



## 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 Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza pubblica del 19 ottobre 2023 ha assunto la seguente

#### DELIBERAZIONE

**sul provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie  
detenute al 31 dicembre 2021 dal comune di Pioltello (MI)**

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

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

VISTA la nota del magistrato istruttore del 23 giugno 2023 (SC\_LOM - 8889 - U - 23/6/2023);

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Pioltello 82 del 22 luglio 2021 con i relativi allegati;

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Pioltello 107 del 21 dicembre 2022 con i relativi allegati;

VISTA la nota del magistrato istruttore del 4 settembre 2023 (SC\_LOM - 13665 - Interno - 5/9/2023), con cui è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per l'esame collegiale del provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Pioltello al 31 dicembre 2021, con specifico riferimento alla partecipazione diretta in Cogeser Servizi s.r.l.;

VISTA l'ordinanza collegiale 200 del 26 settembre 2023, con la quale sono stati disposti incumbenti istruttori ed è stata fissata la trattazione della questione nell'odierna adunanza pubblica;

VISTA la risposta dell'ente locale (SC\_LOM - 22449 - I - 6/10/2023);

UDITO il relatore, referendario Francesco Liguori;

UDITO nell'odierna adunanza pubblica per il comune di Pioltello il dirigente dei settori risorse umane, finanziarie, servizi al cittadino e cimiteriali, ambiente ecologia e protocollo Franco Bassi;

## **PREMESSO**

1. Con nota del 15 maggio 2023 (SC\_LOM - 7214 - U - 15/5/2023) è stata avviata l'istruttoria sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020 e 2021, e sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, estesa anche alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie del comune di Pioltello.

2. Con nota del 23 giugno 2023 (SC\_LOM - 8889 - U - 23/6/2023) l'istruttoria è stata chiusa con l'espressa riserva di «approfondire ulteriormente alcune questioni emergenti dalla deliberazione del consiglio comunale 82 del 22 luglio 2021 e dai provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni assunti con deliberazioni del consiglio comunale 116 del 21 dicembre 2021 e 107 del 21 dicembre 2022».

3. Dall'esame dei provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal comune di Pioltello alla data del 31 dicembre 2020 e del 31 dicembre 2021,

infatti, adottati con le suddette deliberazioni consiliari trasmesse nel corso dell'istruttoria, è emerso che con la richiamata deliberazione del consiglio comunale 82/2021, l'ente locale aveva deciso l'acquisizione di una partecipazione diretta dell'uno per cento nel capitale della Cogeser Servizi s.r.l. per la gestione *in house* di servizi di teleriscaldamento e illuminazione pubblica. Dal provvedimento di razionalizzazione relativo al 2020, adottato il 21 dicembre 2021, l'acquisizione risultava «in corso di perfezionamento» con la seguente finalità:

*L'acquisto, che verrà perfezionato a seguito delle deliberazioni dei comuni soci, è finalizzato a consentire all'Ente di affidare direttamente alla società servizi nel campo dell'energia previa iscrizione all'Elenco delle Amministrazioni Aggiudicatrici ai sensi dell'art. 192 del Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016.*

Dal successivo provvedimento di razionalizzazione, invece, relativo al 2021, l'operazione risultava perfezionata con atto notarile in data 3 dicembre 2021. Dai medesimi provvedimenti, peraltro, la gestione del servizio di teleriscaldamento del comune di Pioltello, a differenza dell'illuminazione pubblica, risultava già affidata alla Cogeser Servizi s.r.l. anche prima dell'acquisizione di questa partecipazione diretta.

4. Con propria deliberazione 167/2023/PASP del 24 luglio 2023, nel frattempo, la Sezione, dopo aver esaminato la deliberazione del consiglio comunale di Liscate 21 del 23 maggio 2023 con oggetto *Acquisizione di una quota del capitale sociale nella società in house Cogeser Servizi s.r.l. e affidamento diretto del servizio di illuminazione pubblica del territorio comunale*, e relativi allegati, ha espresso parere non favorevole sull'operazione, ai sensi dell'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, avuto riguardo, in punto di fatto, al limitato organico della società accertato durante l'istruttoria. In questo caso, dunque, la Sezione ha avuto modo di esaminare in via preventiva la medesima scelta di altro comune di acquisire una partecipazione diretta della Cogeser Servizi s.r.l. per la gestione *in house* della sola illuminazione pubblica, ritenendola non conforme al criterio dell'efficacia e all'alternativa di legge tra «gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato» quali parametri previsti dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 175/2016.

5. Anche alla luce di questa pronuncia, il magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre all'esame collegiale della Sezione il provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Pioltello al 31 dicembre 2021, con specifico riferimento alla partecipazione diretta in Cogeser Servizi s.r.l., acquisita il 3 dicembre 2021 per l'esecuzione *in house* di servizi nel settore energetico sulla base della predetta deliberazione consiliare 82 del 22 luglio 2021.

