



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio dell'11 settembre 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**sulla richiesta di parere ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016
del comune di GRUMELLO DEL MONTE (BG)**

VISTA la nota del Comune di Grumello del Monte (BG) pervenuta a mezzo pec in data 5 agosto 2025, registrata in pari data al prot. Cdc 16889e al prot. pareri n. 125/2025, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 30 luglio 2025 avente ad oggetto "*Autorizzazione alla sottoscrizione di una quota di partecipazione al capitale sociale nella società a totale partecipazione pubblica ATES S.R.L.*";

VISTA la nota del magistrato istruttore con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione;

VISTA l'ordinanza n. 214 del 2 settembre 2025 con la quale il Presidente di Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

Udito il relatore Maura Carta;

FATTO

1. *L'operazione societaria promossa dal Comune di Grumello del Conte.*

Il Consiglio Comunale di Grumello del Monte, comune bergamasco di 7.340 abitanti al 31 dicembre 2024, ha sottoposto alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3 TUSP, la delibera n. 18 del 30 luglio 2025 avente ad oggetto *"Autorizzazione alla sottoscrizione di una quota di partecipazione al capitale sociale nella società a totale partecipazione pubblica ATES S.R.L..."*.

La delibera premette che

"il Comune di Grumello del Monte ha registrato incrementi rilevanti sul fronte delle forniture energetiche sia per la pubblica illuminazione, sia per la fornitura del gas che costituisce ad oggi la fonte primaria per il riscaldamento (e) i costi sostenuti per i consumi medi annui rilevabili dalle bollette nell'ultimo biennio (2023/2024), sono di euro 415.000,00 per l'energia elettrica e di euro 85.000,00 per il gas metano. Non sono altresì irrilevanti le oscillazioni di costo di dette forniture e le difficoltà nel monitorare puntualmente le fatturazioni che i diversi fornitori praticano nonostante tutto avvenga attraverso l'adesione a contratti annuali CONSIP".

L'onerosità di tali forniture energetiche ha indotto l'Ente a ricercare soluzioni per conseguire un risparmio delle forniture e del fabbisogno energetico.

L'analisi condotta ha evidenziato che nel panorama lombardo è presente una società a partecipazione pubblica totalitaria - ATES s.r.l. - che opera a favore dei soci enti pubblici e persegue lo scopo di produrre energia da fonti rinnovabili e sviluppare azioni finalizzate all'efficienza energetica per produrre benefici di carattere economico ed ambientale.

Il Comune ha, pertanto, ritenuto di verificare i presupposti per l'acquisto di una partecipazione nella predetta società.

La delibera, dopo aver dato atto che anche per i servizi energivori si ritiene di *"fare applicazione della disciplina risalente all'art.14 del d.lgs. n.201/2022 ai fini del successivo affidamento del servizio"* riporta una sintetica motivazione e conclude nel senso di *"ritenere preferibile il modello dell'in-house providing ex art.16 del D. Lgs. n. 201/2022 e 7 del D. Lgs. n.36/2023, rispetto ad una gestione diretta, pressoché impraticabile per l'entità delle competenze specialistiche da reperire, sia rispetto alla gestione esternalizzata in appalto o concessione, per il disallineamento di conoscenze da colmare"*.

Richiamato questo percorso motivazionale, con l'atto in esame è stato deliberato *"1. Di approvare lo statuto della società Azienda Territoriale Energia e Servizi s.r.l., in sigla ATES s.r.l., allegato sub 1; 2. Di approvare i patti parasociali vigenti tra i soci della società ATES s.r.l., allegato sub 2 e 3; 3. Di sottoscrivere una quota di partecipazione al*

capitale sociale della società ATES s.r.l. per un controvalore di € 8.000,00 (euro ottomila/00) corrispondente al 1,05% del capitale sociale deliberato di € 760.000,00; 4. Di riservarsi, con autonomi atti deliberativi, l'affidamento secondo il modello dell'in-house providing, alla società ATES s.r.l. di servizi strumentali previsti dall'oggetto sociale, al fine di concorrere agli obiettivi nazionali ed europei di riduzione dei consumi energetici e di impiego dei combustibili fossili per gli edifici e le infrastrutture funzionali allo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'ente...".

