



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 Novembre 2023 ha assunto la seguente

#### DELIBERAZIONE

##### **sulla richiesta di parere del comune di Torre d'Isola (PV)**

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 Torre d'Isola (PV) n. 22 del 19 settembre 2023, avente a oggetto "*ACQUISTO DA PARTE DEL COMUNE DI TORRE D'ISOLA DI UNA QUOTA DI PARTECIPAZIONE IN CONSORZIO DEI NAVIGLI SPA AFFIDAMENTO DI SERVIZI ED ATTIVITÀ ALLA SOCIETÀ ED ALTRE DETERMINAZIONI*", 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. 16805 del 25 settembre 2023 e al protocollo pareri TUSP n. 23/2023);

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;

VISTA l'ordinanza n.223 del 26 ottobre 2023, con la quale la Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITA il relatore, dott. Mauro Bonaretti;

### **PREMESSO**

Con nota del 25 settembre 2023 (SC\_LOM - 16805 - I - 25/09/2023), il comune di Torre d'Isola ha trasmesso, 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. 22 del 19 settembre 2023, avente ad oggetto "*Acquisto da parte del comune di Torre d'Isola di una quota di partecipazione in Consorzio dei Navigli Spa affidamento di servizi ed attività alla società ed altre determinazioni*", con relativi allegati.

Il Consorzio dei Navigli Spa (in breve, CDN) è una società a partecipazione mista pubblico-privata, ex art. 17 d.lgs. n. 175/2016 ed ex art. 16 d.lgs. n. 201/2022, derivante dalla trasformazione, ex art. 115 d.lgs. 267/2000, del preesistente Consorzio dei Comuni dei Navigli, all'esito di una gara "a doppio oggetto", per l'individuazione del socio operatore e l'affidamento decennale allo stesso (sino al 5 febbraio 2033) dei servizi di igiene urbana per conto di 18 Comuni soci.

### **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 tempi, parametri di riferimento ed esiti (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 societaria 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 altri una verifica di

conformità in termini di sana gestione finanziaria. Più precisamente, impongono una verifica di conformità a legge il parametro della compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali 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; di contro, costituiscono 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 se essa è sintetica, purché idonea a rappresentare 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).

Il menzionato art. 5, comma 3, TUSP, richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a:

- 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.

Va da ultimo precisato che, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 5 TUSP, l'onere di motivazione si applica all'atto deliberativo *"di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite"*. Ad avviso del Collegio, l'ampiezza di quest'ultima locuzione consente di riferire l'onere motivazionale e il connesso controllo intestato alla Corte dei conti ai sensi del comma 3 anche all'atto deliberativo di acquisto in società già costituita ai sensi dell'art. 17 sulle società a partecipazione mista pubblico-privata.

2. Preliminarmente, va rilevato che l'operazione deliberata dal Comune di Torre d'Isola prevede l'acquisto di n. 10.329 azioni di nuova emissione da sottoscrivere al valore nominale di 1,00 euro, per un valore complessivo di 10.329,00 euro, con una partecipazione al capitale sociale pari al 3,68%.

Secondo quanto riferito dalla delibera qui in esame, tenuto conto dei servizi in capo all'attuale gestore *in house* (ASM Pavia Spa) e della durata del relativo affidamento ((31.12.2025), il comune procederà all'affidamento del servizio al Consorzio *"in ottica progressiva"*, secondo le seguenti modalità:

- ✓ *"dal 01/01/2024, all'affidamento di segmenti del servizio di Igiene Urbana (spazzamento meccanizzato, spazzamento manuale, raccolta domiciliare di rifiuti ingombranti e pericolosi, fornitura dotazioni per lo svolgimento dei servizi stessi) non oggetto di svolgimento da parte del gestore attuale del Comune (ossia di una parte di quanto all'art 3.1.a dello statuto CDN di cui sopra sub A3);*
- ✓ *dal 01/01/2024, all'affidamento dell'attività di elaborazione Piani Finanziari TARIP, gestione della banca dati TARIP, fatturazione, riscossione, ordinaria e coattiva (ossia di quanto all'art 3.1.b dello statuto CDN di cui sopra sub A3;*
- ✓ *dal 01/01/2026, all'affidamento integrale del ciclo dei rifiuti (di cui all'art 3.1.a dello statuto di CDN)".*

Per tutte i segmenti della filiera, la durata dell'affidamento previsto è fissata al 5/2/2033.

