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
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 3 luglio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di PADERNO DUGNANO (MI)

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

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

VISTE la richiesta di parere dell'indicato Comune sull'atto deliberativo di acquisto di una partecipazione indiretta in AEMME Linea Ambiente s.r.l. tramite CAP Holding s.p.a. (SC_LOM - 12479 - I - 11 giugno 2025);

VISTE la deliberazione del consiglio comunale n. 24 del 04 giugno 2025 con i relativi allegati;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con cui è stata chiesta la fissazione della trattazione collegiale congiunta delle prime quarantatré richieste pervenute all'ufficio del controllo fino al 16 giugno 2025 (SC_LOM - 12958 - Interno - 16/6/2025) sulla stessa operazione societaria;

VISTA l'ordinanza n. 147 del 17 giugno 2025, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

VISTA la nota del magistrato istruttore relativa alle successive richieste di parere sulle ulteriori deliberazioni consiliari di acquisto della medesima partecipazione indiretta, pervenute dal 16 al 23 giugno 2025 (SC_LOM - 13164 - Interno - 23/6/2025);

VISTA l'ordinanza n. 157 del 24 giugno 2025, con la quale il Presidente ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

P R E M E S S O

1. Dal 9 maggio al 16 giugno 2025, e successivamente dal 16 al 23 giugno 2025, sono pervenute le richieste di parere di cinquantatré comuni sulle rispettive deliberazioni consiliari di acquisizione della stessa partecipazione societaria indiretta, tra le quali quella del Comune in epigrafe.

2. Alla deliberazione sono allegati i seguenti documenti:

1) Elementi di scenario legislativo e regolatorio;
2) Piano Industriale «NUOVA ALA»;
3) PWC - Relazione per la determinazione del *fair value* del 100% del capitale di ALA S.r.l.;
4) Bernoni Grant Thorton - Valutazione del valore del capitale economico di ALA S.r.l.
5) Crowe - Parere circa la congruità finanziaria (c.d. *Fairness Opinion*) sul valore corrente teorico al 31 dicembre 2024 del 100% del valore corrente teorico di ALA S.r.l.

6) Benchmark territoriale sulla gestione dei rifiuti urbani;

7) Statuto di ALA revisionato;

8) Patto parasociale.

Gli stessi documenti sono pubblicati sul sito istituzionale di CAP Holding s.p.a. all'indirizzo https://www.gruppocap.it/it/il-gruppo/societa-trasparente/cap-holding/operazione-ala insieme con tre modelli di deliberazione dei consigli comunali differenziati per i comuni già soci di AMGA Legnano s.p.a. o di ASM s.r.l. o di nessuna di queste due società.

3. Il 16 giugno 2025 il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna camera di consiglio per la trattazione collegiale congiunta delle prime quarantatré richieste, considerata l'unità dell'operazione e della documentazione allegata, e il 23 giugno ha chiesto la trattazione nella medesima adunanza delle successive richieste di parere sulle ulteriori deliberazioni consiliari di acquisizione della stessa partecipazione societaria indiretta.

CONSIDERATO

1. Il Comune sottopone al controllo preventivo della Sezione il provvedimento di acquisizione di una partecipazione indiretta, corredato dalla documentazione sopra indicata. Secondo l'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, 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 o indiretta […] 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 […], nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi 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) e 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 e i documenti allegati, dunque, l'operazione societaria sottoposta alla Sezione consiste nell'acquisizione di «partecipazioni sociali in AEMME Linea Ambiente s.r.l. funzionali allo sviluppo di un gestore integrato di area vasta» da parte di CAP Holding s.p.a., gestore del servizio idrico integrato di cui i comuni istanti sono soci. L'acquisizione della partecipazione indiretta non prevede il contestuale affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti alla «società a capitale interamente pubblico che svolge l'attività inerente ai servizi di igiene urbana ed ambientale in favore degli Enti Locali che ne detengono una partecipazione indiretta, secondo il modulo dell'*in house* a cascata». A pagina 8 e 62 del piano industriale «NUOVA ALA», tuttavia, si legge che gli attuali diciannove comuni soci serviti da AEMME Linea Ambiente s.r.l. (*alias* ALA) raddoppierebbero già nel 2026 in una fase iniziale triennale di espansione e crescita sostenuta dei servizi gestiti, nell'ambito di una prospettiva decennale dal 2025 al 2035.

2.1. CAP Holding ha promosso l'operazione, che mira all'aggregazione in ALA delle gestioni *in house* dei rifiuti in cinque delle sette zone omogenee dell'area metropolitana milanese, ottenendo il parere favorevole della Città metropolitana di Milano con deliberazione della conferenza metropolitana n. 3 del 16 aprile 2025 (Organizzazione e gestione dei rifiuti urbani su scala metropolitana. Processo di aggregazione volontaria societaria nel servizio di igiene urbana - Sinergie tra servizi a rete - Acquisto da parte di CAP Holding S.p.a. di partecipazioni sociali in AEMME Linea Ambiente S.r.l. funzionali allo sviluppo di un gestore integrato di area vasta – Verifica della coerenza con gli indirizzi del Piano strategico metropolitano - MISSIONE 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica - "Governo metropolitano

della filiera dei rifiuti in chiave di economia circolare e istituzione di una tariffa unica per i servizi di igiene ambientale").