In data 8 agosto 2025 è stata trasmessa la delibera consiliare n. 18/2025, unitamente allo Statuto di ATES s.r.l., ai patti parasociali, ai bilanci 2021, 2022, 2023, 2024.

La visura camerale effettuata dalla Sezione alla data odierna ha confermato che il Comune di Grumello del Monte non è socio della predetta società.

DIRITTO

2. L'art. 5 del TUSP e il controllo della Corte dei Conti.

L'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito anche "TUSP"), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta per la compiuta analisi di tale funzione si rimanda a Corte dei conti, n. 16/SSRRCO/2022/QMIG e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022; Sezione Lombardia n. 161 e n. 194 del 2022 e, tra le più recenti, nn. 134, n. 135 e 136 del 2025/PASP).

I parametri del controllo affidato alla Corte dei conti, elencati dal legislatore, consistono nella verifica della conformità dell'atto deliberativo a quanto disposto dagli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 TUSP.

Così sinteticamente richiamato il quadro normativo di riferimento si procede all'esame dell'atto deliberativo trasmesso dal Comune di Grumello del Monte.

a) Il vincolo tipologico (artt. 3, 5 e 7 TUSP).

La delibera in esame, preordinata all'acquisto di azioni di una società a totale partecipazione pubblica esistente, è conforme al dettato normativo.

b) Il vincolo finalistico previsto dall'art. 4 del TUSP.

Le partecipazioni (dirette e indirette) in organismi societari da parte degli enti pubblici sono assoggettate, secondo quanto previsto dall'art. 4 del TUSP a un doppio vincolo:

- di scopo, consistente nello svolgimento di attività di produzione di beni e servizi "strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali";

- di attività, dovendo la società svolgere una delle attività prescritte.

La delibera n. 18/2025 alle pgg. 9 e 10 e ss. contiene ampi richiami al quadro normativo vigente ed agli obiettivi istituzionali che si intendono perseguire.

Nel dettaglio vengono richiamate le esigenze di efficientamento degli edifici pubblici ai sensi del D.Lgs. n. 115/200818 ed al D.Lgs. n.102/201419 e la Direttiva 2023/1791 del Parlamento Europeo che assegnano agli enti locali specifici obiettivi di riduzione del fabbisogno energetico.

La delibera evidenzia che *“il Comune di Grumello del Monte deve concorrere agli obiettivi nazionali ed europei finalizzati ad una riduzione del consumo dei combustibili fossili attraverso un incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili. Il contributo dell’ente al perseguimento di detti obiettivi trova la sua declinazione nella normativa nazionale che ha progressivamente ampliato gli obblighi in materia di criteri ambientali minimi (CAM) da prescrivere in materia di appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture e, per altro verso, ha attribuito agli enti locali un ruolo centrale per la promozione delle CER, nella pianificazione e sviluppo sul territorio degli impianti di ricarica elettrica, negli obblighi particolare sull’efficienza energetica degli edifici pubblici, degli impianti di pubblica illuminazione, di quelli semaforici e di video sorveglianza o di ogni altra struttura pubblica energivora, oltre alla diffusione nell’utilizzo di fonti energetiche rinnovabili...”*.

L’atto si sofferma ampiamente su alcuni parametri quale il controllo analogo e la solidità economico-finanziaria di ATES (indici di struttura, indici di liquidità, relazione sul governo societario, della società di rating).

Tuttavia, dall’analitica esposizione della solidità di ATES non scaturiscono adeguate e concrete valutazioni sulla stretta necessità dell’acquisto della partecipazione da parte dell’Ente per far fronte alle esigenze di contenimento degli oneri per l’energia.

L’onere motivazionale sul punto non risulta assolto.

c) *Verifica dei requisiti previsti dall’art. 5, commi 1 e 2, TUSP, alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni Riunite nn. 16 e 19 del 2022.*

Il Collegio deve verificare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell’operazione.

A tal fine l’atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni deve essere supportato da un approfondito business plan o da forme analoghe di analisi di fattibilità dell’attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

Nel caso in esame tale verifica non risulta adeguatamente effettuata.

Il Consiglio comunale non ha acquisito la relazione richiamata dall'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022 e riporta, alle pagg. 9 e ss. della delibera, indicazioni connotate da oggettiva vaghezza.