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.**

Sotto il profilo in esame, la motivazione del provvedimento dà conto che l'acquisto della partecipazione è funzionale alla gestione del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti, riconducibile all'ambito dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e dunque alle finalità istituzionali dell'Ente, secondo il disposto dell'art. 4, co. 2, lett. a) e d), TUSP.

Ciò consente di ritenere soddisfatto il parametro legale della prima parte dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

**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 in esame, la delibera si sofferma, in primo luogo, sulle ragioni sottese alla scelta di un diverso modello gestionale (società mista in luogo della gestione *in house providing*), scelta essenzialmente dettata dall'obiettivo dell'Ente di introdurre sul territorio la tariffa puntuale rifiuti (TARIP), già applicata da CDN dal 2020 in 11 dei comuni soci e rispetto alla quale l'attuale gestore non vanterebbe alcuna esperienza.

Con riferimento alle ragioni del diverso modello scelto per gestire il servizio, la delibera riferisce inoltre che "ASM Pavia non risulta in grado di fornire, nella medesima articolazione e completezza, i servizi amministrativi di cui all'art 3.1.b) dello statuto di CDN (di cui sopra sub A3, come dettagliati sopra sub F.03) i quali, viceversa, sono parte integrante della gestione caratteristica dello stesso CDN" e che "si ravvisano margini potenziali di ottimizzazione nell'impiego delle risorse umane interne e maggiore efficienza, considerati i diversi servizi resi dalla società ai propri soci, specie i rapporti con l'utenza per l'attivazione/cessazione del servizio connessi al rilascio/ritiro dei contenitori dei rifiuti attualmente gestiti dal personale dipendente o il servizio di fatturazione, riscossione ordinaria e coattiva affidata attualmente al concessionario".

Ciò premesso, sotto il profilo della convenienza e della sostenibilità finanziaria della scelta di acquisire una partecipazione in società, occorre premettere che, secondo

quanto precisato da questa Sezione, 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, posto che in quest'ultimo caso l'Amministrazione che intende acquisire la partecipazione ha l'onere di esaminare puntualmente gli ultimi bilanci di esercizio, al fine di valutare che gli stessi non presentino ripetute perdite di esercizio. La stessa giurisprudenza ha chiarito che l'Ente, per giustificare la convenienza economica della sua 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 convenienza economica della gestione e la solidità economica della società interessata. La stessa rileva, infatti che *"i confronti con i benchmark di mercato / di riferimento in Allegato 4 mostrano come la gestione a mezzo CDN collocherà i costi sostenuti a livelli inferiori rispetto a quelli individuati dai benchmark stessi"*, dando atto, inoltre, che *"il Consorzio dei Navigli Spa: - non ha prodotto un risultato negativo per nessuno dei cinque esercizi precedenti (vedi All. 5 Bilanci); - non risulta priva di dipendenti, il numero dei dipendenti è pari a 16 di cui n. 15 quadri e n. 1 dirigente; - non ha necessità di azioni per il contenimento dei costi di funzionamento poiché strutturalmente dispone solo di uffici e personale per la elaborazione e la gestione operativa dei piani finanziari e delle tariffe, nonché dell'attività di riscossione, la totalità dei servizi tecnico-operativi sul territorio il Consorzio l'affida a terzi (vedi All. 5 Assetto strutturale Consorzio dei Navigli Spa)"*.