2.2. CAP Holding, dunque, acquisterebbe da AMGA Legnano s.p.a. una quota del 20 per cento del capitale sociale di AEMME Linea Ambiente s.r.l. per 3.488.600 euro, attingendo dal proprio Piano degli Investimenti «senza alcun esborso o impegno economico/finanziario da parte de[i] Comun[i]» che autorizzano e approvano l'acquisizione. Dal 2027, tuttavia, secondo quanto si legge da pagina 75 a pagina 77 del piano industriale «NUOVA ALA», la quota di partecipazione di CAP Holding è prevista in crescita al 38 per cento per effetto di nuovi conferimenti, in attuazione di un non allegato, e perciò non altrimenti noto, «Accordo di Investimento» del 4 dicembre 2024 richiamato anche dallo schema di patto parasociale allegato alle deliberazioni consiliari in esame.

3. In disparte la coerenza dell'operazione con l'articolo 4 (Oggetto) dello statuto di CAP Holding, e la sussistenza del controllo analogo a cascata, contestata in giudizio, nonché il potenziale attrito dell'operazione con l'articolo 20, comma 2, lettera c, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, la Sezione deve esprimere il proprio parere non favorevole sulla deliberazione sottoposta a controllo, in considerazione delle assorbenti carenze motivazionali in ordine ai parametri della convenienza economica e dell'analisi dell'alternativa tra gestione diretta o esternalizzata del servizio di gestione integrata dei rifiuti da affidarsi direttamente ad ALA tra il 2025 e il 2035 da parte dei comuni interessati.

3.1. Secondo l'orientamento di questa Sezione, non può ritenersi soddisfatto l'onere di motivazione analitica che incombe sul comune istante quando «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» (deliberazione n. 2/2024/PASP del 19 gennaio 2024).

L'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, infatti, esige la 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.

Nel provvedimento in esame, invece, spicca l'assenza di un quadro economico di confronto rispetto all'ipotesi dell'esternalizzazione, e difetta altresì una valutazione comparativa, anche di sintesi, dei costi del servizio che si prevede di gestire *in house* rispetto ai costi sostenuti con i gestori attuali, o rispetto ai costi stimati di un ipotetico progetto di servizio da porre a base di gara.

3.2. La Sezione ha confermato il proprio orientamento con la recentissima deliberazione n. 130/2025/PASP del 3 giugno 2025, che ha ritenuto insuperabili, e assorbenti degli ulteriori profili critici, le carenze motivazionali del provvedimento in ordine ai parametri della convenienza economica, della sostenibilità finanziaria e dell'analisi dell'alternativa tra gestione diretta o esternalizzata nel caso in cui:

> non sono rappresentati i costi annui stimati e i corrispettivi ordinari delle […] attività che è intenzione del comune […] affidare alla società con l'acquisizione della partecipazione.
>
> Né risulta un quadro economico di raffronto rispetto all'ipotesi dell'esternalizzazione o alla modalità di gestione attuale dei servizi e dei lavori […]

Anche se l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti non è contestuale all'acquisizione della partecipazione indiretta in AEMME Linea Ambiente, questa è tuttavia dichiaratamente preordinata alla razionalizzazione delle gestioni e alla riduzione delle società *in house* attive nel settore dei rifiuti nell'area metropolitana, con l'implicita ma chiara previsione dell'affidamento del servizio già nel 2026 da parte di diciotto comuni, altri cinque nel 2027, con un «Incremento annuo di 20.000 abitanti serviti» a partire dal 2028 «fino a circa 700.000 abitanti serviti nel 2035».

Nonostante queste previsioni, nella deliberazione consiliare in esame, neppure nello specifico punto su «Le ragioni e le finalità che giustificano la scelta sul piano della convenienza economica, anche in ordine alla gestione diretta o esternalizzata del servizio», né negli allegati, è possibile rinvenire elementi di valutazione della convenienza economica della prossima gestione dei rifiuti *in house* tramite ALA

rispetto alla gestione attuale, né un quadro di confronto tra l'ipotetica nuova gestione integrata dei rifiuti *in house* e l'esternalizzazione del servizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – pronunciandosi sulla richiesta del parere di cui in premessa come previsto dall'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, allo stato degli atti e a fronte delle carenze motivazionali sopra esposte, esprime parere sfavorevole sulla deliberazione consiliare sottoposta a controllo.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco, perché ne informi il consiglio comunale, e ne ordina la pubblicazione sul sito istituzionale del comune entro cinque giorni dal ricevimento.

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 3 luglio 2025.

l'Estensore
(Francesco Liguori)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 9 luglio 2025

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