Il richiamo alle prestazioni che ATEs potrebbe mettere a disposizione dell'Ente, quali assicurare un'organizzazione tecnico specialistica per l'erogazione di servizi energetici strumentali sul territorio, come la pubblica illuminazione od i servizi di gestione calore degli edifici pubblici, non sembrano da soli idonei a giustificare l'acquisto della partecipazione e non dimostrano la fattibilità dell'acquisto delle quote.

L'atto in esame, dopo aver indicato i costi sostenuti per i consumi medi annui rilevabili dalle bollette nell'ultimo biennio (2023/2024), pari ad euro 415.000,00 per l'energia elettrica e di euro 85.000,00 per il gas metano, non è stato preceduto da una imprescindibile verifica sul risparmio atteso e sugli effettivi o potenziali vantaggi per l'Ente scaturenti dalla partecipazione.

Del pari la delibera non dà conto di aver considerato altre soluzioni analoghe a quelle avviate da altri comuni lombardi ed evocate nel preambolo (riqualificazione energetica degli uffici pubblici e relativi finanziamenti, realizzazione di parchi fotovoltaici tramite la costituzione di una CER ovvero iniziative di efficientamento energetico degli edifici pubblici, degli impianti di pubblica illuminazione, di quelli semaforici e di video sorveglianza o di ogni altra struttura pubblica energivora e diffusione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili).

La delibera si limita a riportare indicazioni di ordine generale sulla convenienza del ricorso ad energie rinnovabili e sulla gestione delle attività energivore da parte di un soggetto esterno, organizzato e strutturato, che dispone di personale con elevata qualificazione per svolgere siffatta attività.

Viene, infatti, sottolineato che la società dispone di competenze tecniche specialistiche ad ampio spettro al fine di studiare, analizzare, sviluppare, realizzare e gestire strategie e progetti di efficientamento energetico degli edifici e degli impianti deputati all'esercizio dei servizi erogati, oltre allo sviluppo di impianti di produzione da fonti rinnovabili e reti di ricarica per la mobilità sostenibile, creazione di una comunità energetica che abbia come promotori gli enti locali.

Quale, quanto e quando queste iniziative potranno essere effettuate e con quali costi o risparmi, più vantaggiosi per l'Ente dopo aver sondato soluzioni alternative la delibera non lo precisa.

Vengono scrutinati in modo analitico i requisiti della società in house e le caratteristiche del controllo analogo e le previsioni dei patti parasociali.

La società ha 34 dipendenti ed è amministrata da un C.d.A. di tre membri e da un direttore generale, a cui si aggiunge un collegio sindacale.

ATES si è dotata di strumenti integrativi della governance che riguardano la regolamentazione dei principali processi operativi, il codice di condotta e la responsabilità sociale (Regolamento per lavori, servizi e forniture in economia; Regolamento per il reclutamento del personale dipendente; Regolamento piano welfare aziendale; Regolamento per l'uso delle divise aziendali; Regolamento per l'uso degli automezzi; Regolamento per l'assegnazione dell'indennità per funzioni tecniche; Modello di organizzazione e controllo ai sensi del D. Lgs 231/2001; Codice Etico; Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza; Piano industriale 2023-2024-2025; Accordo integrativo aziendale per la determinazione del premio di risultato ai dipendenti; Regolamento per il funzionamento del Comitato di Indirizzo e Controllo; Regolamento in materia di trasparenza ed accesso civico; Atto organizzativo in materia di Whistleblowing).

Vengono riportati a pag. 7 gli indici di redditività tutti positivi (R.O.S., R.O.I., EBIT, M.O.L.) e stralci della Relazione sul governo societario 2024, che riporta i dati economici, patrimoniali e finanziari, ed evidenzia la sussistenza degli indicatori utili a confermare la sussistenza dei requisiti di continuità aziendale, dai quali si ricava che nel 2024 il valore della produzione è stato di euro 17.191.635.