La delibera è supportata, fra gli altri allegati, da una articolata *"valutazione sui costi di gestione del servizio di Igiene Urbana del Comune di Torre d'Isola"* proveniente dal Consorzio, volta a dimostrare una riduzione attesa dei costi di trattamento e smaltimento rifiuti e migliori risultati in termini di costo euro/abitante. L'annessa *"tabella sintetica di raffronto CDN/ASM"* mostra una complessiva riduzione dei costi da 330.812,16 euro a 271.944,33 euro.

I bilanci di esercizio allegati alla delibera mostrano che CDN non ha riportato perdite nei cinque esercizi precedenti, avendo sempre riportato un risultato pari a zero.

Benché la deliberazione consiliare non si soffermi sul punto, da tali documenti emerge che la società nei tre esercizi precedenti ha conseguito un fatturato ampiamente superiore al milione di euro.

Con riferimento alla scelta tra autoproduzione ed esternalizzazione, la deliberazione consiliare fa riferimento all'alternativa fra azienda speciale, richiamando *“le delibere ARERA nn. 443/2019 e 363/2021”*, che *“inseriscono il ciclo dei rifiuti nell'ambito dei servizi a rete di rilevanza economica”*; e la gestione in economia, affermando che *“la questione non si pone ...alla luce dei molteplici vincoli che una gestione diretta comunale sconterebbe in materia di disponibilità di personale e di risorse materiali ai fini dello svolgimento del ciclo dei rifiuti”*. Non risultano valutazioni circa il possibile ricorso al mercato. Più oltre, la deliberazione dà atto che *“non risultano altre concrete alternative di gestione, oltre a quelle di cui sopra”*.

**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 con riguardo ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa rinviando a quanto già esposto al precedente punto B), aggiungendo che *“in termini di efficacia nella gestione del ciclo dei rifiuti, CDN è in grado di conseguire picchi di raccolta differenziata (e di riduzione della produzione di rifiuto urbano nel suo complesso) superiori al 90%, che collocano stabilmente i propri Comuni Soci ai primi posti delle reportistiche regionali e nazionali”*.

La deliberazione, con ampia motivazione, si sofferma sulla *“compatibilità della scelta amministrativa del Comune di Torre d'Isola di aderire a CDN”*, richiamando le prerogative attribuite ai comuni soci pur in assenza di ricorso alla gestione *in house*. A tale riguardo, si richiama l'importanza del *“patto parasociale / convenzione intercomunale ex art 30 DLgs 267/2000 (in Allegato 1D), cui anche il Comune di Torre d'Isola aderisce con l'affidamento dei servizi”*, grazie al quale *“il Comune stesso beneficerà dell'istituto della Pre-Assemblea”*, quale *“sede di ricerca della posizione unanime tra i soci pubblici rispetto alle decisioni da assumersi in sede assembleare”*. Sono altresì richiamate alcune norme

