ORIGINALE	*Comune di Nerviano* Città Metropolitana di Milano	C.C.	Numero 97	Data 23-09-2025
			Tit. I	Cl. 6

OGGETTO: PRESA D'ATTO DEL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 231/2025/PASP DEL 24/07/2025) RILASCIATO A CITTA' METROPOLITANA DI MILANO. CONFERMA, CON INTEGRAZIONI MOTIVAZIONALI IN RISPOSTA AL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 190/2025/PASP DEL 3/07/2025), DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 55 DEL 20/05/2025, AVENTE AD OGGETTO "PROCESSO DI AGGREGAZIONE VOLONTARIA SOCIETARIA NEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA".

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

ADUNANZA Pubblica - SESSIONE Straordinaria

di Prima convocazione tenutasi nel Palazzo Comunale il giorno 23-09-2025 – alle ore 20:45.

Dei n. 17 Consiglieri assegnati di cui n. 15 in carica:

COLOMBO DANIELA	P	AIRAGHI ALBA MARIA	A
LAVAZZETTI GIUSEPPE MARCO	P	FRANCESCHINI GIROLAMO	P
COLOMBO MICHELE LUIGI	P	FORLONI ANTONELLA	P
COZZI GIOVANNA	P	CARLOMAGNO FEDERICA	P
LATTUADA LORENZO	P	BOLIS ANTONIO	P
CODARI ARIANNA	P	LONGO PIETRO	P
COZZI MASSIMO	P	DE GRANDIS IGOR ALESSANDRO	P
GUAINAZZI DAVID MICHELE	A		

CONSIGLIERI PRESENTI N. 13 CONSIGLIERI ASSENTI N. 2.

Partecipano, senza diritto di voto, gli Assessori Signori: Minoja Claudio Ettore Adolfo, Re Depaolini Maria Carolina e Fontana Enrico.

Partecipa il Segretario Generale Dr.ssa Tiziana Della Monica.

Ai sensi dell'art. 42 dello statuto assume la presidenza il Consigliere Sig. LATTUADA LORENZO, eletto presidente del consesso con deliberazione n. 46/C.C. del 29.10.2021.

COMUNE DI NERVIANO
(Città Metropolitana di Milano)

DELIBERAZIONE N. 97/C.C. DEL 23-09-2025

OGGETTO: PRESA D'ATTO DEL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 231/2025/PASP DEL 24/07/2025) RILASCIATO A CITTA' METROPOLITANA DI MILANO. CONFERMA, CON INTEGRAZIONI MOTIVAZIONALI IN RISPOSTA AL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 190/2025/PASP DEL 3/07/2025), DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 55 DEL 20/05/2025, AVENTE AD OGGETTO "PROCESSO DI AGGREGAZIONE VOLONTARIA SOCIETARIA NEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA".

Consiglieri presenti in aula n. 15 su n. 17 assegnati di cui n. 15 in carica.
Risultano assenti i Consiglieri Sigg. Airaghi A.M. – Guainazzi D.M.

L'Assessore al Bilancio/Tributi/Partecipate – Claudio E.A. Minoja – su invito del Presidente, relaziona in merito all'argomento così come integralmente riportato nel verbale della discussione allegato alla presente quale parte integrante e sostanziale sotto la lettera E).

Seguono gli interventi dei Consiglieri Sigg. Forloni A. – Cozzi M. – Carlomagno F. e l'intervento del Dr. Bertani.

Quindi;

IL CONSIGLIO COMUNALE

Richiamata integralmente la propria deliberazione n. 55 20/05/2025 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 - APPROVAZIONE ATTI E DOCUMENTI NECESSARI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI";

Dato atto che la Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n.190/2025/PASP del 03/07/2025, *pervenuta in data 09/07/2025, protocollo n. 18341/2025, allegata agli atti Allegato A, "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*";

Dato atto di contro che la Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 231/2025/PASP del 24/07/2025, "*pronunciandosi sulla richiesta del parere previsto dall'articolo 5 commi 3 e 4 , del decreto legislativo 19 agosto 2016, m 175, presentata da Città Metropolitana di Milano, allo stato degli atti esprime parere favorevole sulla deliberazione del consiglio metropolitano n. 24 del 25 giugno 2025*" di acquisto di una

partecipazione indiretta in AEMME Linea Ambiente S.r.l. tramite CAP Holding S.p.A. con i relativi allegati;

Dato atto che l'esame dell'Operazione effettuato dalla Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) nella propria adunanza del 1° luglio 2025 ha rilevato "*che l'operazione in oggetto risulta conforme al D. Lgs. n. 175/2016 (recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSPP) e non sembra sollevare criticità concorrenziali*" come da comunicazione trasmessa a CAP Holding S.p.A. con nota prot. 54210 del 3/7/2025;

Dato altresì atto che la Corte ha rilevato come "*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*";

Richiamato l'art. 5, comma 4, TUSPP, che prevede quanto segue: «*Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*»;

Assunto che con comunicazione a mezzo pec prot. n. 147009 2025 del 5 agosto 2025 Città Metropolitana di Milano, in qualità di membro del Comitato di Indirizzo Strategico di CAP nonché Ente sovrambito, ha provveduto a trasmettere un'approfondita relazione istruttoria, allegata alla presente per costituirne parte integrante e sostanziale ("Relazione"), che integra la motivazione contenuta nella precedente deliberazione. Nello specifico, tale Relazione ha lo scopo di fornire un riscontro analitico ai rilievi formulati dalla Corte, evidenziando gli elementi e le ragioni di convenienza tecnica ed economica e sviluppando un'analisi dell'alternativa tra gestione diretta ed esternalizzata del servizio di gestione integrata dei rifiuti che supportano la scelta di adesione al processo aggregativo sotteso all'Operazione. Tutto peraltro sulla base della precisazione che "l'aggregazione societaria deliberata non determina, hic et nunc, alcun affidamento, ma è preordinata, viceversa, nel perseguimento dell'interesse pubblico (anche) di tipo organizzatorio, ad arricchire lo spatium deliberandi dei Comuni nel quadro degli strumenti previsti dall'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022 per l'affidamento dei servizi pubblici locali secondo le modalità consentite di: a) affidamento al termine di una gara; b) affidamento a società mista; c) affidamento in house. Nella specie il singolo Comune avrà infatti in futuro la possibilità di scegliere tra l'ipotesi a) e l'ipotesi c), il tutto peraltro senza comportare esborsi economici diretti per lo stesso Comune;

Considerato che questo Consiglio Comunale, avendo già valutato favorevolmente la scelta di autorizzare e approvare l'acquisizione, da parte di CAP Holding S.p.A., di una partecipazione societaria in AEMME Linea Ambiente S.r.l., mediante acquisto da AMGA Legnano S.p.A. di una quota pari al 20,00% del capitale sociale della predetta società, al valore di Euro 3.488.600, intende dunque confermare tale scelta – anche alla luce della pronuncia favorevole alla medesima Operazione resa dalla Corte dei conti in merito alla deliberazione di Città Metropolitana di Milano sopra richiamata – esternando analiticamente le ragioni per le quali prende atto del parere reso dalla Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 190/2025/PASP del 03/07/2025 e ritiene di confermare la deliberazione consiliare n. 55 del 20/05/2025, integrandola sui profili di motivazione evidenziati nel predetto parere;

Considerato che le integrazioni di cui alla presente deliberazione seguono l'orientamento della Corte stessa, che ha precisato come l'attività ad essa assegnata si sostanzi in "*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*";

Rilevato che i rilievi mossi dalla Sezione lombarda di Controllo della Corte dei conti sono da intendersi riscontrati dalle analitiche ragioni evidenziate nella Relazione, la quale, confermando le valutazioni di opportunità e convenienza a suo tempo effettuate con riferimento alla scelta di autorizzare e approvare l'acquisizione, da parte di CAP Holding S.p.A., di una partecipazione societaria in AEMME Linea Ambiente S.r.l., mediante acquisto da AMGA Legnano S.p.A. di una quota pari al 20,00% del capitale sociale della predetta società, al valore di Euro 3.488.600, esplicita ulteriormente dette valutazioni in relazione ai profili messi in luce dal parere per quanto attiene ai riflessi sia sul Servizio Idrico Integrato sia – per i comuni interessati, secondo quanto previsto dal Piano Industriale dell'Operazione allegato alla precedente deliberazione – sul servizio di igiene urbana;

Richiamato ulteriormente che l'Amministrazione comunale ha adottato - con deliberazione consiliare n.103 del 18/12/2024 (REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI DEL COMUNE DI NERVIANO, RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE NEL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE ADOTTATO NEL 2023 E RICOGNIZIONE DELLA SITUAZIONE GESTIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA AFFIDATI A SOCIETA' IN HOUSE AI SENSI DELL'ART. 30 DEL D.LGS. 201/2022) un percorso di razionalizzazione in cui ha espressamente deliberato di "*confermare, con specifico riguardo a Gesem S.r.l., e considerati gli esiti dell'istruttoria tecnico-giuridica svolta in esecuzione del MOU sottoscritto tra Gesem e CAP Holding e l'indirizzo strategico espresso dai Soci di Gesem nella seduta assembleare del 16/10/2024, l'intenzione di sviluppare le attività volte a definire, entro l'anno 2025, il percorso strategico di sviluppo di sinergie tra i rispettivi ambiti di operatività, mediante l'attuazione di un modello in house di secondo livello per l'espletamento dei servizi oggi svolti da Gesem S.r.l., e di quelli di igiene ambientale, tramite società partecipata da Cap Holding e dotata di specifica capacità operativa, previe le necessarie operazioni societarie, nell'osservanza di tutti i presupposti di legge, ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni comunali*";

Rilevato in aggiunta che per il Comune di Nerviano in qualità di socio di GESEM s.r.l. l'operazione industriale in oggetto oltre alle finalità di rispondere all'interesse pubblico di tipo organizzatorio sul servizio a rete a livello di zone metropolitane di cui alla Relazione sopra menzionata, consentirà di dare attuazione – a valle dell'acquisizione della partecipazione di CAP Holding in Aemme Linea Ambiente - al percorso di razionalizzazione delle partecipazioni comunali adottato con la delibera citata al punto precedente, generando una **convenienza economica** per il Comune che si concretizza nella valorizzazione economica della propria quota di partecipazione nella società GESEM s.r.l.

Considerato che il Comune, avrà altresì la possibilità di dare continuità, a valle di idonea istruttoria da parte degli uffici comunali contenente tutti i requisiti di cui all'art. 14 Dlgs 201/2022 - agli altri servizi pubblici ancillari oggi gestiti dalla società partecipata con salvaguardia dei livelli occupazionali e rafforzamento della capacità operativa di servizio sul territorio;

Valutato di confermare la precedente deliberazione di questo Consiglio Comunale n. 55 del 20/05/2025 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 - APPROVAZIONE ATTI E DOCUMENTI NECESSARI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI", anche alla luce dell'integrazione della motivazione, integrata nei soli punti oggetto dei rilievi formulati dalla Corte, come meglio evidenziati nella Relazione allegata;

Precisato che la sopradetta conferma della deliberazione n.55 del 20/05/2025 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 - APPROVAZIONE ATTI E DOCUMENTI NECESSARI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI" non determina la necessità di dare corso ad ulteriori adempimenti procedurali relativi all'integrazione dell'efficacia della stessa;

Visti:

- i pareri favorevoli sulla regolarità tecnica e contabile espressi ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 267/2000;
- il parere del Collegio dei revisori dei conti di cui al verbale n. 25 del 18/9/2025 (Allegato B);
- il D. Lgs. n. 175/2016, recante il «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»;
- il D. Lgs. n. 267/2000, recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali»;
- il vigente Statuto Comunale;
- il Regolamento di Contabilità vigente;

Richiamato l'art. 134, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000;

Rilevata la propria competenza a deliberare sull'argomento in relazione a quanto previsto dall'art. 42, comma 2, lett. e) del citato testo unico n. 267/2000, nonché dall'art. 7, comma 1, del D. Lgs. n. 175/2016;

Con n. 2 astenuti (Cozzi M. – Carlomagno F.) e n. 11 voti favorevoli espressi con dispositivo elettronico dai n. 13 consiglieri presenti e votanti;

DELIBERA

1) di approvare le premesse che si intendono quali parti integranti e sostanziali della presente deliberazione;

2) di prendere atto del parere della Corte dei conti (deliberazione n.231/2025/PASP del 24/07/2025) rilasciato a Città Metropolitana di Milano (allegato C);

3) di prendere, altresì, atto che l'aggregazione societaria deliberata, nel rispondere a primarie finalità di razionalizzazione della Società GESEM Srl, valorizzandone il patrimonio economico e di competenze anche tramite la salvaguardia occupazionale, non determina, automaticamente, alcun affidamento di servizi ma è preordinata al perseguimento dell'interesse pubblico (anche) di tipo organizzatorio su area vasta metropolitana, come da parere di cui al punto precedente, aumentando, di contro, gli strumenti messi a disposizione del Comune dall'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022 per l'affidamento dei servizi pubblici locali secondo le modalità consentite dalla legge;

4) di approvare – facendone proprie le ragioni – il contenuto della Relazione istruttoria allegata alla presente, per costituirne parte integrante e sostanziale, allegato D, la quale costituisce integrazione delle motivazioni sviluppate nella deliberazione n. 55 del 20/05/2025 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 - APPROVAZIONE ATTI E DOCUMENTI NECESSARI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI" in risposta ai rilievi espressi nel parere reso dalla Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 190/2025/PASP del 03/07/2025

5) di confermare, per l'effetto, la deliberazione consiliare di cui al precedente punto 4), nella quale si autorizza e approva l'acquisizione, da parte di CAP Holding S.p.A., di una partecipazione societaria in AEMME Linea Ambiente S.r.l., mediante acquisto da AMGA Legnano S.p.A. di una quota pari al 20,00% del capitale sociale della predetta società, al valore di euro 3.488.600 che CAP Holding S.p.A. attingerà dal proprio Piano degli Investimenti destinato a progetti di sinergia *water-waste* nell'ambito dell'Economia Circolare (fuori tariffa) per complessivi 27,6 milioni di euro, senza alcun esborso da parte del Comune, ed autorizzando il Sindaco, o persona da lui delegata, per il compimento di ogni altro adempimento conseguente e/o necessario per dare esecuzione alla presente deliberazione;

6) di pubblicare la presente deliberazione, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016, sul sito istituzionale dell'ente.

