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
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 22 luglio 2026, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Monza sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 relativa alla propria deliberazione consiliare n. 38 del 22/06/2026, avente ad oggetto l'adesione all'operazione di aggregazione societaria fra Brianzacque S.r.l. e le società del Gruppo BEA

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16

giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito, TUSP);

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Monza n. 38 del 22/06/2026, avente ad oggetto l'adesione all'operazione di aggregazione societaria fra Brianzacque S.r.l. e le società del Gruppo BEA, trasmessa con nota pervenuta in data 25/6/2026 e acquisita al protocollo pareri TUSP di questa Sezione al n. 16/2026 (prot. generale Cdc n. 12855);

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. 251 del 15/7/2026, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO

Con l'istanza indicata in epigrafe, il Comune di Monza ha trasmesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 3, TUSP, la deliberazione consiliare di adesione all'operazione di aggregazione tra Brianzacque S.r.l. (di seguito, BZA) e le società del Gruppo BEA — Brianza Energia Ambiente S.p.A. (di seguito, BEA) e BEA Gestioni S.p.A. — disciplinata dall'Accordo Quadro sottoscritto il 17 aprile 2026, unitamente ai relativi allegati (tra cui, in particolare, lo schema di statuto della holding, il regolamento per l'esercizio del controllo analogo congiunto, la perizia di stima ex art. 2343-ter, comma 2, lett. b), del codice civile, il piano industriale 2025-2041 e il parere dell'organo di revisione).

BZA è società a capitale interamente pubblico, partecipata dalla Provincia di Monza e della Brianza e da 55 Comuni della medesima Provincia, cui è affidata in house la

gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Monza e della Brianza.

BEA è società a capitale interamente pubblico, partecipata dalla Provincia e da 11 Comuni, operante nel recupero di materia, nella termovalorizzazione dei rifiuti presso l'impianto di Desio e nel teleriscaldamento. Dalla documentazione allegata risulta che BEA detiene il 90% di BEA Gestioni S.p.A., il cui residuo 10% appartiene al socio operativo privato Comef S.r.l.

L'operazione si articola in tre fasi. Nella prima, BEA assume il ruolo di holding mediante aumento di capitale riservato ai soci di BZA, che vi conferiscono le rispettive partecipazioni. Il ramo d'azienda smaltimento è successivamente assegnato a BEA Gestioni e il ramo amministrazione di BZA è trasferito alla holding mediante scissione ovvero, in difetto di adesione totalitaria dei soci di BZA, mediante cessione. Nella terza fase è prevista la fusione per incorporazione di BEA Gestioni in BZA, con costituzione di un'unica società operativa interamente partecipata dalla holding.

L'efficacia dell'Accordo Quadro è subordinata all'adesione di soci rappresentativi di almeno il 66% del capitale, rispettivamente, di BZA e di BEA, al parere favorevole dell'Ufficio d'Ambito e alle rinunce degli istituti finanziatori. L'esecuzione della fusione è ulteriormente condizionata, entro il 31 dicembre 2027, all'uscita di Comef S.r.l. da BEA Gestioni e all'adozione, da parte di Enti soci rappresentativi di almeno l'80% del fatturato dei servizi già affidati a BEA Gestioni, di deliberazioni di riaffidamento diretto alla società risultante dalla fusione.

Il Comune di Monza, socio di BZA nella misura del 18,0905% per cento e non socio di BEA alla data dell'Accordo Quadro, acquisirà per effetto del conferimento una partecipazione diretta nella holding pari al 12,4101% per cento, con attribuzione di azioni di categoria A. La fattispecie integra, pertanto, un acquisto di partecipazione, anche indiretta, in società già costituita, riconducibile all'art. 5, comma 1, TUSP, in combinato disposto con l'art. 8, comma 1, del medesimo Testo unico.

CONSIDERATO

1. **Il perimetro dello scrutinio della Sezione**

L'art. 5, comma 3, TUSP demanda a questa Sezione di deliberare, entro sessanta giorni dal ricevimento dell'atto, in ordine alla conformità del medesimo a quanto disposto dai commi 1 e 2 dello stesso articolo, nonché dagli artt. 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.