6. Con ordinanza collegiale 200 del 26 settembre 2023, peraltro, la Sezione ha ritenuto necessario acquisire dal comune di Pioltello:

- 1) i contratti di servizio stipulati con Cogeser Servizi s.r.l. per la gestione *in house* del teleriscaldamento e dell'illuminazione pubblica e, più in generale, di servizi nel campo dell'energia;
- 2) il piano industriale di Cogeser Servizi s.r.l.;
- 3) i contratti stipulati da Cogeser Servizi s.r.l. per lo svolgimento dei compiti e l'esecuzione dei servizi affidati dal comune di Pioltello [...]

7. L'amministrazione comunale ha dato tempestivo, benché non del tutto esaustivo, riscontro documentale il 6 ottobre 2023 (SC\_LOM - 22449 - I - 6/10/2023), allegando peraltro una relazione su Cogeser Servizi s.r.l., che nella parte sulle prospettive future della società, riferisce che la deliberazione della Sezione 167/2023/PASP dello scorso 24 luglio «*ha aperto un dibattito tra i comuni soci di Cogeser Servizi srl in ordine all'opportunità di mantenere una partecipazione diretta finalizzata ad affidamenti in house*», il cui esito, dopo una sintetica esposizione delle linee evolutive del gruppo Cogeser fino alla suddetta pronuncia della Sezione, viene riassunto come segue:

*I soci hanno, quindi, deciso nel rispetto dei diversi ruoli istituzionali, di raccogliere le indicazioni della Corte e di intraprendere un percorso di riassetto del Gruppo Cogeser che prevede:*

*- la retrocessione a Cogeser spa delle quote detenute direttamente in Cogeser Servizi srl (per il Comune di Pioltello l'1%);*

*- la rinuncia sia alla possibilità di affidamenti in house che alla costituzione di una NewCo da destinare alla gestione del servizio di distribuzione del gas secondo i vincoli imposti da ARERA, al fine di trasformare Cogeser Servizi srl in modo che possa essere conferitaria del ramo d'azienda per la gestione del servizio di distribuzione del gas.*

## CONSIDERATO

1. L'articolo 20, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, individua i parametri del controllo sui provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, e al comma 1, stabilisce «Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1», che, a sua volta, testualmente recita:

*Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche [...] non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.*

1.1. Come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Liguria (deliberazione n. 69/2023/VSG del 31 maggio 2023), costituiscono oggetto di razionalizzazione:

- 1) partecipazioni non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- 2) partecipazioni che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2;
- 3) partecipazioni che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2.

La Sezione, conseguentemente, può invitare l'amministrazione comunale ad adottare le misure di razionalizzazione ritenute più opportune dall'amministrazione stessa in ciascuno dei tre casi elencati dalle disposizioni citate.

1.2. In questo quadro, alla luce dei principi enunciati dall'articolo 1, comma 2, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutela e promozione della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica), il controllo successivo sui provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche chiude sistematicamente il ciclo dei controlli sulle partecipazioni societarie, come recentemente innovato dall'articolo 11, comma 1, lettera a, numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, che novellando l'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ha introdotto in via preventiva 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), coordinata e complementare rispetto ai momenti di verifica ordinaria e straordinaria già previsti dagli articoli 20 e 24.

2. Ciò premesso, nel caso di specie, il comune di Pioltello ha deciso e attuato nell'anno 2021 l'operazione di acquisto di una partecipazione diretta di Cogeser Servizi s.r.l. al dichiarato scopo di conseguire il "controllo analogo" sulla società quale presupposto per la gestione *in house*, tramite la stessa, di servizi nel settore energetico, precisando tra l'altro che (deliberazione del consiglio comunale 82 del 22 luglio 2021):

- *Cogeser Servizi gestisce la rete di teleriscaldamento della capogruppo Cogeser.*
- *Inoltre, a partire dall'esercizio 2018 la società ha intrapreso, in linea con il suo piano industriale, l'attività di gestione di impianti di illuminazione pubblica, attraverso progetti di partenariato pubblico / privato (project finance) diretti alla riqualificazione di impianti di illuminazione pubblica e lo svolgimento di attività di efficienza energetica. A seguito dei progetti Cogeser Servizi ha acquisito la concessione per il servizio di illuminazione pubblica nel territorio di tre Comuni soci: Gorgonzola, Truccazzano ed Inzago.*

Si tratta, in tutta evidenza, di una decisione finalizzata all'autoproduzione dei servizi di gestione delle reti di teleriscaldamento e illuminazione pubblica quale alternativa all'esternalizzazione e all'acquisto sul mercato dei medesimi servizi.

3. La scelta dell'ente locale, dunque, non sottoposta all'esame preventivo della Sezione in ragione della previgente formulazione dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, che prevedeva la trasmissione dell'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione ai soli «fini conoscitivi», viene ora in rilievo in sede di esame del provvedimento annuale di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Pioltello alla data del 31 dicembre 2021, adottato con deliberazione del consiglio comunale 107 del 21 dicembre 2022. Le considerazioni della Sezione sulla conformità della partecipazione diretta al capitale di Cogeser Servizi s.r.l., peraltro, restano agganciate anche in questa sede, tra gli altri, ai parametri dettati dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 175/2016, e in particolare a quelli dell'efficacia e dell'alternativa tra gestione diretta ed esternalizzata del servizio, a fronte del limitato organico della società.