Firmato digitalmente ai sensi degli artt. 20, 21, 23 e seguenti del D. Lgs. n. 82/2005

Successivamente, stante l'urgenza di provvedere,

IL CONSIGLIO COMUNALE

Con n. 2 astenuti (Cozzi M. – Carlomagno F.) e n. 11 voti favorevoli espressi con dispositivo elettronico dai n. 13 consiglieri presenti e votanti;

DELIBERA

di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi e per gli effetti dell'art. 134 – IV comma – del D. Lgs. n. 267/2000.

Approvato e sottoscritto.

Il Presidente
(Lorenzo Lattuada)

Il Segretario Generale
(Dr.ssa Tiziana Della Monica)

Il sottoscritto Segretario Generale

ATTESTA

che la presente deliberazione è stata dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 - comma 4 – del D. Lgs. n. 267 del 18.08.2000.

Il Segretario Generale
(Dr.ssa Tiziana Della Monica)

Il sottoscritto Segretario Generale

DISPONE

che la presente deliberazione, in applicazione dell'art. 124 – comma 1 – del D.Lgs. n. 267 del 18.08.2000, venga pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune dal 02.10.2025 al 16.10.2025.

Il Segretario Generale
(Dr.ssa Tiziana Della Monica)

Comune di Nerviano

Città Metropolitana di Milano

OGGETTO: PRESA D'ATTO DEL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 231/2025/PASP DEL 24/07/2025) RILASCIATO A CITTA' METROPOLITANA DI MILANO. CONFERMA, CON INTEGRAZIONI MOTIVAZIONALI IN RISPOSTA AL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 190/2025/PASP DEL 3/07/2025), DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 55 DEL 20/05/2025, AVENTE AD OGGETTO "PROCESSO DI AGGREGAZIONE VOLONTARIA SOCIETARIA NEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA".

PARERI AI SENSI DELL'ART. 49 DEL D. LGS. N. 267/2000.
PARERE SULLA REGOLARITA' TECNICA:

Parere Favorevole.

Lì, 17-09-2025

LA RESPONSABILE DELL'AREA SERVIZIO
GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE E UMANE
(Dr.ssa Vittoria Caterina Mondino)

Il presente documento è stato firmato digitalmente ai sensi degli artt. 20 e 21 del D. Lgs. n. 82/2005

Comune di Nerviano

Città Metropolitana di Milano

OGGETTO: PRESA D'ATTO DEL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 231/2025/PASP DEL 24/07/2025) RILASCIATO A CITTA' METROPOLITANA DI MILANO. CONFERMA, CON INTEGRAZIONI MOTIVAZIONALI IN RISPOSTA AL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 190/2025/PASP DEL 3/07/2025), DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 55 DEL 20/05/2025, AVENTE AD OGGETTO "PROCESSO DI AGGREGAZIONE VOLONTARIA SOCIETARIA NEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA".

PARERI AI SENSI DELL'ART. 49 DEL D. LGS. N. 267/2000.
PARERE SULLA REGOLARITA' CONTABILE:

Parere Favorevole.

Lì, 17-09-2025

LA RESPONSABILE DELL'AREA SERVIZIO
GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE E UMANE
(Dr.ssa Vittoria Caterina Mondino)

Il presente documento è stato firmato digitalmente ai sensi degli artt. 20 e 21 del D. Lgs. n. 82/2005

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 NERVIANO (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 - 11297 - I - 09 giugno 2025);

VISTE la deliberazione del consiglio comunale n. 55 del 20 maggio 2025 con i relativi allegati;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_LOM - DEL-Reg.-SC_LOM - 0000190 - 09/07/2025 - 11:39

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)

FRANCESCO LIGUORI
08.07.2025 18:19:08
GMT+02:00

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

ANTONIO
BUCCARELLI
CORTE DEI CONTI
08.07.2025 16:35:34
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il 9 luglio 2025

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

SUSANNA PAOLA DE
BERNARDIS
CORTE DEI CONTI
09.07.2025 08:52:32
GMT+02:00

COMUNE DI NERVIANO

Provincia di Milano

L'ORGANO DI REVISIONE

Verbale n. 25 del 18/09/2025

Il giorno 18 del mese di settembre dell'anno 2025, alle ore 13:00, si è riunito in collegamento audio video il Collegio dei Revisori del Comune di Nerviano nelle persone dei Sigg:

- Dott. Alberto Porta – Presidente;
- Dott. Cerliani Mario Giuseppe;
- Dott.ssa Garlaschelli Paola;

Assiste alla riunione la Dott.ssa Vittoria Mondino.

Il Collegio dei Revisori:

ESAMINATA

la proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n. 103 del 12/09/2025 avente ad oggetto: "*PRESA D'ATTO DEL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 231/2025/PASP DEL 24/07/2025) RILASCIATO A CITTA' METROPOLITANA DI MILANO. CONFERMA, CON INTEGRAZIONI MOTIVAZIONALI IN RISPOSTA AL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 190/2025/PASP DEL 3/07/2025), DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 55 DEL 20/05/2025, AVENTE AD OGGETTO "PROCESSO DI AGGREGAZIONE VOLONTARIA SOCIETARIA NEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA"* trasmessa dalla Dott.ssa Vittoria Mondino in data 17 settembre 2025, ai fini dell'espressione del parere in oggetto.

PREMESSO CHE:

- con deliberazione n. 55 del 20/05/2025 il Consiglio comunale aveva approvato l'operazione, acquisendo parere favorevole del Collegio;
- la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 190/2025/PASP, ha successivamente espresso parere sfavorevole, segnalando carenze motivazionali relative alla convenienza economica e all'analisi comparativa delle modalità di gestione del servizio;

- l'Amministrazione comunale ha esaminato la relazione integrativa predisposta da Città Metropolitana di Milano, in qualità di membro del Comitato di Indirizzo Strategico di CAP nonché Ente sovrambito, volta a fornire risposta ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti, e che si allega alla presente proposta di deliberazione consiliare per costituirne parte integrante e sostanziale;

CONSIDERATO CHE:

- la relazione integrativa contiene elementi di valutazione economico-finanziaria e comparativa che rafforzano le motivazioni già espresse a sostegno dell'operazione;
- resta comunque ferma la necessità di garantire, nelle successive fasi attuative, un costante monitoraggio sugli effetti economico-finanziari e gestionali dell'operazione, anche in relazione agli indirizzi che i singoli Comuni soci potranno assumere in futuro per l'affidamento del servizio;

Il Collegio dei Revisori, richiamata tutta la documentazione acquisita,

ESPRIME

ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b) del TUEL, parere favorevole sulla proposta di deliberazione consiliare in oggetto, raccomandando l'Ente di:

- pubblicare con la massima trasparenza in aggiunta al parere della Corte dei Conti la relazione integrativa allegata alla proposta di deliberazione consiliare;
- aggiornare periodicamente il Collegio sugli sviluppi di tale operazione.

Nerviano, 18 settembre 2025

IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Dott. Alberto Porta – Presidente (Firmato digitalmente)

Dott.ssa Garlaschelli Paola (Firmato digitalmente)

Dott. Cerliani Mario Giuseppe (Firmato digitalmente)

Documento firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005 s.m.i. e norme collegate e sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.

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 (relatore)
Valeria Fusano	Primo referendario
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 della Città metropolitana di Milano

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

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

VISTA la richiesta di parere della Città metropolitana di Milano sull'atto deliberativo di acquisto di una partecipazione indiretta in AEMME Linea Ambiente s.r.l. tramite CAP Holding s.p.a. (SC_LOM - 13808 - I - 26/6/2025);

VISTA la deliberazione del consiglio metropolitano n. 24 del 25 giugno 2025;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_LOM - DEL-Reg.-SC_LOM - 0000231 - 24/07/2025 - 17:27

VISTA la nota del magistrato istruttore (SC_LOM - 15560 - Interno - 14/7/2025) con cui è stata chiesta la trattazione collegiale congiunta di dodici nuove richieste sulla stessa operazione societaria pervenute all'ufficio del controllo dopo le cinquantatré trattate e definite nell'adunanza del 3 luglio 2025;

VISTA l'ordinanza n. 182 del 14 luglio 2025, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

1. Dopo le prime cinquantatré, trattate e definite nell'adunanza del 3 luglio scorso, sono pervenute le richieste di parere di altri undici comuni e della Città metropolitana di Milano sulle rispettive deliberazioni consiliari di acquisizione della medesima partecipazione societaria indiretta.

2. Anche alla deliberazione del consiglio metropolitano n. 24 del 25 giugno 2025 (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 - Approvazione atti e documenti necessari e adempimenti conseguenti) 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.

Alcuni tra i comuni deferiti all'odierna adunanza hanno peraltro trasmesso anche la 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").

3. Il 14 luglio 2025 il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna camera di consiglio per la trattazione collegiale congiunta delle dodici nuove richieste, considerata l'unità dell'operazione e della documentazione allegata.

CONSIDERATO

1. La Città metropolitana di Milano sottopone al controllo preventivo della Sezione la deliberazione del consiglio metropolitano n. 24 del 25 giugno 2025, di acquisto di una partecipazione indiretta in AEMME Linea Ambiente s.r.l. tramite CAP Holding s.p.a., con i relativi allegati. 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 anche la Città metropolitana è socia. L'acquisizione della partecipazione indiretta da parte della Città metropolitana, peraltro, non prevede, né prefigura a favore dell'ente di area vasta l'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». La Città metropolitana, infatti, non è titolare della gestione dei rifiuti urbani, che spetta invece ai comuni (articolo 198, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

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. L'operazione cui aderisce, come socio di CAP Holding, anche la Città metropolitana, dunque, per quest'ultima risponde essenzialmente alle finalità di aggregazione e di razionalizzazione delle frammentate gestioni *in house* del territorio milanese, e si fonda, nel vuoto normativo regionale sugli ambiti territoriali ottimali, sulle funzioni attribuite alle città metropolitane dall'articolo 1, comma 44, della legge 7 aprile 2014, n. 56, lettere a e c:

a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;

c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano […]

2.2. CAP Holding 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 dell'Ente» che autorizza e approva 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.

3. Ferme restando le considerazioni svolte dalla Sezione e i pronunciamenti non favorevoli sulle deliberazioni consiliari dei primi cinquantatré comuni esaminate il 3 luglio scorso (deliberazioni da 162 a 214/2025/PASP), e sulle successive sedici deliberazioni dei consigli comunali oggetto di trattazione in data odierna, ritiene il Collegio che, date le diverse competenze delle città metropolitane e dei comuni in materia di gestione dei rifiuti, e delle diverse finalità che con questa operazione si propongono gli enti locali di base e l'ente di area vasta, i parametri direttamente previsti o richiamati dall'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, conducano a conclusioni diverse.

3.1. La stretta necessità dell'acquisto, infatti, richiesta dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 175/2016, è riscontrata, per quanto riguarda l'attesa aggregazione delle gestioni *in house* dei rifiuti nell'area metropolitana milanese, dall'articolo 3-*bis* del decreto-legge 3 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, anche in relazione agli articoli 5 e 14, comma 1, lettera c, del

decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. L'oggetto sociale, inoltre, corrisponde a quanto richiesto dall'articolo 4, comma 2, lettera a del medesimo decreto n. 175/2016.

3.2. La sostenibilità finanziaria (punto 2.2 dell'atto deliberativo) e la convenienza economica dell'acquisto paiono sufficientemente motivate, nel caso concreto, in relazione alle funzioni e alle finalità proprie della Città metropolitana, che rendono inoltre non pertinente il parametro della «gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», non venendo in rilievo per l'ente di area vasta l'affidamento di alcun servizio, trattandosi invece di favorire l'aggregazione e la razionalizzazione delle gestioni di un servizio pubblico locale in una dimensione metropolitana (2.3). Sufficienti, in questo diverso orizzonte, anche le motivazioni della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (2.4). Né si colgono profili critici con riguardo 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 (2.5).