Come chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/2022/QMIG), la pronuncia postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo, di cui il legislatore individua tempi, parametri ed esiti; essa non si estende a un sindacato di merito sulle scelte gestionali dell'ente, che si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 194/2022/PASP).

Occorre pertanto precisare, sin d'ora, l'oggetto del presente scrutinio: esso investe la deliberazione consiliare e il suo apparato motivazionale — ivi compresi i profili della convenienza economica, dell'efficienza e dell'economicità, che l'art. 5, comma 1, TUSP eleva a contenuto necessario della motivazione — e non l'opportunità o la convenienza dell'operazione in sé considerata, la cui valutazione resta rimessa all'autonoma responsabilità dell'Ente.

Premesso che l'operazione è conforme per oggetto e finalità all'art. 4 TUSP, i rilievi non riguardano, dunque, se l'aggregazione è o non è conveniente e sostenibile in assoluto, ma se la deliberazione dà conto, nei termini analitici richiesti dalla norma, delle ragioni per le quali essa lo sarebbe secondo i propositi dell'amministrazione istante.

2. **La mancata comparazione con le alternative rispetto al modello dell'affidamento in house**

In via preliminare, va evidenziato come l'affidamento diretto non costituisca un'opzione equivalente e indifferente rispetto al ricorso al mercato. L'ordinamento richiede che l'amministrazione dia conto dei vantaggi specificamente conseguibili mediante il modulo dell'autoproduzione (Corte cost., 27 maggio 2020, n. 100, che richiama Corte di giustizia UE, 3 ottobre 2019, causa C-285/18, Irgita, e ordinanza 6

febbraio 2020, cause riunite da C-89/19 a C-91/19, Rieco).

L'onere si estende, a maggior ragione, all'operazione societaria che di quel modulo costituisce il presupposto.

La creazione di una holding comune e la fusione delle società operative configurano un assetto complesso e difficilmente reversibile, la cui preferibilità rispetto a soluzioni alternative — prosecuzione degli assetti esistenti, forme contrattuali di coordinamento industriale fra BZA e BEA, ricorso al mercato per i segmenti non ancora affidati — avrebbe dovuto formare oggetto di specifica illustrazione. La delibera si limita, invece, a esporre i benefici attesi dal modello prescelto, senza raffrontarli con quelli conseguibili mediante le alternative disponibili.

Il rilievo non attiene alla bontà della scelta compiuta, che rientra nella discrezionalità dell'Ente, ma alla mancata esternazione del confronto che la norma esige quale contenuto della motivazione.

3. **La mancata valutazione degli scenari alternativi contemplati dallo stesso Accordo Quadro**

La carenza si apprezza sotto un distinto e più specifico profilo che, sia pure mediatamente, rientra nel perimetro dell'analisi demandata a questa Corte, e che, quindi, appare utile segnalare. Gli stessi atti negoziali, infatti, subordinano l'efficacia dell'operazione e l'esecuzione della fusione a una pluralità di condizioni — l'adesione di soci rappresentativi di almeno il 66% del capitale di BZA e di BEA, il parere favorevole dell'Ufficio d'Ambito, le rinunce degli istituti finanziatori, l'uscita di Comef S.r.l. da BEA Gestioni entro il 31 dicembre 2027 e le deliberazioni di riaffidamento diretto da parte di Enti rappresentativi di almeno l'80% del fatturato dei servizi già affidati a BEA Gestioni — e disciplinano espressamente gli effetti del loro mancato perfezionamento.

Così, in difetto di adesione totalitaria dei soci di BZA, il trasferimento del ramo amministrazione avviene mediante cessione anziché mediante scissione, con effetti sulla struttura patrimoniale e sui rapporti fra soci aderenti e non aderenti.