dello Statuto, contenute nell'art 34, numeri 5 e 6, in base alle quali "l'Assemblea delibera non solo sulle materie obbligatoriamente previste dal Codice Civile in materia di SpA, ma anche il gradimento all'ingresso di nuovi soci nella compagine sociale e sulle autorizzazioni richieste per il compimento degli atti di seguito previsti da parte degli amministratori, ferma in ogni caso la responsabilità di questi ultimi per gli atti compiuti, e tra queste ultime: i - approvazione, entro il 31 dicembre, del budget triennale ed annuale, separatamente per ciascun settore di cui alla precedente art 3 e per ciascun Ente affidante (tra cui evidentemente anche il Comune di Torre d'Isola); ii - approvazione di rilevanti modifiche del modello di raccolta in corso di affidamento (nel rispetto delle previsioni previste in sede di gara a doppio oggetto, e ferma la necessità di mantenere flessibilità in sede di gara per affidamenti del servizio sul territorio del singolo Comune [dunque anche di Torre d'Isola] su richiesta di quest'ultimo)". Inoltre, per effetto della citata convenzione ex art. 30 d.lgs. 267/2000/patto parasociale tra i Comuni soci di CDN, "sono riservate al COMUNE [quindi anche a Torre d'Isola], attraverso la partecipazione alla Pre-Assemblea (...) ed all'Assemblea di CDN (...), ... le funzioni di indirizzo e vigilanza dell'operato di CDN nell'espletamento dei servizi, al fine di assicurare che i livelli e le condizioni di gestione / erogazione siano conformi al presente Contratto di servizio". Infine, "in base ai contratti di servizio il COMUNE ha la facoltà di effettuare, in qualsiasi momento, opportune verifiche volte ad accertare la qualità dei servizi in Appendice 1, sia mediante controlli sul territorio, sia attraverso controlli sulla documentazione presente negli uffici di CDN. CDN deve fornire tutti i dati, i documenti, le attestazioni, le certificazioni e quant'altro necessario al COMUNE per adempiere ad obblighi di legge e di regolamento; in particolare, il CDN deve tempestivamente mettere a disposizione di tutti i Comuni Soci gli atti, i documenti e le informazioni necessarie relative ai vari punti all'ordine del giorno delle Assemblee dei soci e degli altri organi deliberanti di CDN, in modo che i funzionari dei vari Comuni soci possano supportare gli Amministratori comunali in ordine alla posizione da assumere all'interno di CDN".

**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 *“le tariffe degli utenti, che il Comune garantisce a CDN, non rappresentano aiuti di stato e sono automaticamente compatibili con il diritto comunitario”*.

Sul punto la delibera aggiunge che *“in linea con le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH (Corte Giustizia UE – C 280 00 – 24.07.2003): i. CDN è una società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico determinati analiticamente nel contratto di servizio che regola l'affidamento dello stesso; ii. le tariffe che CDN conseguirà (nemmeno di corrispettivi erogati dal Comune si tratterà, come detto) sono definite in base a parametri preventivamente determinati, coerentemente con le disposizioni di ARERA, in modo obiettivo e trasparente, tariffe che trovano collocazione nel contratto di servizio che regolerà l'affidamento dello stesso; iii. le tariffe non eccederanno quanto necessario per coprire integralmente il costo del servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un mero margine di utile ragionevole; iv. CDN è organizzata secondo criteri di efficienza (come sopra esposto e come da piano economico – finanziario in Allegato 3) e dispone delle risorse adeguate per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati con il contratto di servizio”*.

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

La deliberazione riferisce che la deliberazione qui in esame e i relativi allegati *“sono stati oggetto di preventiva pubblicazione, rispetto alla seduta consiliare di approvazione, per quindici giorni sul sito ufficiale del Comune”*.

**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.

Con particolare riferimento alla mancanza di un'esplicita valutazione, nel provvedimento, dell'alternativa del ricorso all'esternalizzazione del servizio, si ritiene sufficiente il richiamo alla giurisprudenza amministrativa in ordine alla compatibilità del modello gestionale della società mista con il diritto eurounitario qualora si riscontri, in concreto, un modello organizzativo della società mista che garantisca: 1) una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e la gara per la scelta del socio, di modo che quest'ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo"; 2) un rinnovo della procedura di selezione alla scadenza del periodo di affidamento, evitando così che il socio divenga "socio stabile" (Consiglio di Stato, sez. II, parere 18/04/2007, n. 456).

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

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, **nelle considerazioni sopra esposte rende il parere** di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 34, sulla deliberazione n. 22 del 19 settembre 2023, del Comune di Torre d'Isola (PV).

#### **DISPONE**

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

#### **ORDINA**

al Comune di Torre d'Isola 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 in Milano, nella camera di consiglio del 22 novembre 2023.

L'estensore  
(Mauro Bonaretti)

Il Presidente  
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 24 novembre 2023

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