La delibera sottolinea come il perimetro delle attività svolte dalla ATES, vede come "contraenti" e "beneficiari primari" gli enti locali soci, in quanto assicura l'organizzazione tecnico specialistica di cui l'ente dovrebbe dotarsi per l'erogazione di servizi energetici strumentali sul territorio, come la pubblica illuminazione, i servizi di gestione calore degli edifici pubblici e, non da ultimo, la produzione da fonti di energia rinnovabile.

Questa lunga e dettagliata declaratoria delle caratteristiche di ATES non è idonea, ad avviso del Collegio, a soddisfare il vincolo funzionale risalente all'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016 e non dimostra la sostenibilità dell'operazione, potenzialmente diretta, una volta disposto l'affidamento in house, a programmare e progettare iniziative di efficientamento energetico.

L'atto deliberativo in esame rileva come sarebbe difficilmente conciliabile con i limiti di natura finanziaria sul fronte della spesa corrente necessaria ad assicurare il controllo delle *performance* energetiche contrattualmente definite, ovvero con i vincoli di finanza pubblica in tema di assunzione del personale a mente del

ventaglio di competenze necessarie che, per essere ragionevolmente adeguate, richiederebbero almeno due funzionari tecnici, oltre a professionisti esterni dedicati.

Sotto altro profilo, a pag. 11 la delibera sottolinea gli ostacoli di natura finanziaria per un investimento diretto da parte dell'Ente *“se pur potenzialmente remunerativo attraverso il conseguente risparmio energetico nel medio/lungo periodo, espone l'ente ad impegni rilevanti, il cui rientro in termini di riduzione dei consumi non sarebbe assicurato là dove fosse eseguito con il tradizionale istituto dell'appalto. Infatti, l'ente sopporterebbe per intero il rischio c.d. operativo, ovvero il rischio correlato al conseguimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi connessi all'investimento. L'alternativa è trasferire il rischio su operatori economici attraverso i diversi istituti del Partenariato pubblico privato o di EPC29, ovvero contratti aventi ad oggetto la gestione di servizi energetici, i cui contenuti sono riassunti all'art.200 del vigente codice dei contratti ovvero ai sensi dell'art. 175, comma 4, del vigente codice...”*.

Tali considerazioni hanno indotto l'Ente all'acquisto della partecipazione nella società ATES srl consente con un investimento non eccessivo (€ 8.000,00), di *“acquisire le competenze specialistiche utili al perseguimento gli obiettivi di efficientamento energetico incombenti sull'ente nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali”*.

L'affidamento di servizi di supporto al RUP, si sostiene, avrebbe costi ulteriori che andrebbero ad accrescere la spesa in modo sensibile (assunzioni di personale e affidamento di un servizio di supporto al RUP e/o di direzione dell'esecuzione, stimabili tra i 62 ed i 93 mila euro l'anno).

Sulla scorta di tali dati viene prospettata la convenienza in senso oggettivo della partecipazione; i costi che l'ente dovrebbe sostenere per la gestione *“corrente”* di servizi ed il monitoraggio dei consumi energetici sarebbero significativamente superiori rispetto all'opportunità dell'auto organizzazione attraverso una società partecipata.

Il Collegio osserva che queste enunciazioni, seppur condivisibili in linea di principio, si sostanziano in mere perifrasi, ripetitive degli obiettivi istituzionali previsti dal d.lgs. n. 115/2018, dal d.lgs. n. 102/2019 e dalla Direttiva 2023/1791 e non rispondono all'obbligo di motivazione analitica in special modo sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

Il Consiglio comunale si è riservato di procedere in futuro, con autonomi atti deliberativi, all'affidamento secondo il modello dell'*in-house providing*, alla società ATES s.r.l. di servizi strumentali previsti dall'oggetto sociale, al fine di concorrere

agli obiettivi nazionali ed europei di riduzione dei consumi energetici e di impiego dei combustibili fossili per gli edifici e le infrastrutture funzionali allo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'ente.

Il Collegio ritiene che, se in linea teorica, questa soluzione può presentare potenziali vantaggi per l'Ente, la delibera e gli allegati difettano di concretezza.

Infatti, non è stato specificato quali e quante risorse sarebbero necessarie per avviare misure di efficientamento del fabbisogno energetico di Grumello del Monte e non risultano scrutinate altre possibili opzioni, quali ad esempio, l'affidamento, con procedure di evidenza pubblica, di incarichi professionali ovvero la partecipazione ad avvisi per la concessione di contributi a fondo perduto per la realizzazione di interventi di efficienza energetica, ovvero l'acquisto e l'approvvigionamento dei relativi beni e servizi con le procedure telematiche del MePA.