A tale possibile scenario — tutt'altro che meramente ipotetico e comunque previsto negli stessi atti sottoposti all'approvazione consiliare — la delibera non dedica una

autonoma valutazione di convenienza economica, risultando la motivazione interamente riferita all'ipotesi di piena e integrale realizzazione dell'operazione. Poiché il legislatore richiede una motivazione analitica, l'Ente avrebbe dovuto dare conto della propria posizione anche rispetto alle configurazioni sub-ottimali che l'Accordo Quadro stesso prevede come possibili.

4. **La coerenza fra il piano industriale e la motivazione quanto al servizio di raccolta e trasporto rifiuti**

Il piano industriale espone che i ricavi dell'entità aggregata, con CAGR (*Compound Annual Growth Rate*, tasso di crescita annuo composto) del 3,9 per cento nel periodo 2025-2041, sono trainati da tre driver: la crescita organica dell'idrico da tariffe, la componente smaltimento con potenziamento dell'inceneritore e l'avvio del servizio di raccolta e trasporto rifiuti. A quest'ultima componente il piano attribuisce valori significativi a decorrere dal 2031, con concorso alla crescita della marginalità (EBITDA) dal 33 al 39 per cento nella seconda metà dell'orizzonte, e ad essa connette l'investimento in una linea di smaltimento aggiuntiva. Non si tratta, dunque, di un'ipotesi accessoria, ma di un fattore strutturale delle proiezioni sulle quali la delibera fonda il giudizio di convenienza economica.

La medesima delibera qualifica, tuttavia, il servizio di igiene ambientale — del quale la raccolta e il trasporto costituiscono un segmento — come oggetto di autonome e future valutazioni comunali, da effettuarsi alla scadenza dei contratti in essere, con verifica dei presupposti di legge rimessa a ciascun Comune ai sensi dell'art. 16 TUSP e del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Le due rappresentazioni non appaiono pienamente conciliabili sul piano motivazionale perché il presupposto su cui si fonda il piano industriale è assunto in realtà come meramente ipotetico all'interno della delibera.

5. **Il rischio di duplicazione societaria**

L'integrazione verticale presuppone, pertanto, che la società risultante dall'aggregazione estenda progressivamente la propria attività al segmento della raccolta e del trasporto dei rifiuti, oggi già affidato, per numerosi Comuni soci di BZA, ad altre società partecipate operanti nel medesimo settore, fra le quali, in

particolare, CEM Ambiente S.p.A.

Va da sé che l'Ente dovrà confrontarsi con quanto dispone l'art. 20, comma 2, lett. c), TUSP, che impone alle amministrazioni di eliminare o razionalizzare le partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle esercitate da altre società partecipate. La delibera esclude l'esistenza di duplicazioni con riguardo all'assetto societario attuale, ma non considera l'effetto che l'operazione è destinata a produrre attraverso l'estensione del perimetro operativo della "nuova" società contestualmente ad un affidamento del servizio in essere, per quanto fino alla sua scadenza, ad un altro soggetto partecipato.

Per altro verso l'attuale contratto avrebbe dovuto essere parte dell'analisi comparativa sotto il profilo, che segue, della convenienza economica dell'operazione.

6. La convenienza economica e la sostenibilità finanziaria

La deliberazione in esame deve dare conto, nei termini analitici prescritti dall'art. 5, comma 1, TUSP, delle ragioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria che ne costituiscono contenuto motivazionale necessario.

Il piano industriale espone una crescita del valore della produzione da 163,4 a 303,5 milioni di euro fra il 2025 e il 2041, un incremento dell'EBITDA da 53,3 a 117,9 milioni, un utile netto in crescita da 7 a 41 milioni, il passaggio della posizione finanziaria netta da un indebitamento di 116,3 milioni a una liquidità di 161,3 milioni e investimenti complessivi per circa un miliardo di euro. Tali risultanze sono esposte quali esiti del modello, ma non ricondotte analiticamente alle rispettive determinanti.