3.3. La deliberazione del consiglio metropolitano, infine, risponde ai requisiti degli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 175/2016, e secondo quanto riferito al punto 2.6 del provvedimento in esame:

> lo schema di atto deliberativo è stato depositato presso la Segreteria Generale e pubblicato all'albo pretorio online della Città metropolitana di Milano dal 25 marzo 2025 al 24 aprile 2025, e […] non sono pervenute osservazioni […]

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 dalla Città metropolitana di Milano, allo stato degli atti, esprime parere favorevole sulla deliberazione del consiglio metropolitano n. 24 del 25 giugno 2025.

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, e informandone la Sezione.

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

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

L'estensore
(Francesco Liguori)

FRANCESCO LIGUORI
24.07.2025 16:23:44
GMT+02:00

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

ANTONIO
BUCCARELLI
CORTE DEI CONTI
24.07.2025 15:27:40
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il 24 luglio 2025

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

SUSANNA PAOLA DE BERNARDIS
CORTE DEI CONTI
24.07.2025 17:19:21 GMT+02:00

Riscontro valutazioni espresse nella deliberazione della Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia 190/2025 PASP

1. Premesse

In relazione al procedimento relativo all'acquisto, da parte del Comune di Nerviano, di una partecipazione sociale indiretta per tramite della Società CAP Holding in Aemme Linea Ambiente S.r.l. (d'ora in poi anche ALA), finalizzato ad un processo di razionalizzazione delle partecipazioni dei Comuni soci ed alla realizzazione di un'operazione industriale di crescita pubblico-pubblico, si riscontrano con la presente i rilievi formulati dalla Corte dei conti nell'ambito delle verifiche ad essa affidate ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 175/2016, "*in ordine ai parametri della convenienza economica e dell'analisi dell'alternativa tra gestione diretta o esternalizzata del servizio di gestione integrata dei rifiuti"*.

Con la deliberazione Lombardia 190/2025 PASP citata, la Corte ha espresso, allo stato degli atti e a fronte delle carenze motivazionali rilevate, **parere sfavorevole sulla deliberazione consiliare sottoposta a controllo.**

La Sezione ha rilevato come *"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".*

Ora, il D.Lgs. n. 175/2016 - TUSPP prevede che il parere della Corte non sia vincolante, e ammette - al comma 4 dell'art. 5 - che l'amministrazione interessata possa procedere ugualmente motivando analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere e dandone pubblicità sul proprio sito internet.

In quest'ottica, la presente relazione mira a fornire un riscontro analitico ai rilievi formulati dalla Corte, evidenziando gli elementi e le ragioni di convenienza economica e sviluppando un'analisi dell'alternativa tra gestione diretta o esternalizzata del servizio di gestione integrata dei rifiuti che supportano la scelta di adesione al processo aggregativo, così da consentire al Consiglio di confermare la decisione assunta con la propria deliberazione n. 55 del20/05/2025 e dare corso alla procedura di acquisto delle azioni di Aemme Linea Ambiente S.r.l. da parte della propria società partecipata CAP Holding S.p.A..

Si fa presente, in ogni caso, che l'aggregazione societaria deliberata non determina, *hic et nunc*, alcun affidamento, ma è preordinata, viceversa, nel perseguimento dell'interesse pubblico (anche) di tipo organizzatorio, ad arricchire lo *spatium deliberandi* dei Comuni nel quadro degli strumenti previsti dall'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022 per l'affidamento dei servizi pubblici locali secondo le modalità consentite di: *a)* affidamento al termine di una gara; *b)* affidamento a società mista; *c)* affidamento *in house*. Nella specie il singolo Comune avrà infatti in futuro la possibilità di scegliere tra l'ipotesi *a)* e l'ipotesi *c)*, il tutto peraltro senza comportare esborsi economici diretti per lo stesso Comune.

L'aggregazione, in altri termini, consente ai Comuni, in ossequio all'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023, di esprimere a tempo debito una scelta tra "*l'auto-produzione*" (ossia l'affidamento in *house* ad ALA) e "*l'esternalizzazione*" del servizio in questione (ossia l'affidamento "a valle" di una nuova gara). Scelta che di contro non potrebbe essere effettuata laddove non si procedesse con l'aggregazione, che costituisce un passaggio obbligato per l'eventuale futuro affidamento *in house*.

Va rilevato inoltre che, nella seduta del 24 luglio 2025, la Corte dei conti (delibera Lombardia 231/2025 PASP allegata alla presente) è giunta a conclusioni diverse esprimendo **parere favorevole sulla deliberazione del consiglio metropolitano n. 24 del 25 giugno 2025**, che ha autorizzato l'acquisto 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 anche la Città metropolitana è socia.

Nello specifico il parere della Corte da ultimo citato evidenzia che:

- "*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. L'operazione cui aderisce, come socio di CAP Holding, anche la Città metropolitana, dunque, per quest'ultima risponde essenzialmente alle finalità di aggregazione e di razionalizzazione delle frammentate gestioni in house del territorio milanese, e si fonda, nel vuoto normativo regionale sugli ambiti territoriali ottimali, sulle funzioni attribuite alle città metropolitane dall'articolo 1, comma 44, della legge 7 aprile 2014, n. 56, lettere a e c*";
- "*la stretta necessità dell'acquisto richiesta dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 175/2016, è stata riscontrata, per quanto riguarda l'attesa aggregazione delle gestioni in house dei rifiuti nell'area metropolitana milanese, dall'articolo 3-bis del decreto-legge 3 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, anche in relazione agli articoli 5 e 14, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. L'oggetto sociale, inoltre, corrisponde a quanto richiesto dall'articolo 4, comma 2, lettera a del medesimo decreto n. 175/2016. La sostenibilità finanziaria e la convenienza economica dell'acquisto paiono sufficientemente motivate, nel caso concreto, in relazione alle funzioni e alle finalità proprie della Città metropolitana, trattandosi di favorire l'aggregazione e la razionalizzazione delle gestioni di un servizio pubblico locale in una dimensione metropolitana. Sufficienti, in questo diverso orizzonte, anche le motivazioni della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Né si colgono profili critici con riguardo 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*".

I rilievi della Corte spingono a motivare ulteriormente, dando evidenza maggiormente dettagliata delle valutazioni svolte dai soggetti coinvolti, che dimostrano l'evidente vantaggio per i Comuni coinvolti, oltre che per la Città metropolitana.

Le integrazioni di cui alla presente Delibera seguono l'orientamento della Corte stessa, che ha precisato come l'attività ad essa assegnata si sostanzi in "*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. Integrazioni motivazionali sulla Operazione industriale

A fronte dei diversi provvedimenti espressi dalla Corte dei conti (sfavorevole e poi favorevole) nonché alla luce anche del pronunciamento della AGCM (favorevole) si ritiene opportuno meglio chiarire - a titolo confermativo - le motivazioni della Operazione ribadendo, e ulteriormente precisando, quanto già risulta agli atti della deliberazione assunta.

Si premette che, sin dal 2003, Regione Lombardia ha organizzato il proprio sistema di gestione dei rifiuti in modo alternativo rispetto all'organizzazione per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e la legge regionale attribuisce ai Comuni il ruolo di ente concedente del servizio e di ente territorialmente competente tenuto al rispetto delle normative ARERA relativamente al ciclo integrato dei rifiuti con le stesse prerogative degli enti di governo di ATO (EGATO).

Ciò comporta, a livello di area della Città Metropolitana di Milano, un quadro fortemente disaggregato in ragione del fatto che gli affidamenti vengono effettuati da ogni singolo Comune in periodi temporali diversi e in base a Progetti Tecnici specifici che tengono conto delle caratteristiche territoriali di ogni comune e della domanda di servizio. In conseguenza di ciò, anche la tipologia e le modalità di raccolta dei rifiuti variano da comune a comune con relativi effetti sui costi di gestione.

L'obiettivo degli affidamenti previsti dal Piano Industriale è una gestione sovracomunale che permetta di definire un bacino omogeneo che tende alla "*funzione di ambito*".

Come evidenziato anche da recenti studi tra cui quello di AGICI "Osservatorio sull'industria del Riciclo e dei Rifiuti" presentato il 2 luglio 2025, ***"la raccolta può assumere un'importanza strategica maggiore nel momento in cui un operatore possiede anche impianti di trattamento o riciclo per materiali che non siano soggetti a sistemi EPR, quali la forsu e la frazione indifferenziata: controllare la raccolta consente infatti di garantire flussi costanti di materia. In questo caso un bacino di raccolta di 500.000 abitanti è ottimale".***

In tale ottica, come già ribadito nella deliberazione consiliare di approvazione dell'Operazione, questa attua anche gli indirizzi approvati, a monte, nel Piano Straordinario Metropolitano per il triennio 2022-2024, in relazione alla "*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*", e nell'Agenda strategica contenuta nello stesso Piano strategico metropolitano nel "*DRIVER 4. METABOLISMO CIRCOLARE METROPOLITANO - "Città metropolitana per il governo della filiera dei rifiuti e la gestione integrata del ciclo delle acque*".

In particolare, l'Agenda prevede "*di organizzare e rendere operativo un sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani a scala sovracomunale che superi la frammentazione nella gestione della raccolta/ smaltimento a favore di una gestione d'ambito coordinata a livello metropolitano e definisca una tariffa unica per i servizi di igiene ambientale*".

Il Piano strategico si profila come atto di indirizzo per l'ente metropolitano e per l'esercizio da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni dell'area delle funzioni proprie.

Per quanto ad oggi Regione Lombardia non abbia ancora provveduto a individuare il perimetro degli ambiti per la gestione del servizio, la previsione della L. 56/2014 abilita comunque la Città metropolitana con i Comuni metropolitani, anche in assenza di un atto regionale, a introdurre per il servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati lo svolgimento coordinato delle funzioni loro assegnate, razionalizzando le modalità di esercizio del servizio, anche al fine dell'ottenimento di risultati economici, nonché ambientali, migliori.

L'Operazione persegue, allo stato della deliberazione in esame, l'interesse strategico di realizzare un'**importante aggregazione tra società interamente pubbliche** per la gestione efficiente del servizio

di igiene urbana in cinque delle sette zone omogenee dell'area metropolitana, **valorizzando le sinergie tra i servizi a rete (idrico e rifiuti)** gestiti ed utilizzando lo **strumento della Holding operativa (essa stessa frutto di un percorso aggregativo e di razionalizzazione di numerose società preesistenti), senza creazione di ulteriori società.**

Si osserva preliminarmente che **l'Operazione non è volta a disporre ulteriori affidamenti *in house* - rispetto ai quali i Comuni interessati potranno effettuare le proprie valutazioni in un secondo momento - in quanto essa intende, primariamente attuare l'auspicata logica di bacino**, essenziale per realizzare gli obiettivi (anche europei) di economia circolare, in relazione ai quali la Città Metropolitana di Milano ha deciso di promuovere la creazione di un "soggetto abilitante di servizi pubblici", promuovendo, con le deliberazioni della Conferenza Metropolitana rep. n. 3/2025, prot. n. 74232 del 16 aprile 2025 e del Consiglio Metropolitano Fasc. 2.16\2025\1 del 25 giugno 2025, l'aggregazione tra le due Società pubbliche incaricate di organizzare, a beneficio della comunità amministrata, rifiuti e acqua.

Con riferimento alle società protagoniste dell'Operazione, si osserva che la società Cap Holding S.p.A. opera da anni nella gestione dei servizi a rete, in particolare nell'ambito del servizio idrico integrato e, attraverso società del Gruppo, anche nell'ambito del servizio di gestione rifiuti, limitatamente alla conduzione di impianti di trattamento di rifiuti urbani e speciali (termovalorizzatori, impianti smaltimento FORSU e rifiuti liquidi, impianti trattamento terre spazzamento).

La società Aemme Linea Ambiente (ALA) è società a capitale interamente pubblico, partecipata per il 74% da AMGA Legnano S.p.A., per il 16,7% da A.S.M. S.r.l. (società *in house providing* multiservizi partecipata dai Comuni di Magenta, Bernate Ticino, Boffalora Sopra Ticino, Corbetta, Cuggiono, Marcallo con Casone, Mesero, Ossona, Robecco sul Naviglio, Santo Stefano Ticino e Sedriano) e per il 9,3% da A.M.S.C. S.p.A. (società *in house providing* multiservizi partecipata dal Comune di Gallarate e altri Comuni), che svolge, secondo il modulo dell'*in house providing*, l'attività inerente ai servizi di igiene urbana ed ambientale in favore dei soci di AMGA, ASM e AMSC. Ad oggi serve 19 Comuni della provincia di Milano e Varese, in un bacino di oltre 300.000 abitanti e su una superficie pari a 154 kmq.

Il percorso di aggregazione tra CAP e ALA, complesso e necessariamente a crescita progressiva, vista la disomogeneità e parcellizzazione esistente nelle zone omogenee, passa:

- in un primo tempo attraverso l'**operazione di aggregazione societaria** (oggetto della presente deliberazione), che si sostanzia nell'acquisto da parte di CAP di una quota pari al 20% delle partecipazioni sociali in ALA,
- e in un secondo tempo attraverso distinti, autonomi e **successivi affidamenti diretti del servizio**, con conseguente razionalizzazione delle società pubbliche attualmente operanti in settori sovrapponibili.

