento di capitale riservato al comune di Paullo, e sottoscrizione delle 151.781 azioni di nuova emissione (al valore nominale di un euro con un sovrapprezzo di € 3,77 per un importo complessivo di € 723.995,37) con il conferimento a CEM Ambiente della proprietà del centro per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani di via Rosa Boschi, del valore stimato di € 724.000,00. L'operazione è espressamente finalizzata all'affidamento diretto alla società della «gestione dei servizi di igiene urbana [...] secondo la modalità dell'*in house providing*, la cui durata è stabilita presumibilmente dal 1° marzo 2024 fino al 29 febbraio 2032», a fronte di un corrispettivo determinato per il primo anno nell'importo di € 1.096.667 oltre IVA.

3. L'esame della deliberazione del consiglio comunale n. 37 del 18 dicembre 2023 non manifesta profili di illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti con riguardo ai parametri degli articoli 4, 7 e 8 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Tuttavia, in disparte l'omissione di una reale consultazione pubblica sullo schema di provvedimento richiesta dall'articolo 5, comma 2, che seppur astrattamente evocata nelle premesse, non trova concreto riscontro sul sito istituzionale del comune, ed è anzi smentita dal punto 16 del dispositivo della deliberazione, manca del tutto nel provvedimento sottoposto a controllo una valutazione comparativa di carattere quantitativo della scelta del modello organizzativo *in house providing* rispetto all'esternalizzazione del servizio di igiene urbana tramite acquisto sul mercato. L'articolo 5, comma 1, infatti, esige una motivazione analitica, tra l'altro, circa:

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.

4. Ebbene, alla luce delle disposizioni sopra riportate, nel provvedimento in esame spicca l'assenza di un quadro economico di raffronto rispetto all'ipotesi dell'esternalizzazione, riassuntivo dei costi finora sostenuti per avviare l'operazione e di quelli stimati a regime dopo il primo anno e per tutta la durata del contratto con CEM Ambiente dal 1° marzo 2024 fino al 29 febbraio 2032, nonché di eventuali investimenti ritenuti necessari per il buon esito dell'iniziativa. La «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 - Art. 7 D.Lgs. 31/3/2023, n. 36 - Art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016» riporta invero dati analitici con riferimento a diversi indicatori. Manca, tuttavia, una valutazione comparativa di sintesi, per esempio, dei costi del servizio che si prevede di gestire *in house* rispetto ai costi sostenuti con il gestore uscente, o rispetto ai costi stimati di un ipotetico progetto di servizio da mettere a gara.

5. Questa carenza di motivazione del provvedimento, non colmata neppure dagli allegati, impedisce alla Sezione di ritenere soddisfatti i criteri previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, sotto il duplice profilo della convenienza economica e dell'alternativa tra gestione diretta ed esternalizzata, oltre che con riguardo all'omessa consultazione pubblica sullo schema dell'atto deliberativo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – sulla richiesta del parere previsto dall'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, presentata dal comune di Paullo (MI), allo stato degli atti e a fronte delle carenze motivazionali sopra esposte ai punti 3, 4 e 5, esprime parere parzialmente

negativo sulla deliberazione del consiglio comunale n. 37 del 18 dicembre 2023.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco, anche in qualità di presidente del consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea, e ne ordina la pubblicazione sul sito istituzionale del comune di Paullo entro cinque giorni dal ricevimento.

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 17 gennaio 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 19 gennaio 2024

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