La stessa delibera riconosce che il miglioramento dell'EBITDA discende anche dalle dinamiche endogene dei business di BEA e di BZA, che si sarebbero prodotte pure in assenza dell'aggregazione non considerando una quantificazione distinta e annoverando fra i fattori di miglioramento dell'EBITDA la stessa ottimizzazione della gestione finanziaria, che da tale indice dovrebbe invece essere scorporata.

Anche l'esame delle singole componenti sinergiche restituisce un quadro che la motivazione non chiarisce. La componente energetica (circa 23,1 milioni cumulati) è

dallo stesso piano qualificata come indicazione di massima, fondata sui prezzi *forward* correnti e comunque esposta a variabili esogene non controllabili, né prevedibili.

La componente relativa allo smaltimento dei fanghi (circa 0,6 milioni) è di importo marginale e presuppone prezzi *intercompany* costituenti ipotesi di piano e non condizioni negoziate.

La componente finanziaria (circa 30,3 milioni), singolarmente la più rilevante, non configura a rigore una sinergia dell'aggregazione, bensì l'effetto della sostituzione di debito programmato con la cassa generata tempo per tempo dal gruppo, mentre la capacità di autofinanziamento presupposta è quella del piano aggregato, comprensiva dei flussi rivenienti dal servizio di raccolta a decorrere dal 2031.

La componente organizzativa (circa 12,9 milioni), infine, è fondata sulla mancata sostituzione di diciannove unità di personale delle funzioni centrali in uscita per pensionamento nell'arco di piano.

Quanto agli investimenti, i piani delle due società considerate isolatamente espongono un fabbisogno complessivo di circa 915 milioni, a fronte del miliardo circa previsto nello scenario aggregato con un incremento differenziale di circa 85 milioni del quale la documentazione non indica né la destinazione societaria né le fonti di copertura. La collocazione dell'incremento in prossimità della nuova linea di smaltimento connessa alla raccolta induce a riferirlo all'ampliamento della capacità industriale del comparto rifiuti.

I benefici sono infine rappresentati in valori nominali cumulati su un orizzonte di sedici anni, risultando opportuna l'attualizzazione degli stessi, l'indicazione del tasso di sconto e una analisi di sensitività rispetto all'inflazione, ai costi dell'energia e ai costi di investimento. Aspetti sui quali la perizia di stima redatta ai sensi dell'art. 2343-ter del codice civile risulta poco rilevante, assolvendo comunque alla funzione, propria del diritto societario, di attestare il valore delle partecipazioni conferite e il rapporto di concambio, ma non la distinta funzione, propria dell'art. 5 TUSP, di dimostrare la convenienza pubblicistica dell'operazione rispetto alle alternative

disponibili.

7. Il controllo analogo congiunto

Da ultimo, e in coerenza con l'impostazione prudenziale sin qui seguita, viene in rilievo il profilo del controllo analogo congiunto, che l'aggregazione è dichiaratamente preordinata a conservare e ad estendere: la holding è configurata come società in house e il piano industriale fonda le proprie proiezioni sui ricavi rivenienti da affidamenti diretti, attuali e futuri.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, il controllo analogo consiste nella possibilità di esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni importanti dell'organismo affidatario (sentenze 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal; 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen; 11 maggio 2006, causa C-340/04, Carbotermo).

Ove il controllo sia esercitato congiuntamente da una pluralità di amministrazioni, non è indispensabile che ciascuna di esse ne disponga individualmente, ma occorre che ciascuna possa contribuire effettivamente al controllo comune (sentenze 13 novembre 2008, causa C-324/07, Coditel Brabant; 10 settembre 2009, causa C-573/07, Sea; 29 novembre 2012, cause riunite C-182/11 e C-183/11, Econord).

Il giudice nazionale ha precisato che il controllo congiunto non postula un'influenza paritaria, ma deve essere effettivo e reale, verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico (Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599; sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578; sez. VI, 29 ottobre 2021, n. 7272; sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416).