Si tratta, in altri termini, di una fattispecie a formazione progressiva articolata in due fasi: una fase preliminare (quella di aggregazione societaria), di competenza delle due Società sopra menzionate, e una successiva, di competenza dei singoli Comuni (quella di affidamento diretto del servizio).

Le predette fasi avverranno in momenti temporalmente distinti, con valutazioni supportate da atti autonomi e da istruttorie puntuali con motivazioni diversificate. Si precisa che la fase successiva a quella in corso, ossia quella inerente agli affidamenti del "servizio rifiuti", sarà puntualmente esaminata nell'ambito delle valutazioni discrezionali che ciascun Comune vorrà svolgere, in esercizio della propria autonomia organizzativa, in relazione alla gestione dei propri servizi pubblici locali; pertanto, la fase dell'affidamento, al momento, non è direttamente oggetto delle deliberazioni inerenti all'Operazione.

Si noti, tra l'altro, che il "servizio rifiuti", anche una volta perfezionata l'Operazione, continuerà a essere svolto dagli attuali gestori fino al termine naturale dei contratti attualmente in essere, che non possono

certamente essere anzitempo risolti per via dell'intervenuta aggregazione societaria di cui si discorre e, comunque, fino a che i Comuni interessati da un nuovo affidamento effettuino le proprie valutazioni in ordine, tra l'altro, alla scelta tra internalizzazione o esternalizzazione del servizio.

L'Operazione, oltre a trovare fondamento nel citato Piano Strategico di Città Metropolitana 2022-2024, attua l'art. 5 del D.Lgs. n. 201/2022 (Decreto di riordino dei servizi pubblici locali), che impone di promuovere le aggregazioni, prevedendo che "*nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali*" (comma 1). Sempre a mente della medesima norma, "a*l fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente presenta alle Camere una periodica relazione semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito*" (comma 6).

La Città Metropolitana, in quanto titolare delle funzioni di promozione e gestione integrata dei servizi (art. 1, comma 2, Legge n. 56/2014), oltre che di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (comma 44), evidenzia nella sua deliberazione lo scopo principale del processo che, appunto, rimane quello aggregativo tra soggetti interamente pubblici con contestuale razionalizzazione degli stessi e di avvio di un percorso di "*omogeneizzazione dei livelli di servizio con determinazione di economie di scala e specializzazione*" sia per il servizio idrico sia per il servizio di igiene urbana, di cui la prima delibera è risultata carente e che la presente relazione ha lo scopo di meglio specificare.

Tale percorso **- che si attiva inizialmente attraverso l'accorpamento di gestioni pubbliche in diversi territori con livelli di servizio disomogenei e non integrati all'interno di un soggetto aggregatore -** non elimina né riduce la concorrenza a danno degli operatori privati presenti nel mercato di riferimento, come confermato dall'esame dell'Operazione effettuata dalla Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) che, nella propria adunanza del 1° luglio 2025, ha rilevato "*che l'operazione in oggetto risulta conforme al D.Lgs. n. 175/2016 (recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSPP) e non sembra sollevare criticità concorrenziali"* (cfr. comunicazione trasmessa a CAP Holding e ad AMGA Legnano con nota prot. 54210 del 3/7/2025).

Infatti, gli operatori di mercato, ricorrendo le condizioni di legge, potranno risultare affidatari, a seguito di procedure ad evidenza pubblica, dello svolgimento di specifiche attività, o di segmenti del servizio, non gestiti direttamente dall'"operatore d'ambito", vieppiù non potendosi neanche escludere, a priori, che, una volta stabilizzate le condizioni per l'attivazione di un livello omogeneo di servizio, si proceda con un progressivo coinvolgimento di operatori privati, ove ciò risulti efficace ed efficiente, e con promozione anche di forme di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato.

L'Operazione mira piuttosto a superare la situazione estremamente disomogenea delle cinque zone metropolitane e a costruire aree di maggiore efficienza organizzativa, a beneficio di tutti i Comuni coinvolti: è noto, infatti, che la mancanza degli ambiti sta creando criticità nella gestione di contesti eccessivamente parcellizzati; l'aggregazione delle società pubbliche attraverso il mantenimento del modello pubblico–pubblico consente di raggruppare gestioni di piccole dimensioni, ad oggi non più economicamente sostenibili (come sopra evidenziato nella richiamata relazione AGICI "Osservatorio sull'industria del Riciclo e dei Rifiuti").

L'aggregazione prospettata, dunque, che prelude l'evoluzione verso modelli più complessi ed integrati anche di coinvolgimento pubblico-privato, rappresenta l'unico percorso (per tempistiche e risultati) sostenibile nel breve-medio termine, atteso che sia la gara sia la società mista richiederebbero – per ambiti sovracomunali e con livelli prestazionali fortemente divergenti – un previo percorso di

omogeneizzazione di lunga durata che difficilmente si può portare avanti in mancanza – come in Lombardia – di un ente d'ambito.

A ben vedere – nel servizio idrico integrato che è un servizio a rete similare a quello di igiene urbana – la fase di accorpamento delle gestioni pubbliche preesistenti in un soggetto pubblico aggregatore è stato spesso un passaggio obbligato per raggiungere una omogeneità al livello sovracomunale che permette poi di compiere scelte gestionali diverse.

Il percorso proposto produce benefici economici e tecnici – che si andranno meglio a specificare – sia per il servizio idrico integrato (di cui ricevono benefici tutti i soci) sia per il servizio di igiene urbana (ovvero sia per i Comuni soci di CAP in cui ALA gestisce già il servizio, sia per i Comuni che saranno interessati - nella fase 2 - a valutarne l'affidamento).

Infine, l'operazione non richiede esborso di denaro ad opera dei Comuni soci, sia nella fase 1 che nella fase 2, atteso che le risorse sono state allocate all'interno del Piano industriale della società Holding, così come approvato nella seduta di assemblea del 12 giugno 2025 e non si configura quindi alcuna ipotesi di aiuto di Stato né a CAP né ad ALA.

3. In ordine ai parametri della convenienza economica derivanti dai vantaggi per il piano industriale di CAP e sue partecipate sulla gestione del servizio idrico integrato

Con riferimento ai vantaggi per i Comuni soci di CAP Holding (società holding operativa nel servizio idrico e, per tramite delle sue partecipate, nel servizio di igiene urbana) si evidenzia come l'acquisizione della partecipazione in ALA consente di generare benefici economici e industriali derivanti dalle sinergie e dalle economie di scala che si producono all'interno di Gruppo CAP.

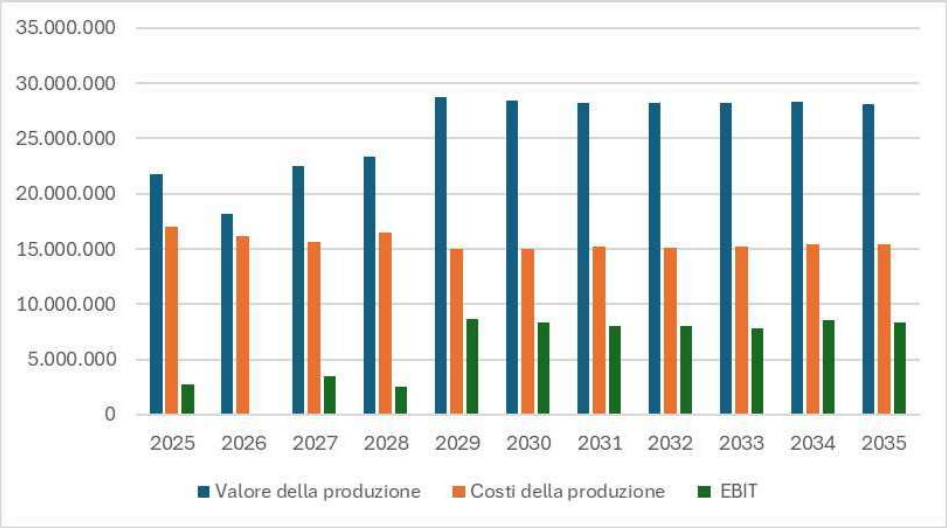
Si tratta infatti di attività caratterizzate dall'essere servizi a rete nonché affini e complementari tra loro sia nella gestione impiantistica (fisica e digitale) sia nella condivisione di *know how* tecnico e regolatorio.

Ad integrazione di quanto illustrato al punto 1.2 della deliberazione, si forniscono maggiori dettagli in merito agli impatti economici e reddituali su CAP Holding conseguenti all'Operazione e allo sviluppo del Piano Industriale.

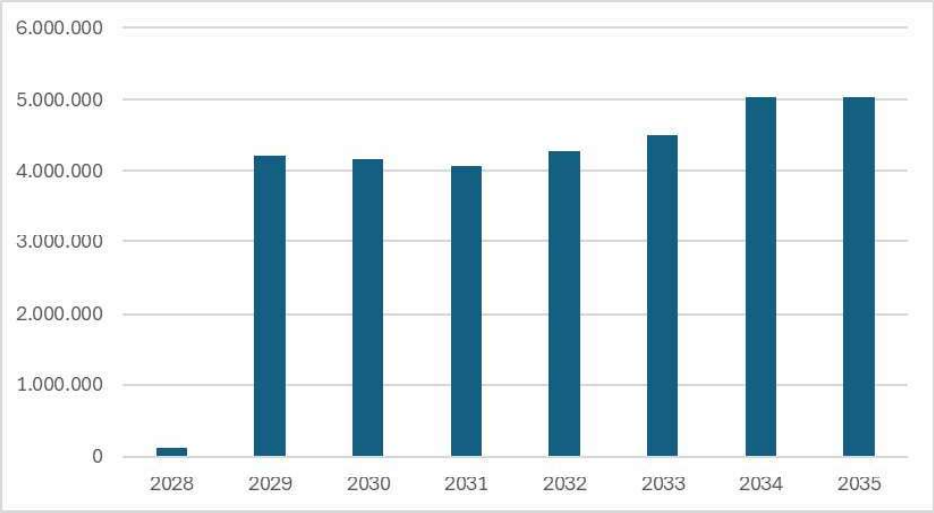
A. Nell'ambito del settore trattamento/smaltimento rifiuti nel quale da alcuni anni CAP Holding sta già operando:
   - per l'impianto di smaltimento dei rifiuti urbani, speciali, fango e vaglio di depurazione della società Neutalia di cui CAP Holding è socio con una quota del 33% del capitale sociale, l'operazione prevede un incremento nel primo triennio del 79% nelle quantità di rifiuti raccolti da ALA che passeranno da 38 mila tonnellate/anno a 68 mila tonnellate/anno integrando ampiamente - nel rispetto dei limiti autorizzativi - il quantitativo necessario a garantire i flussi previsti per assicurare la redditività di Neutalia.

     Da un punto di vista economico, l'incremento rappresenta un valore annuo di circa **3,3 milioni di euro** a garanzia di una redditività prevista pari a **1,3 milioni di euro/anno**.

     Nel "*Piano industriale CAP Holding 2025-2029 - aggiornamento 2025*" sono previsti dividendi complessivi da Neutalia per **oltre 2,3 milioni di euro**.

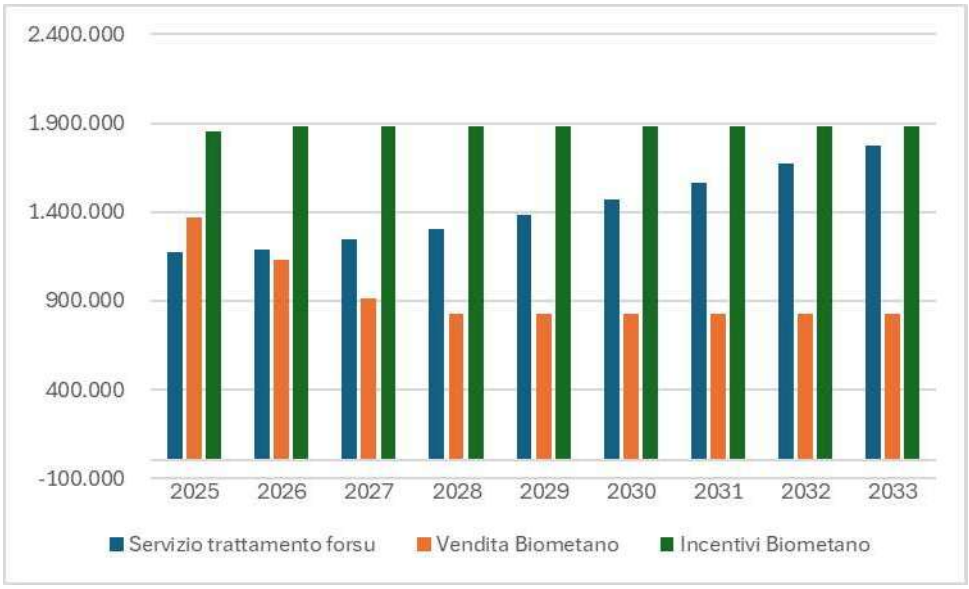


Piano industriale Neutalia: sintesi



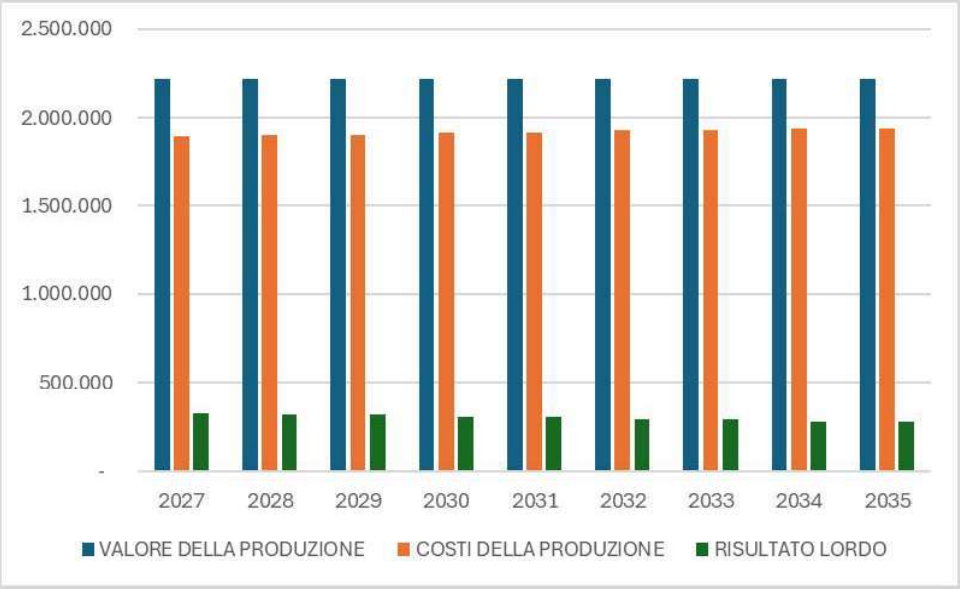
Piano industriale Neutalia: dividendi previsti