La delibera, infatti, non contiene una disamina di soluzioni alternative all'acquisto di una partecipazione societaria.

Pur nella sostanziale assenza di puntuali e concrete indicazioni sui vantaggi economici, finanziari, ambientali e del contenimento del fabbisogno energetico di gas ed elettricità, la delibera osserva che *“sul piano della convenienza economica non è marginale evidenziare che l'entità dell'investimento per l'acquisto della partecipazione, euro 8 mila, è tale che l'andamento storico degli utili e della conseguente potenziale remunerazione dell'investimento, sarà interamente ripagato nell'arco di circa 3 anni”*.

L'auspicato risparmio e l'integrale recupero dell'importo anticipato per l'acquisto della partecipazione nel breve spazio temporale di un triennio è indimostrato e non si comprende il percorso logico sotteso a questa conclusione.

Alla luce di tali osservazioni la Sezione rileva una istruttoria non completa e il mancato assolvimento degli indispensabili oneri motivazionali.

d) *Verifica dei requisiti prescritti dall' art. 5, comma 2, e dell'art. 7 del TUSP.*

La deliberazione n. 18/2025 risulta conforme all'art, 7, comma 1, lett. c) del TUSP, poiché adottata con deliberazione del consiglio comunale, che richiama nel preambolo a pag. 14 il parere del Revisore.

e) *Compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità.*

Il Comune sulla scorta dei dati elaborati dal Responsabile dell'UT nella Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022 ha esaminato l'offerta di ATES e richiamando profili di convenienza economico-finanziaria.

Come osservato *sub c)*, nell'atto deliberativo in esame e nei relativi allegati si rinviene una generica esposizione della convenienza e della necessità della partecipazione con riserva di valutare in futuro l'affidamento *in house providing* dei servizi strumentali per la riduzione dei consumi energetici.

La Sezione ritiene che anche sotto tale profilo, non siano stati soddisfatti gli oneri motivazionali richiesti.

f) compatibilità con le norme dei Trattati europei.

La delibera a pag. 14 afferma che *“la partecipazione ed il relativo investimento di risorse pubbliche non costituisce una operazione qualificabile o riconducibile alla fattispecie degli aiuti di Stato” in quanto “per integrare tale fattispecie legale occorre che le risorse pubbliche siano almeno in grado di minacciare la concorrenza (cioè di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti), incidendo, almeno potenzialmente sugli scambi tra gli Stati membri; il che non avviene con il versamento del Comune alla Società, stante la sua esiguità e l'assoluta inidoneità della Società a incidere sugli scambi interni all'Unione europea, anche a mente del vincolo previsto statutariamente ai sensi dell'art.16, comma 3, del D. Lgs. n. 175/2016 e richiamato in narrativa”.*

La genericità dei vantaggi attesi dall'acquisto della partecipazione in ATES rende astratto il richiamo alle motivazioni sulla compatibilità con la normativa comunitaria.

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

La delibera dà atto della consultazione pubblica dal 17 al 27 luglio 2025 ai sensi dell'art.5, comma 2, ultimo periodo del D. Lgs. n. 175/2016, mediante avviso reso noto tramite pubblicazione sul proprio sito istituzionale unitamente alla proposta di deliberazione.

Non è specificato se durante questo periodo siano intervenute osservazioni.

In conclusione, ferme restando le considerazioni sopra riportate, con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 e dell'art. 20 dello stesso TUSP,

P.Q.M.

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dando atto delle sopra esposte carenze motivazionali, rende **parere sfavorevole per carenza di motivazione analitica** della deliberazione consiliare n. 18 del 30 luglio 2025 del

Comune di Grumello del Monte (BG), ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.

Qualora l'Amministrazione intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali si discosta dal parere dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni ed informandone la Sezione.

DISPONE

a cura della Segreteria, la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Sindaco perché ne informi l'assemblea.

Il Comune di Grumello del Monte è tenuto a pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio dell'11 settembre 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

18 settembre 2025

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)