4. Dalla visura camerale di Cogeser Servizi s.r.l. eseguita il 19 settembre 2023, infatti, alla data del 31 marzo 2023 risultano due soli lavoratori subordinati alle dipendenze della società. Si tratta di un dato che conferma quanto già accertato a proposito della stessa società in occasione dell'istruttoria sull'analogo operazione di acquisizione di una partecipazione diretta e gestione *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica deliberata dal comune di Liscate il 23 maggio 2023.

4.1. Questo limitato organico appare non adeguato al rispetto del parametro dell'efficacia, intesa come capacità del modello organizzativo a conseguire gli obiettivi che si propone. La Sezione ha già affermato in proposito di non poter ritenere sufficiente un simile organico per l'autoproduzione del servizio secondo il modello *in house providing* (deliberazione 167/2023/PASP del 24 luglio 2023). Le stesse considerazioni valgono a maggior ragione nel caso in esame, che riguarda la gestione non solo dell'illuminazione pubblica, ma anche del teleriscaldamento, con conseguente rilievo sulla capacità tecnica ed esecutiva della società e sull'allungamento della filiera del servizio e della catena di controllo sul prodotto finale.

4.2. L'acquisizione di una partecipazione per esercitare il controllo analogo su Cogeser Servizi s.r.l., finalizzata all'autoproduzione di servizi nel settore energetico quali l'illuminazione pubblica e il teleriscaldamento, non appare coerente con il limitato organico della società, a parere della Sezione, anche sotto un secondo profilo. Se da un lato risulta carente della necessaria capacità di eseguire direttamente il servizio in alternativa al mercato, infatti, dall'altro non risulta conforme alla dialettica tra autoproduzione ed esternalizzazione contemplata dall'articolo 5, comma 1, ultima parte, che richiede di motivare anche la scelta tra la «gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato». Questa motivazione, in effetti, non è stata rinvenuta nei provvedimenti esaminati, incentrati sulle prospettive di sviluppo di Cogeser Servizi s.r.l., piuttosto che sulla valutazione comparativa tra l'opzione dell'autoproduzione e quella alternativa dell'esternalizzazione.

5. Invero, il comune di Pioltello nel riscontro all'ordinanza istruttoria ha riconosciuto e accolto la validità dell'impostazione di questa Sezione, già esposta con riguardo alla medesima società partecipata con la propria deliberazione 167/2023/PASP del 24 luglio 2023, riferendo del conseguente dibattito tra i comuni soci, esitato nella decisione di ricompattare il gruppo Cogeser e ricondurre le attività produttive dei servizi relativi al teleriscaldamento e all'illuminazione pubblica alla capogruppo Cogeser s.p.a.

6. Nell'intervento svolto in adunanza pubblica dal dirigente del comune di Pioltello, dopo l'esposizione del recente sviluppo del gruppo Cogeser, è stata confermata la volontà di riassetto del gruppo societario annunciata nella documentazione depositata a riscontro dell'ordinanza istruttoria. Il Comune, in estrema sintesi, prospetta la retrocessione a Cogeser s.p.a. delle quote detenute direttamente in Cogeser Servizi s.r.l. e la rinuncia alla costituzione di una nuova società da destinare alla gestione del servizio di distribuzione del gas, affidando invece alla riconvertita Cogeser Servizi s.r.l. il ruolo di conferitaria del ramo d'azienda per la gestione del servizio di distribuzione del gas, in conformità alle prescrizioni dell'ARERA in tema di *unbundling* societario nel settore. È stato precisato, inoltre, che la prospettata razionalizzazione si perfezionerà presumibilmente entro la prima metà del 2024, tenuto conto della tempistica delle necessarie deliberazioni dei consigli degli otto comuni interessati e delle successive pattuizioni negoziali attuative del riferito piano di riassetto del gruppo Cogeser.

7. In questo contesto la Sezione prende atto dell'esternata volontà del comune di adottare misure di razionalizzazione con riferimento alle osservazioni di questa Corte (deliberazione 167/2023/PASP).

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'esame del provvedimento annuale di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie del comune di Pioltello (MI) alla data del 31 dicembre 2021, adottato con deliberazione del consiglio comunale 107 del 21 dicembre 2022, all'esito degli elementi acquisiti in adunanza pubblica:

- prende atto delle misure di razionalizzazione della partecipazione diretta al capitale di Cogeser Servizi s.r.l., prospettate nel riscontro all'ordinanza istruttoria collegiale 200 del 26 settembre 2023 e confermate nell'odierna adunanza pubblica;
- riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle riferite misure di razionalizzazione;
- dispone la trasmissione di questa deliberazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale, perché ne informino l'assemblea, e all'organo di revisione;
- richiede al comune di trasmettere entro sessanta giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti di questa pronuncia;
- dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del comune, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 19 ottobre 2023.

L'estensore  
(Francesco Liguori)

Il Presidente  
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 24 ottobre 2023

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