– per l'impianto di trattamento FORSU e produzione biometano gestito da Zeroc (partecipata al 80% da CAP Holding) presso la Biopiattaforma di Sesto San Giovanni (MI), l'Operazione prevede un incremento nel consumo di metano per autotrazione fino a 990.000 smc/anno in grado di assorbire il 46% della produzione annua di biometano dell'impianto e contribuendo a garantire il riconoscimento degli incentivi previsti dal GSE di cui CAP Holding beneficia in quanto titolare dell'impianto. Si evidenzia che il riconoscimento degli incentivi è previsto solamente a fronte dell'utilizzo del biometano per autotrazione e pertanto l'Operazione e lo sviluppo di ALA consolida un consumo di biometano all'interno di società partecipate da CAP Holding, il cui valore economico per i soli incentivi è pari a **660.000 euro/anno** corrispondente a **5,3 milioni di euro nell'arco piano 2025 – 2035**. Si riporta nella figura sottostante l'estratto dal piano industriale dell'impianto FORSU di Sesto San Giovanni dal quale si evince l'impatto economico degli incentivi sui ricavi complessivamente previsti dal piano: i ricavi da incentivi sono previsti fino al 2033 e rappresentano mediamente il 44,5% dei ricavi complessivi a piano.



Piano industriale Zeroc: ricavi per tipologia

– per l'impianto di trattamento delle terre di spazzamento stradale gestito da CAP Evolution (partecipata al 100% da CAP Holding), e che si prevede di completare entro il 2026, l'Operazione prevede una produzione di circa 5.000 tonnellate di terre da spazzamento stradale in grado di garantire il 30% della quantità annua prevista dall'impianto. Il valore economico in termini di ricavi per CAP Evolution è pari a **395.000 euro/anno** corrispondente a **3,9 milioni di euro nell'arco piano 2025 – 2035.** Si riporta nella figura sottostante una sintesi del piano economico finanziario per l'impianto di trattamento suddetto nonché un dettaglio dei ricavi previsti per tipologia, dal quale si evince l'impatto economico dei conferimenti previsti da ALA e pari economicamente al 41,2% dei ricavi per terre da spazzamento stradale.



Piano Economico Finanziario: impianto terre di spazzamento



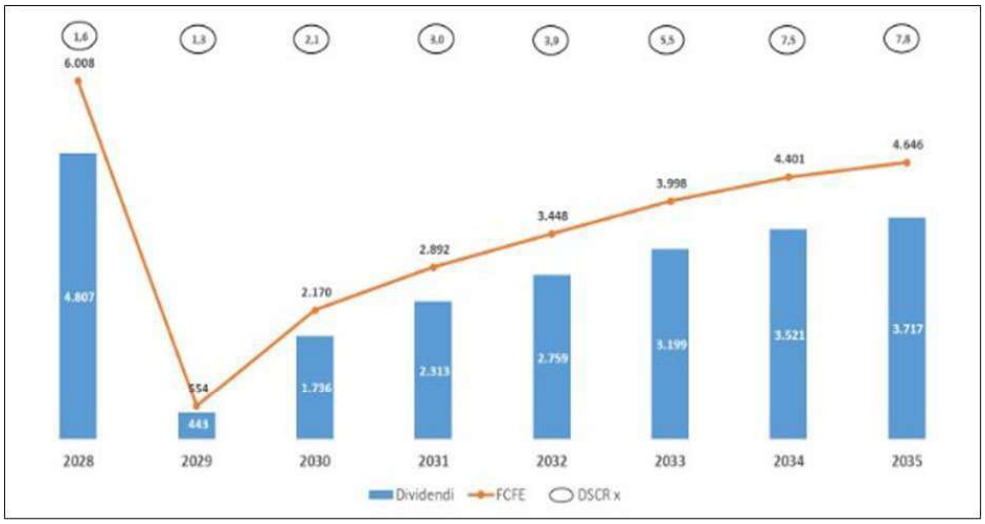
Piano Economico Finanziario: impianto terre di spazzamento - ricavi per tipologia

B. Riguardo alle attività svolte da CAP Holding per la gestione del servizio idrico, connessa alla possibilità di condividere infrastrutture fisiche e digitali già operanti nel servizio idrico e di svolgere attività in sinergia tra i due servizi considerati. Gli impatti economici positivi su minori costi o

maggiori ricavi del servizio idrico sono stimati in circa **500.000 euro/anno**, corrispondenti a circa **5 milioni nell'arco piano 2025-2035**. Tra le sinergie operative con i maggiori impatti economici, si segnalano:

- la riduzione dei costi per attività di telelettura dei contatori di utenza che potranno essere svolte tramite sistemi di rilevazione posizionati sui mezzi della raccolta rifiuti, per un impatto economico stimato in 114.000 euro/anno;
- l'utilizzo condiviso tra i due servizi (idrico e rifiuti) di piattaforme informatiche e di rendicontazione già utilizzate ai fini di *compliance* regolatoria nel servizio idrico integrato, per un impatto economico stimato di 120.000 euro/anno;
- sinergie nelle infrastrutture e nelle attività connesse alla gestione delle richieste dei clienti (CRM) e attività di *call center*, per un impatto economico stimato in 86.000 euro/anno;
- la condivisione dei sistemi di telecontrollo per il monitoraggio delle attività sul territorio per la digitalizzazione dei servizi di igiene urbana, per un impatto economico stimato in 180.000 euro/anno.

C. Riguardo ai ritorni economici dell'investimento effettuato da CAP Holding e rappresentati dalla redditività annualmente prevista dal Piano Industriale di ALA che si riflette in dividendi e in un crescente valore della partecipazione acquisita.
Come evidenziato dalle proiezioni economico finanziarie del Piano Industriale è previsto un EBITDA sul fatturato che si attesta sul 10% e un Rendimento del Capitale Investito (ROCI) che risulta su valori maggiori del 20% e di gran lunga superiori a quello di settore (WACC ARERA = 6,3%). Nel "*Piano industriale CAP Holding 2025-2029 - aggiornamento 2025*" sono previsti dividendi da NUOVA ALA per **circa 770.000 euro**.



Piano Industriale: dividendi previsti

I benefici economici e reddituali sopra indicati - come ricordato nella delibera e stimati prudenzialmente in 10-12 milioni di euro - determinano un vantaggio per la società CAP Holding e per i Comuni soci che godranno di risorse che potranno essere reinvestite nel servizio idrico già affidato per miglioramenti e implementazioni necessarie, senza quindi andare a gravare, seppur indirettamente, sul bilancio degli Enti soci. Tali risorse potranno inoltre essere dedicate a stimolare politiche, ad esempio di risparmio energetico (con attivazione di CER locali) e/o di supporto per gli enti locali nel risparmio di acqua (es: nei plessi scolastici).

4. In ordine ai parametri della convenienza economica e dell'analisi dell'alternativa tra gestione diretta o esternalizzata del servizio di gestione integrata dei rifiuti per i Comuni interessati nel Piano Industriale nel caso di gestione dei rifiuti tramite ALA con razionalizzazione delle società esistenti – quadro di sintesi

Come si anticipava, l'Operazione si limita a porre le basi per eventuali successivi e futuri affidamenti *in house* del servizio di igiene urbana.

A tale riguardo, con riferimento ai vantaggi per i **Comuni - inseriti nel Piano Industriale - che, con successivo (e non immediato) provvedimento valuteranno se procedere all'affidamento del servizio di igiene urbana ed alla contestuale razionalizzazione delle partecipazioni comunali,** si evidenziano – in forma sintetica - gli elementi di convenienza economica e dell'analisi alternativa tra gestione diretta o esternalizzata del servizio di gestione integrata dei rifiuti premettendo che l'istruttoria, di cui all' art. 14 del decreto legislativo 201/2022, avverrà con apposita e differente delibera di affidamento del servizio integrato. Delibera i cui contenuti non possono essere anticipati:

- sia perché la valutazione che andrà fatta al momento in cui in concreto si procederà all'affidamento (diversamente si opererebbe una valutazione fondata su di non ammissibile e del tutto astratto "giudizio prognostico");
- sia perché ogni diversa ricostruzione finirebbe per imporre, con buona pace del principio di non aggravamento procedimentale, una sovrapposizione ed una "duplicazione" di iter procedimentale, che ha, per altro, destinatari diversi, anche sotto il profilo delle competenze di merito.

Come indicato, la predisposizione del Piano Industriale allegato alla deliberazione si è basato sulla puntuale analisi dei documenti contabili relativi alle varie società e ai costi connessi alla gestione del servizio di igiene urbana presso i Comuni con i quali sono in corso interlocuzioni finalizzate al processo aggregativo e che rappresentano i Comuni interessati all'affidamento del servizio già nel primo biennio 2026 e 2027. **Nella elaborazione del Piano Industriale si è tenuto conto degli efficientamenti e dei risparmi realizzabili con i processi di integrazione e crescita** nella gestione dei servizi, riservando ad un successivo momento la verifica di ulteriori margini di ottimizzazione in termini di miglioramento della prestazione svolta o della tempistica di esecuzione, anche sulla base delle specifiche esigenze che verranno rappresentate dai Comuni interessati.

Tali efficientamenti e minori costi rispetto alla gestione attuale sono **elementi fondanti dei Piani Economico Finanziari di Affidamento (PEFA)** che saranno elaborati nel rispetto di quanto previsto dalla regolazione ARERA e che saranno oggetto di valutazione di convenienza economica nella istruttoria che necessariamente dovrà accompagnare la delibera di ciascun Comune per l'affidamento del servizio ad ALA (oltre che la relazione *ex* art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022).

In particolare, ad integrazione di quanto illustrato al punto 2.4 della deliberazione e in coerenza con le previsioni economico finanziarie riportate nel Piano Industriale allegato alla delibera, si evidenziano di seguito - in forma sintetica - gli elementi qualificanti sui quali ciascun Comune interessato, nell'ambito della **specificità del proprio progetto tecnico e del proprio Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA)**, potrà valutare - in fase di affidamento - la convenienza economica della prossima gestione dei rifiuti *in house* tramite ALA.

Caratteristiche e modalità di erogazione del servizio previste dal Piano Industriale e che saranno oggetto di proposta tecnica

Il ricorso all'internalizzazione consentirà, tramite ALA, di valutare l'opportunità di affidare, per intero, tutte le attività del perimetro del servizio integrato, ossia la raccolta e il trasporto, lo spazzamento e il lavaggio strade, la gestione della tariffa e il rapporto con gli utenti, le attività di trattamento e smaltimento, con ottimizzazione della gestione amministrativa ed organizzativa gravante oggi sui Comuni coinvolti in gestioni frammentate e segregate. Alcune attività potranno essere svolte da ALA in maniera diretta, altre potranno essere affidate a operatori terzi, ma sempre sotto il controllo, la vigilanza e la pianificazione di ALA, come gestore "d'ambito".

Inoltre, il ricorso all'internalizzazione potrà consentire ai Comuni di valutare l'introduzione di novità e innovazioni nello svolgimento del servizio, in linea con quanto previsto dal Piano Industriale tra cui:

- la gestione del servizio in ottica sovraccomunale;
- l'incremento dei livelli di qualità tecnica;
- l'introduzione del sistema di misurazione dei conferimenti del rifiuto urbano residuo;
- l'introduzione della tariffa puntuale tributo o corrispettiva;
- la diminuzione delle frequenze di ritiro della frazione indifferenziata;
- il contrasto all'abbandono dei rifiuti tramite il rinforzo e la diffusione della figura dello *steward* ambientale.

