



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

nell'adunanza del 24 luglio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Landriano (PV)

sui provvedimenti di acquisizione di una partecipazione societaria indiretta

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

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

VISTA la richiesta di parere del comune di Landriano (PV) ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 175/2016 (SC_LOM - 13112 - 20/6/2025);

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Landriano n. 32 del 10 giugno 2025 con i relativi allegati;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con cui è stata chiesta la fissazione della trattazione collegiale della richiesta pervenuta dal comune di Landriano (SC_LOM - 14878 - Interno - 03/07/2025);

VISTA l'ordinanza n. 172/2025, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Valeria Fusano;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 20 giugno 2025 è pervenuta dal comune di Landriano (PV) richiesta di parere sulla deliberazione consiliare n. 32 del 10 giugno 2025, avente ad oggetto *“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”*.

2. Alla deliberazione sono acclusi n. 8 allegati e precisamente: doc. 1 - Elementi di scenario legislativo e regolatorio; doc. 2 - Piano Industriale; doc. 3 - Relazione di valutazione - PWC; doc. 4 - Relazione di valutazione - Grant Thornton; doc. 5 - Relazione asseverazione - Crowe; doc. 6 - Benchmark territoriale; doc. 7 - Statuto revisionato; doc. 8 - Patto parasociale revisionato.

3. L'operazione si inserisce nell'ambito di un più ampio processo di aggregazione societaria che coinvolge numerosi comuni soci di CAP Holding Spa, per lo più ricadenti sul territorio della provincia di Milano, per la gestione, da parte di un unico soggetto, del servizio di igiene urbana. Tutti i documenti sopra citati 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.

4. La deliberazione adottata dal comune di Landriano, socio di CAP Holding Spa con una partecipazione pari allo 0,21% del capitale sociale, nel prevedere *«l'ingresso di CAP nella compagine societaria di AEMME Linea Ambiente - ALA S.r.l. (di seguito “ALA”), 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»*, riferisce che *“l'ingresso di CAP in ALA, oltre ad attivare un percorso di razionalizzazione volontaria delle gestioni mono o pluricomunali esistenti verso la costruzione di un gestore integrato di medio-grandi dimensioni, consentirà di conseguire vantaggi economici e gestionali anche nei servizi svolti da CAP in favore di tutti i Comuni soci, sia nel caso in cui il singolo Comune abbia deliberato o intenda deliberare - con successivo provvedimento - un affidamento del servizio di igiene urbana, sia nel caso in cui abbia un diverso operatore nel proprio territorio”* (lett. h). Per quanto più rileva in questa

sede, l'atto precisa che *"la motivazione analitica contenuta nella presente deliberazione attiene all'acquisto di partecipazioni (indirette) in società già esistente, e non sostituisce quanto richiesto dalla legge per il caso di affidamento del servizio di igiene urbana e ambientale (D.Lgs. n. 175/2016 e D.Lgs. n. 201/2022), anche in punto di dimostrazione della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house providing e delle ragioni del mancato ricorso al mercato, aspetti - questi ultimi - che saranno valutati in un'eventuale successiva deliberazione inerente alle modalità di affidamento dei servizi interessati dall'Operazione"* (lett. k).

3. Esaminati gli atti pervenuti, in data 3 luglio 2025, il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna camera di consiglio per la trattazione collegiale della richiesta sopra emarginata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La presente deliberazione è adottata ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), come modificato dall'articolo 11, comma 1, lettera a, numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 1181, ai sensi del quale *"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 principi 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"*.

In particolare, il richiamato comma 1 dell'art. 5 dispone che *"a eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'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 deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, 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. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*.

Come accennato in premessa di fatto, l'operazione di acquisizione societaria qui in esame si inserisce nell'ambito di un più ampio processo di aggregazione, promosso da CAP Holding Spa, che vede il coinvolgimento di numerosi comuni lombardi, funzionale allo *"sviluppo di*

un gestore integrato di area vasta", che tuttavia non prevede anche il contestuale affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti alla società indirettamente acquisita.

Sull'operazione, la Sezione ha già espresso il proprio parere sfavorevole con le deliberazioni da 162 a 214/2025/PASP (alle quali si rinvia anche per il richiamo ad ulteriori precedenti della Sezione), relative agli atti deliberativi, del tutto sovrapponibili a quello adottato del comune di Landriano, pervenuti da cinquantatré comuni dell'area metropolitana milanese, *"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"*.

A identica conclusione deve pervenirsi nel caso del comune di Landriano.

Come testé anticipato, l'art. 5, co. 1, TUSP esige la motivazione analitica, tra l'altro, delle ragioni e delle finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.

Anche nel caso del comune di Landriano, manca invece, come del resto espressamente riconosciuto nella stessa delibera adottata dall'Ente, qualsiasi elemento di confronto economico rispetto all'ipotesi dell'esternalizzazione e di valutazione comparativa 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.

La circostanza che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti non avvenga contestualmente all'acquisizione della partecipazione indiretta in AEMME Linea Ambiente non determina il venir meno dell'onere motivazionale in parola, posto che, come precisato nelle deliberazioni della Sezione da 162 a 214/2025/PASP citate, l'acquisizione è *"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»"*.

D'altra parte, se così non fosse e il comune non intendesse procedere all'affidamento del servizio di igiene urbana ad ALA, l'Ente dovrebbe comunque dare puntuale dimostrazione dei presunti *"vantaggi economici e gestionali"*, solo genericamente allegati ma in alcun modo comprovati, che deriverebbero dall'acquisizione di una partecipazione indiretta nella società;

o sfuggirebbe (come in effetti oggi sfugge) il senso, sostanziale, dell'operazione oggetto di esame.

P . Q . M .

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – pronunciandosi sulla richiesta del parere previsto dall'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, presentata dal comune di Landriano (PV), esprime parere non favorevole, per carenza di motivazione analitica, sulla deliberazione consiliare n. 32 del 10 giugno 2025.

Ove l'Amministrazione intenda comunque procedere, sarà tenuta a motivare analiticamente le ragioni della decisione di discostarsi dal parere reso, dandone pubblicità nel proprio sito istituzionale e informandone la Sezione.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione via PEC al Sindaco, perché ne informi il Consiglio comunale, e ne ordina la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente entro cinque giorni dal ricevimento.

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 24 luglio 2025.

L'estensore
(Valeria Fusano)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 4 agosto 2025
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)