Con specifico riguardo alle compagini frazionate, questa Corte ha ritenuto che gli organismi unitari di coordinamento possano assicurare l'effettività del controllo congiunto a condizione che ogni socio pubblico vi disponga di un proprio rappresentante, con deliberazioni assunte per teste e non in proporzione alle quote, e che all'organismo siano attribuiti poteri di indirizzo vincolanti, idonei a restringere in concreto l'autonomia decisionale dell'organo amministrativo (Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 101/2023/PASP).

Rispetto a tali coordinate, l'assetto in esame presenta nei termini che seguono: (a) un Comitato per il controllo analogo composto da un rappresentante della Provincia e

da quattordici membri nominati dai Comuni per fasce demografiche, con nomina deliberata all'interno di ciascun gruppo a maggioranza assoluta e attribuzione a ciascun Comune di un numero di voti proporzionale alla popolazione residente; tale criterio, ancorché temperato dalla suddivisione in fasce, non corrisponde al presupposto della deliberazione per teste; (b) i membri durano in carica tre esercizi e decadono soltanto con la carica rivestita presso l'Ente designante, senza che il regolamento contempli vincolo di mandato, potere di revoca o meccanismi di istruzione e raccordo fra il rappresentante di gruppo e i Comuni rappresentati; (c) il Regolamento qualifica come vincolanti i pareri del Comitato, ma consente al consiglio di amministrazione di discostarsene con adeguata e rafforzata motivazione (art. 9, comma 3), e il rimedio ultimo si esaurisce nella proposta agli Enti soci di convocazione dell'Assemblea, che delibera a maggioranza proporzionale alle quote, riproponendo così, in seconda istanza, il modello strutturale che con il Comitato ci si proponeva di correggere.

Va inoltre dato atto che il Consiglio di Stato, sez. VII, con ordinanza 2 aprile 2026, n. 2726, ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea plurime questioni pregiudiziali concernenti la configurabilità del controllo analogo congiunto in organismi partecipati da un numero assai elevato di enti, con deliberazioni assunte a maggioranze variabili e in assenza di strumenti di veto o di coordinamento in capo ai singoli partecipanti.

Il Collegio non intende esprimersi, pertanto, in questa sede, sull'effettività o meno del controllo analogo congiunto; tanto più alla luce dell'esame della questione da parte del giudice eurounitario. Tuttavia, una più approfondita riflessione da parte dell'Amministrazione istante merita di essere effettuata sull'effettività del controllo da parte del singolo socio in ragione della sola esistenza del Comitato e del relativo regolamento.

8. Ulteriori profili

Il Collegio rileva, altresì, che non risulta acquisita una verifica tecnica indipendente sullo stato dell'impianto di termovalorizzazione di Desio — vita utile residua, fabbisogno di ammodernamento (*devamping*), adeguamento alle migliori tecniche

disponibili, rischi di fermo, oneri di dismissione, capacità di sostenere la linea aggiuntiva prospettata — benché la continuità operativa dell'impianto costituisca presupposto tecnico dell'intero modello industriale, non surrogabile dalla perizia di stima delle partecipazioni.

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, considerate le esposte considerazioni circa le carenze motivazionali riscontrate in punto di comparazione con le alternative rispetto al modello dell'affidamento in house e di valutazione degli scenari alternativi contemplati dagli stessi atti negoziali anche per l'ipotesi di mancato perfezionamento delle condizioni ivi previste, e di piena dimostrazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, rende **parere parzialmente negativo** sulla deliberazione del Consiglio comunale di Monza n. 38 del 22/06/2026.

Con l'avvertenza che, ove l'Amministrazione intenda procedere egualmente all'acquisto della partecipazione, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal presente parere, dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Sindaco del Comune di Monza, quale legale rappresentante dell'Ente, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, perché ne informi il Consiglio comunale e provveda alla pubblicazione sul sito istituzionale del Comune entro cinque giorni dal ricevimento.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2026.

il Relatore	il Presidente
(Alessandro Mazzullo)	(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
21 agosto 2026
Per il Funzionario preposto
al servizio di supporto
Massimo Di Andrea