I criteri posti alla base della **modalità di erogazione dei servizi** oggetto dell'affidamento sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute.

Elementi di valutazione sulla qualità del servizio

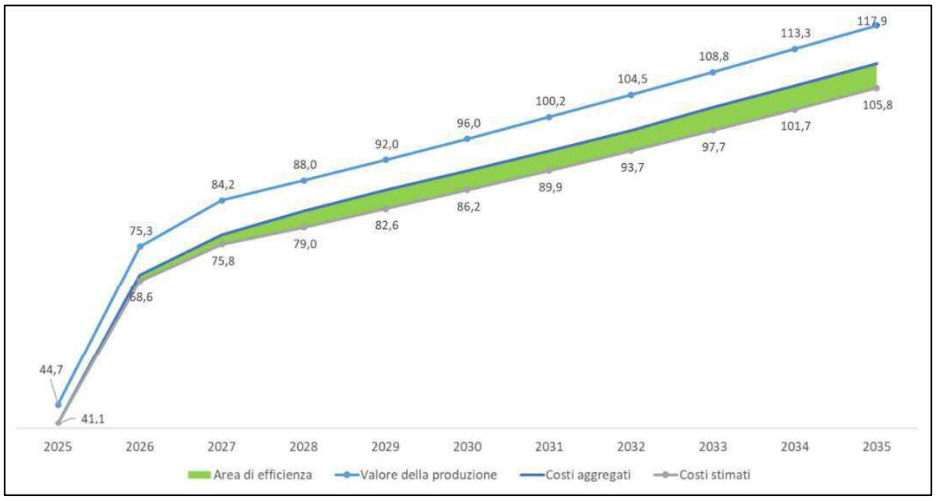
Con riferimento alla qualità del servizio, ALA persegue uno sviluppo industriale sostenibile, basato sul raggiungimento degli obiettivi economici, rispettoso della qualità ambientale e del territorio servito, al fine di:

- perseguire politiche di razionalizzazione e aggregazione delle gestioni per raggiungere economie di scala ed efficientamenti nella gestione operativa e permettere investimenti infrastrutturali;
- realizzare una gestione sovra comunale con conseguente integrazione dei servizi che compongono la gestione dei rifiuti secondo i principi di ARERA;
- attivare politiche di sinergia con altri servizi pubblici a rete (*waste - water - energy*);
- passare da una gestione di breve periodo ad una gestione di lungo periodo, funzionale e coerente alla attivazione di investimenti per il miglioramento del servizio;
- utilizzare gli impianti di proprietà pubblica presenti sul territorio con conseguenti impatti sulla economicità del servizio e di autosufficienza rispetto alle principali frazioni di rifiuti raccolte.

In merito agli impatti economici di quanto sopra indicato, si evidenzia che **il Piano industriale, con specifico riferimento ai Comuni interessati all'affidamento del servizio negli anni 2026 e 2027**, prevede:

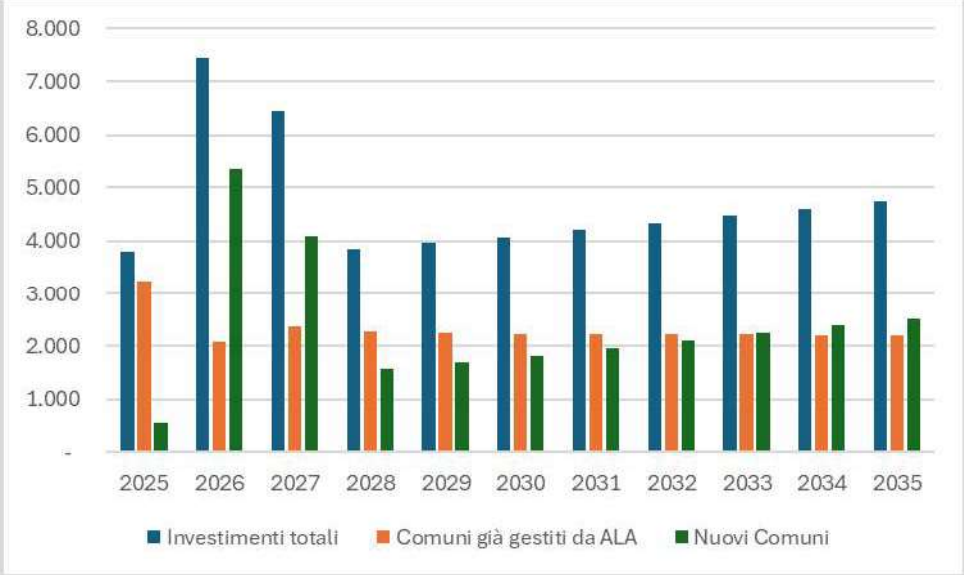
- **efficientamenti di costi e sinergie** ottenibili direttamente e nell'immediato dalla razionalizzazione delle gestioni **per circa 1,4 milioni di euro** con impatto diretto **nella riduzione**

dei costi attualmente sostenuti dai Comuni per la gestione del servizio, come evidenziato nel successivo paragrafo "*Analisi di benchmark rispetto alla gestione attuale*";



Piano Industriale NUOVA ALA: efficientamenti di costi e sinergie

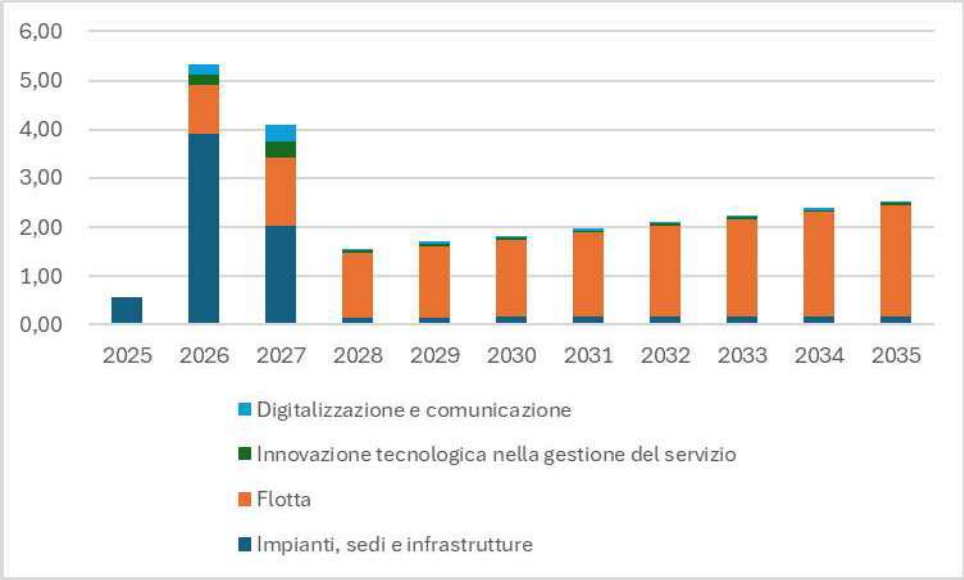
– **investimenti a Piano Industriale** (2025 – 2035) **pari a 26,3 milioni di euro** su un totale di investimenti complessivi di 51,8 milioni di euro.



Piano Industriale: piano investimenti e dettaglio investimenti per Comuni interessati ad affidare

In particolare, nei primi due anni si prevedono investimenti per **10 milioni di euro** così ripartiti:

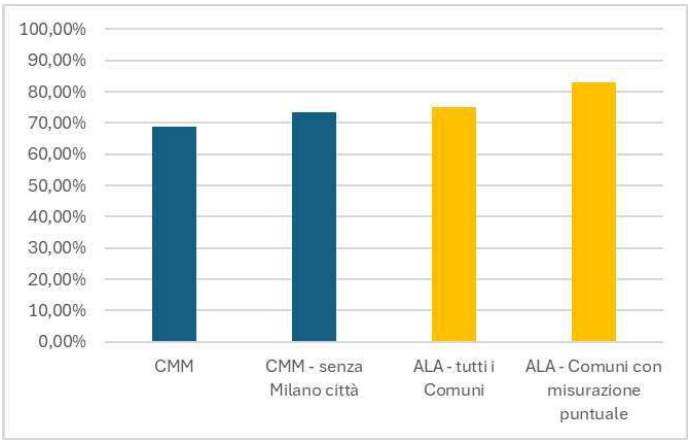
– 6,5 milioni di euro di investimenti in impianti, sedi e infrastrutture;
– 2,4 milioni di euro per acquisto mezzi operativi e ammodernamento delle flotte;
– 0,6 milioni di euro di investimenti in innovazione tecnologica nella gestione del servizio;
– 0,5 milioni di euro per lo sviluppo della digitalizzazione e politiche di comunicazione e educazione ambientale nei confronti dei cittadini per la salvaguardia dell'ambiente.



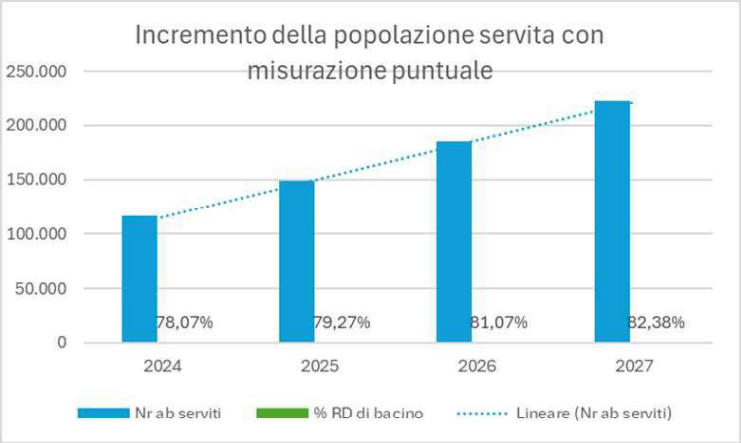
Piano Industriale: dettaglio tipologia investimenti per Comuni interessati ad affidare

Con l'affidamento della gestione del servizio integrato di igiene urbana ad ALA, il Comune può raggiungere **obiettivi qualitativi sfidanti** che tengano conto della complessità delle normative europee, nazionali e regionali in termini di:

- **percentuale di raccolta differenziata**. Nei Comuni già gestiti da ALA la percentuale di raccolta differenziata è al 74,5% al 2023 (cresciuta poi al 75,1% nel 2024) dato superiore sia rispetto alla media della Regione Lombardia 73,90% sia a quella in Città Metropolitana (senza Milano Città) 73,51% (dati ISPRA anno 2023);



- applicazione della Tariffa puntuale tributo con la possibilità, a tendere ed in corso di contratto, di trasformarla in una tariffa corrispettiva con criteri di applicazione omogenei sul territorio.
  Il 50% dei Comuni attualmente gestiti da ALA ha adottato un sistema di misurazione puntuale del conferimento dei rifiuti raggiungendo **una percentuale di raccolta differenziata pari a 83%.**
  Il Piano prevede di estendere entro 5 anni l'applicazione del sistema di misurazione puntuale a tutti i Comuni attualmente gestiti e prossimi affidatari prefiggendosi un obiettivo di percentuale di raccolta differenziata pari a 83% per tutto il bacino servito;



– rispetto degli standard qualitativi ARERA secondo lo schema regolatorio di inserimento della gestione. Il Piano prevede il **passaggio delle gestioni allo schema regolatorio IV** che implica livelli di servizio più sfidanti sia per ciò che concerne la qualità contrattuale sia per quanto riguarda la qualità tecnica. È previsto che ALA si doti di sistemi informativi e gestionali idonei a soddisfare gli obblighi di programmazione, registrazione e comunicazione posti in essere dall'Autorità e di adeguate figure professionali in grado di garantire gli standard previsti dal TQRIF per la cui implementazione sarà valorizzata la **sinergia con le infrastrutture già utilizzate da CAP Holding per il servizio idrico integrato**, come già evidenziato nei paragrafi precedenti.

		PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO)	
		QUALITÀ TECNICA= NO	QUALITÀ TECNICA= SI
PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE	QUALITÀ CONTRATTUALE = NO	SCHEMA I OBBLIGHI MINIMI	SCHEMA III LIVELLO INTERMEDIO
	QUALITÀ CONTRATTUALE = SI	SCHEMA II LIVELLO INTERMEDIO	SCHEMA IV LIVELLO AVANZATO

Quanto descritto è indice di una **gestione ben radicata nel territorio** propensa a sviluppi futuri lungimiranti in ottica del rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, con una prospettiva a lungo periodo di aggregazione e con il raggiungimento della gestione integrata del servizio.

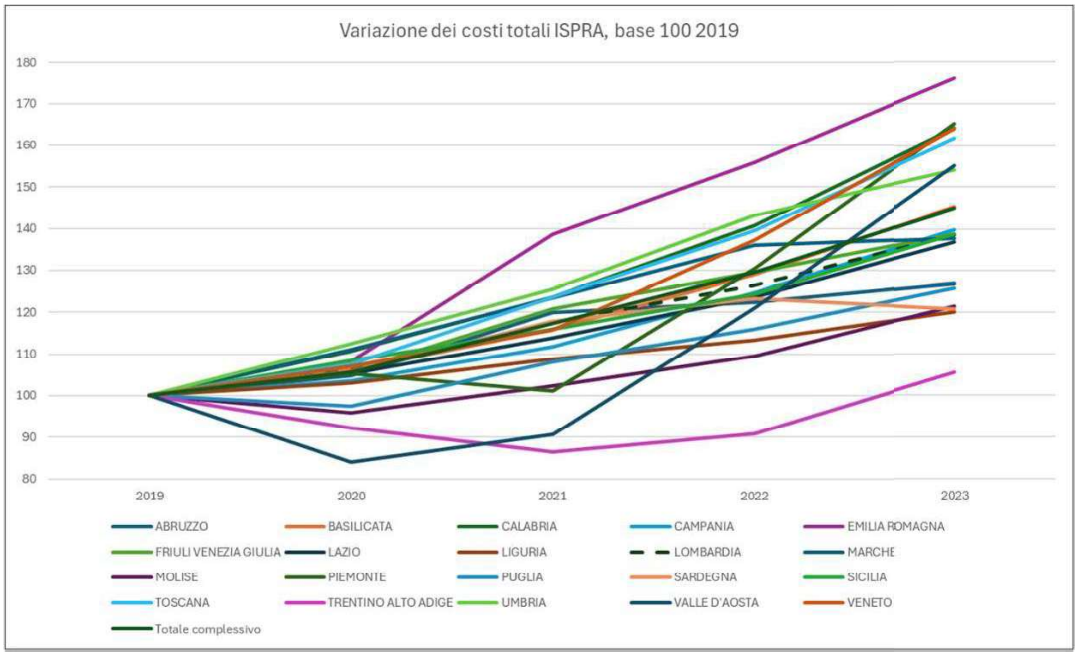
Elementi di comparazione con opzioni alternative

Al fine di fornire gli elementi di valutazione e di convenienza della prossima gestione dei rifiuti *in house* tramite ALA, si evidenziano i principali aspetti di sintesi di una analisi economico-qualitativa della *performance* del servizio rispetto ad altre realtà.

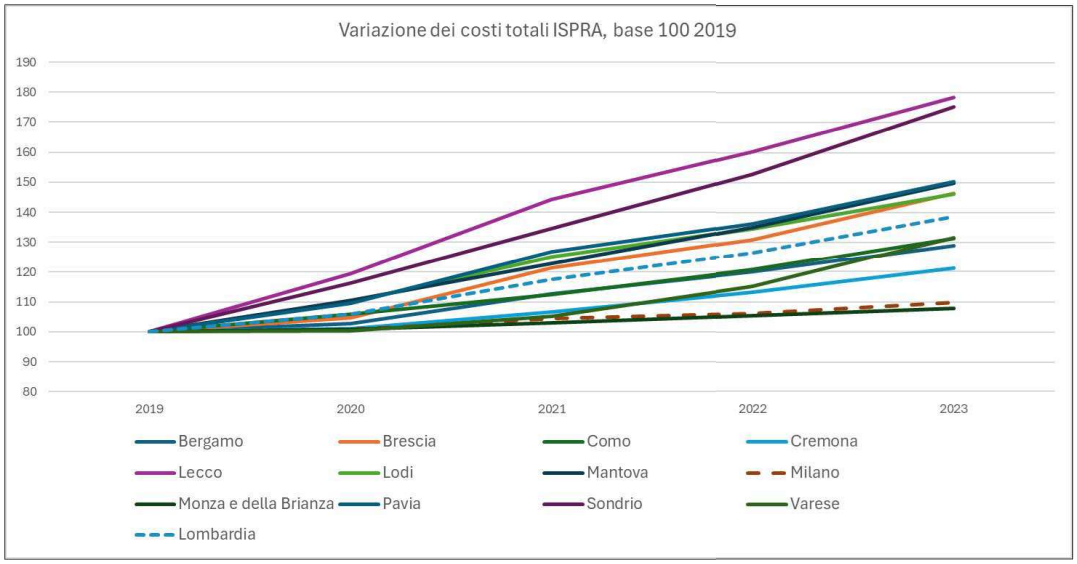
a) Analisi di evoluzione costi periodo 2019 - 2023

Per effettuare l'analisi sono stati elaborati i costi ISPRA 2023 disponibili a livello nazionale con i seguenti livelli di approfondimento:

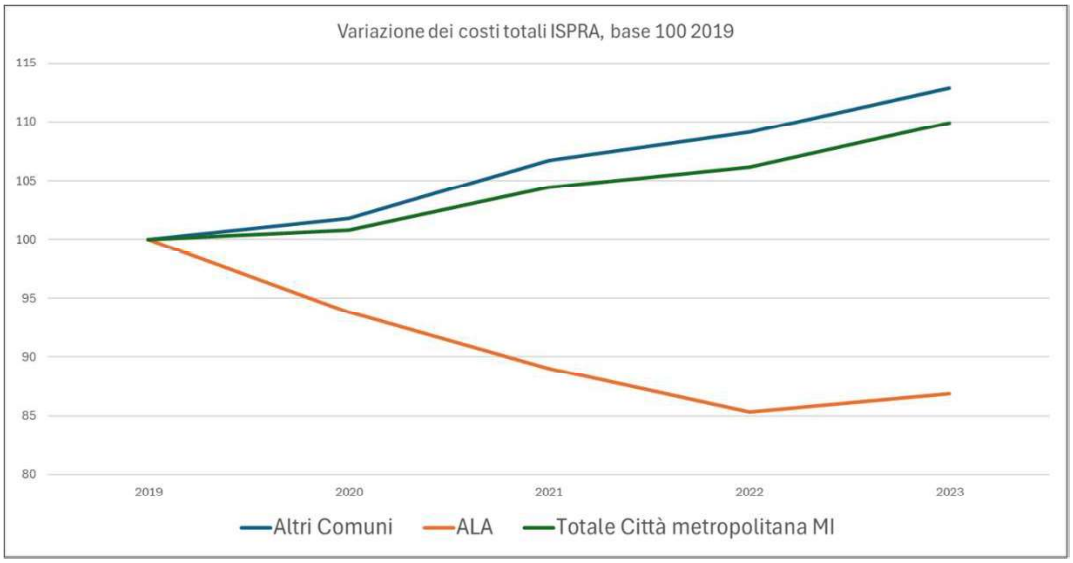
a) **Livello nazionale**: si evidenzia una crescita nel costo di gestione rifiuti urbani (al netto dei ricavi) in tutte le Regioni. Per la Regione Lombardia la crescita è stata intorno al 40%.



b) **Livello regionale**: in tutte le provincie lombarde si evidenzia una crescita dei costi che mediamente è stata in linea con la crescita nazionale, ma si osserva come la Città Metropolitana di Milano abbia registrato una crescita solo del 10%.



c) **Livello Città Metropolitana di Milano**: la crescita dei costi registrata dai Comuni gestiti da ALA è risultata inferiore a quella degli altri Comuni in Città Metropolitana di Milano.



Dall'analisi sopra evidenziata emerge chiaramente come i Comuni gestiti da ALA abbiamo registrato nel corso dell'ultimo quinquennio **una crescita dei costi molto contenuta** (al di sotto del livello inflattivo) e pertanto dimostrano la capacità aziendale di fare efficienza portando le gestioni affidate ad **elevati livelli di ottimizzazione.** La crescita dimensionale e le sinergie con Gruppo CAP consentiranno, sia ai Comuni già serviti, sia ai Comuni che intenderanno procedere con l'affidamento *in house* nei prossimi anni, di fruire di una società già particolarmente efficiente e che riuscirà a migliorare le sue prestazioni in futuro.

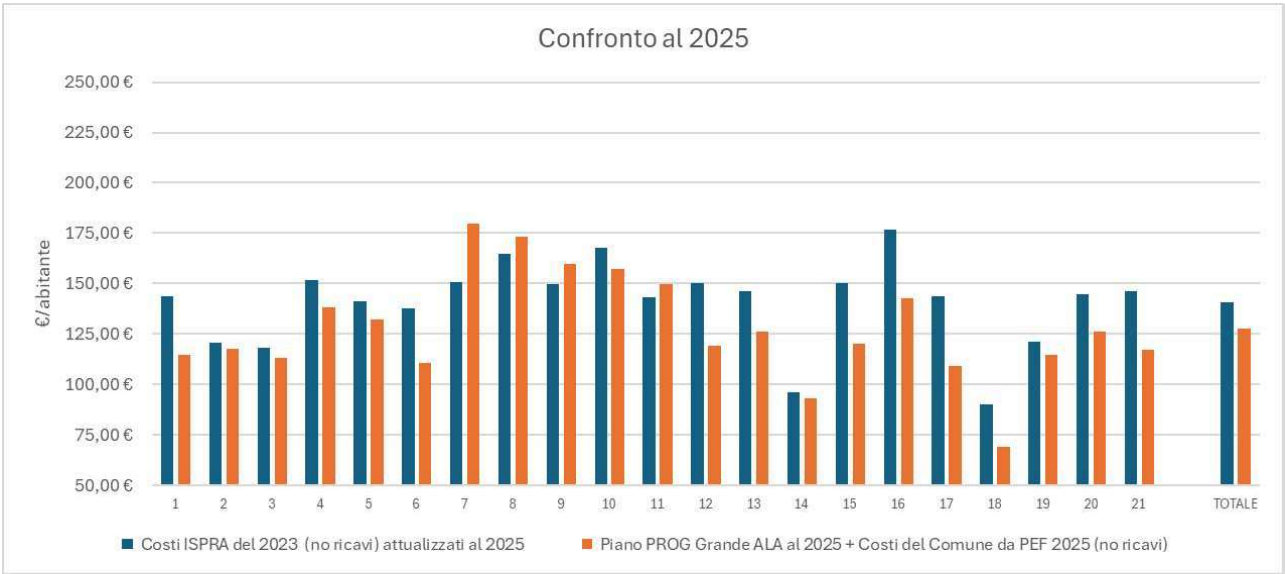
b) Elementi di benchmark rispetto alla gestione attuale

Partendo dai dati ISPRA 2023 - attualizzati al 2025 con un coefficiente inflattivo del 2,7% annuo in linea con quanto previsto dalla regolazione ARERA (MTR-2) - e dai dati 2027 del Piano Industriale - attualizzati al 2025 tenuto conto del coefficiente del 1,5% utilizzato nella predisposizione del Piano Industriale ALA - è stata effettuata una analisi comparativa dei costi di gestione per i Comuni ricompresi in Città Metropolitana di Milano per i quali si prevede l'affidamento del servizio di igiene urbana nel periodo 2026-2027.

L'analisi evidenzia a livello complessivo **un costo previsto a Piano Industriale mediamente inferiore del 9% rispetto al costo di gestione in essere**, fatto salvo che la valutazione per il singolo comune dovrà fondarsi sullo specifico Progetto Tecnico e sul Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA) che risulterà in base agli obiettivi e alle modalità di erogazione del servizio che l'amministrazione comunale vorrà ottenere (e che, come detto, saranno oggetto di separata e autonoma istruttoria nell'ambito degli adempimenti necessari per deliberare l'affidamento del servizio).

In particolare, si precisa che alcune situazioni (7-8-9-11) presentano un costo previsionale superiore in quanto includono costi già approvati dalle Amministrazioni Comunali per il biennio 2024-2025 connessi a variazioni di perimetro per quantità o intensità del servizio erogato.

In tutti i casi, la valutazione di economicità del progetto e del PEFA ai fini di una corretta analisi di benchmark rispetto all'attuale gestione **dovrà necessariamente tenere conto delle specificità del servizio offerto, della intensità delle attività e del contesto urbanistico del singolo Comune.**



c) Elementi di benchmark rispetto ad altre gestioni

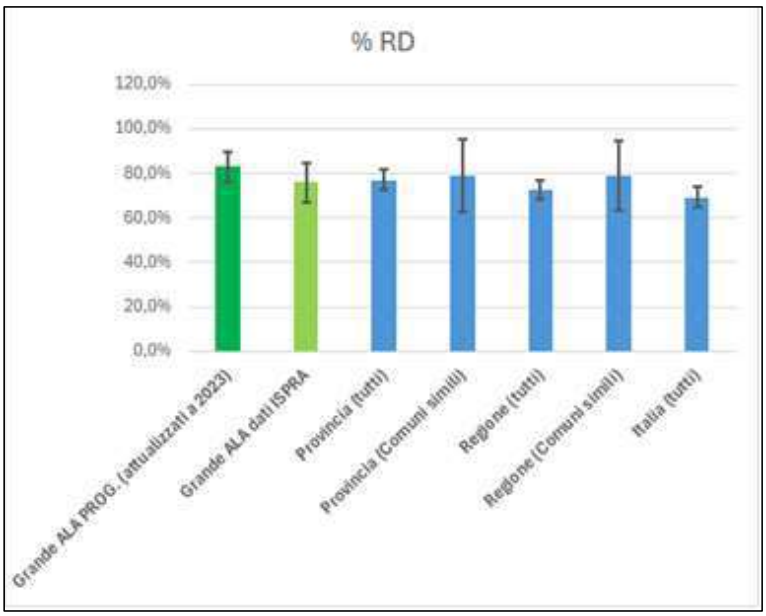
Al fine di dare alcuni elementi di valutazione rispetto ad altre gestioni, è stato selezionato nel territorio lombardo un campione di Comuni con caratteristiche simili insistenti nella stessa provincia o in territori limitrofi, in cui il servizio è svolto con modalità simili (sistema porta a porta, secco-umido etc.) pur con diverse tipologie di affidamento (*in house*, gara a doppio oggetto, affidamento con gara d'appalto) per un confronto relativo alle performance tecniche ed economiche.

In base ai parametri individuati e riportati nella tabella seguente (localizzazione geografica, zona altimetrica, fascia di popolazione, performance di raccolta differenziata e densità urbanistica) è stato individuato **un campione di 92 Comuni** che complessivamente gestiscono il servizio per 1.609.984 abitanti.

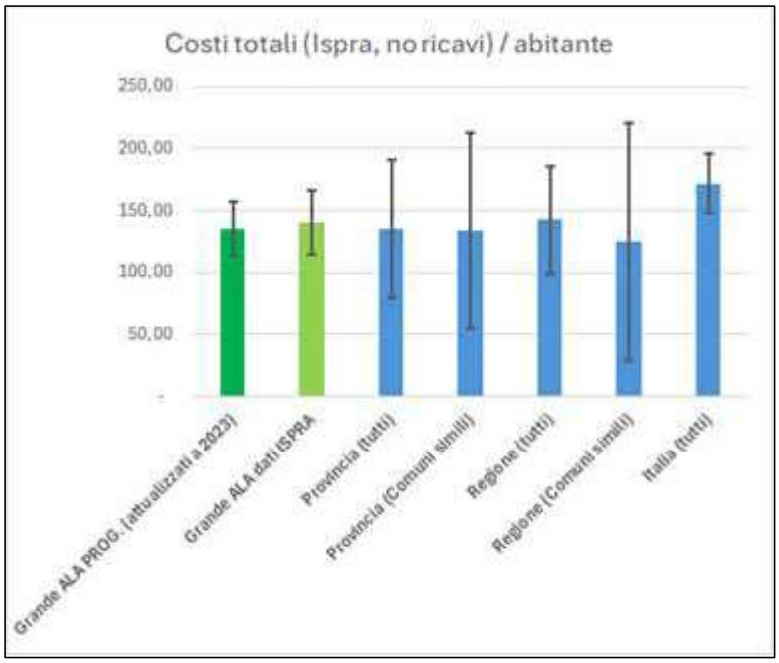
Parametro	Dati grande ALA	Filtro per benchmark
Provincia	Prevalentemente CMM	Milano, Monza e Brianza, Varese
Zona altimetrica	Pianura	Pianura
Fascia popolazione	Media 13.535 dev. St. 15.848	4.000 – 100.000
Fascia % RD	Media 75,9% dev. St. 7%	70 – 85%
Fascia densità urbanistica	> 1000 ab/km2	> 1000 ab/km2

I parametri analizzati con il benchmark sono stati:

- parametri di natura tecnica: percentuale di raccolta differenziata (%RD);
- parametri di natura economica: costo totale del servizio (esclusi i ricavi) espresso come euro/abitante anno.



Il progetto tecnico proposto ai Comuni prevede il raggiungimento di una percentuale pari a 83% di raccolta differenziata in linea con gli obiettivi del PRGR Lombardia e colloca i Comuni gestiti da ALA in una fascia di eccellenza in ambito sia Città Metropolitana di Milano sia Regionale.



A livello di costo abitante anno, il costo del progetto risulta in linea con il dato regionale e il dato provinciale. Ciò a fronte di una offerta qualitativa e di performance ambientale superiore tanto al dato regionale quanto al dato metropolitano.

Inoltre, la minor variabilità espressa nel grafico come deviazione standard (minor lunghezza della linea nera all'interno dell'istogramma) evidenzia come il progetto rappresenta un percorso verso costi omogenei a livello di bacino e prodromici ad un ambito ottimale con allineamento tariffario.

Elementi qualificanti l'affidamento in house

Rammentato quanto detto nelle premesse in ordine alla necessità aggregativa a fronte di una situazione di estrema disomogeneità nel servizio all'interno dell'area interessata ed alla contestuale necessità che il processo debba avvenire in un arco temporale di medio termine al fine di arrivare a livelli di servizio ottimali anche a fronte della generazione di economie di scala, specializzazione e densità, occorre ribadire che l'affidamento *in house providing* consente ai Comuni interessati di dotarsi di un modello organizzativo particolarmente flessibile alle eventuali successive modifiche gestionali del servizio di gestione dei rifiuti che dovessero emergere, anche con riferimento alle prestazioni da erogare e/o all'attivazione di possibili sperimentazioni nello svolgimento del servizio stesso.

Questo elemento risulta particolarmente qualificante anche alla luce della fase di repentine e profonde trasformazioni che il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani sta attraversando. Si deve infatti qui ricordare che, a partire dall'anno 2019, il settore di cui trattasi è sottoposto all'attività di regolazione da parte dell'Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente (ARERA). L'Autority, dopo un primo periodo di ricognizione del settore, ha avviato una incisiva attività che ha abbracciato sia gli aspetti economici e di tariffa (con la definizione del "Metodo Tariffario Rifiuti – MTR"), sia gli aspetti qualitativi e prestazionali (con le delibere inerenti alla qualità del servizio TQRIF), sia gli aspetti contrattuali.

Altrettanto rilevanti sono gli effetti che si stanno ripercuotendo in questi anni sul servizio di gestione rifiuti alla luce della transizione ecologica in atto.

Nella scelta dell'Amministrazione comunale sulla modalità di affidamento del servizio assume particolare rilevanza la consapevolezza del contesto attuale del settore di cui si è detto in precedenza e della necessità di affidare il servizio secondo modalità, quale è l'*in house providing*, che garantiscano all'Amministrazione Comunale la flessibilità contrattuale che consenta di adeguarsi ad un contesto in frenetica evoluzione, anche in vista di scelte su bacini più ampi di quello comunale.

Quello che si consegue con l'affidamento *in house providing* supera il ruolo di mero fornitore del servizio per introdurre un modello gestionale fondato sulla integrazione costante e ricercata tra attività di programmazione e attività di gestione al fine di evolvere il servizio verso standard qualitativi sempre migliori e renderlo *compliance* alla normativa ARERA in costante e rapida evoluzione.

La maggior semplificazione di intervento garantita dal modello *in house* assicura un costante processo di co-pianificazione tra ente comunale e società *in house* particolarmente efficace in caso di revisione degli obiettivi e di continuo miglioramento del servizio, specie nel periodo di costruzione e rafforzamento del soggetto aggregatore.

In sintesi, i vantaggi conseguenti alla scelta del modello *in house* possono configurarsi come:

a) la realizzazione di un modello organizzativo fondato sulla co-pianificazione (tra ente comunale ed ente *in house*), sul controllo direzionale, sulla ciclicità e continuità delle fasi di pianificazione, programmazione e gestione nonché su un efficace sistema di indicatori di risultato;
b) il passaggio da una "gestione per adempimenti" ad una "gestione per obiettivi" ossia essenzialmente orientata al risultato;
c) la garanzia di un adeguamento continuo del servizio alle esigenze dei cittadini, assicurando una gestione più flessibile e coerente con i bisogni della collettività rispetto - ad esempio - al ricorso allo strumento dell'appalto che risulta, viceversa, più vincolato ed ancorato a precise clausole contrattuali.

Affidamenti *in house* ad ALA negli ultimi anni

AEMME Linea Ambiente opera, già dal 2010, in virtù di affidamenti di servizio accordati dalle Amministrazioni Comunali socie secondo il modello dell'*in house providing*.

Coerentemente con le disposizioni di legge, detti affidamenti sono stati oggetto di una attenta valutazione di congruità economica ed efficacia operativa da parte di tutti gli Enti Affidanti, nonché, in taluni casi, anche da parte di Enti sovraordinati quali la stessa Corte dei conti.

Nello specifico, la convenienza economica dell'affidamento *in house* alla società Aemme Linea Ambiente ha già avuto numerose conferme:

- sia da parte di ANAC, a cui sono state inviate le Relazioni *ex* commi 2 e 3, art. 14 e art. 17 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, illustrative delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta del servizio di gestione dei rifiuti urbani: con riferimento ai soli ultimi due anni si citano gli atti dei Comuni di Arconate, Dairago, Robecchetto con Induno, Turbigo, Legnano, Magnago, Parabiago, San Giorgio su Legnano, Buscate;
- sia da parte della stessa Corte dei conti che, con delibere Lombardia/209/2022/PASP e Lombardia/1/2024/PASP, rendeva parere positivo in casi consimili: l'acquisto di partecipazioni della società Amga Legnano da parte, rispettivamente, delle amministrazioni comunali di Cornaredo e Castellanza finalizzato all'**affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani alla società ALA mediante "*in house* a cascata".** In detti casi, la Corte dei conti ha riconosciuto la validità delle argomentazioni adottate dalle già menzionate amministrazioni comunali nelle proprie delibere basate su alcune direttrici fondamentali ricorrenti e presenti anche nel caso preso in esame dalla delibera Lombardia/163/2025PASP. Difatti, nelle richiamate delibere Lombardia/209/2022/PASP e Lombardia/1/2024/PASP, la Corte ha ritenuto soddisfacente l'approfondimento sulla convenienza del modello di affidamento *in house* rispetto ai modelli alternativi della gara o della società mista. Tali conclusioni hanno trovato conferma anche nella sentenza del CdS n. 416/2025 del 21 gennaio 2025 che ha inoltre confermato la validità del modello di controllo analogo.

Le delibere di affidamento (*ex novo*/rinnovo) dell'ultimo biennio dimostrano come, nel caso specifico di ogni Comune, l'affidamento *in house* a favore di ALA sia risultato conveniente rispetto ai modelli alternativi della gara o della società mista.

Anche con riferimento alla conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo dell'onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria, la Corte dei conti ha già avuto modo di confermare la validità degli indicatori e delle valutazioni svolte dalle amministrazioni comunali basata, in tutti i casi, su dati che non sono suscettibili di mutamento per singolo territorio comunale e che, quindi, non possono che essere ritenuti validi anche per le delibere in oggetto. Rimanendo come già detto necessaria la ulteriore e specifica verifica di convenienza economica che dovrà accompagnare e sostenere la delibera di affidamento del servizio.

Va ulteriormente ricordato che la convenienza economica dell'affidamento *in house* del servizio ad ALA e le direttrici utilizzate dalle Amministrazioni Comunali per dimostrarne la sussistenza confluite nelle rispettive delibere hanno conosciuto anche l'avvallo del Consiglio di Stato che è stato chiamato ad esprimersi proprio sull'affidamento *in house* del servizio ad ALA da parte del Comune di Castellanza (Cons. Stato, sent. n. 00416/2025 reg.Prov.Coll., n. 05390/2024 Reg. Ric.).

Si coglie l'occasione per aggiornare le tabelle relative all'analisi dei dati economici estrapolati dai bilanci di ALA riferiti all'ultimo triennio, inserendo i dati dell'esercizio 2024, come da bilancio approvato dall'assemblea dei soci il 29 aprile 2025:

	2021	2022	2023	2024
Valore della produzione	35.368.461	39.103.178	42.771.211	46.633.633
Risultato d'esercizio	253.994	496.481	1.805.940	1.711.023
Patrimonio netto	4.499.063	4.995.544	7.491.314	8.312.117

	2021	2022	2023	2024
Costo del personale (euro)	13.384.864	13.916.856	15.174.752	16.368.102
Numero Dipendenti	313	309	349	359
Indennità CDA (euro)	14.362	16.364	24.688	14.132
Numero amministratori	5	5	5	5
Rapporto dipendenti/amministratori	63	62	70	72

Indicatori di rischio aziendale	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Debiti e altre passività a medio lungo	1.987.800	1.335.655	570.190	208.479
Patrimonio netto	4.499.063	4.995.544	7.491.314	8.312.117
Indice di struttura finanziaria	**0,44**	**0,27**	**0,08**	**0,03**
Soglia di allarme (> 1,3)	**OK**	**OK**	**OK**	**OK**
Attività correnti	12.545.520	10.681.064	14.412.000	15.358.959
Passività correnti	8.975.784	8.283.603	10.054.282	10.321.362
Indice di disponibilità finanziaria	**1,40**	**1,29**	**1,43**	**1,49**
Soglia di allarme (< 0,7)	**OK**	**OK**	**OK**	**OK**
Saldo proventi ed oneri finanziari	(20.530)	(35.782)	49.753	(7.196)
Fatturato	34.984.671	38.541.663	41.662.258	46.188.646
Indice di onerosità dell'esposizione finanziaria	**-0,06%**	**-0,09%**	**0,12%**	**-0,02%**
Soglia di allarme (< - 10%)	**OK**	**OK**	**OK**	**OK**

5. Conclusioni

A conclusione di questa relazione si intende confermare la rilevanza industriale del progetto che ha l'ambizione di **avviare un percorso di razionalizzazione delle società pubbliche operanti nei servizi di igiene urbana secondo il modello dell'*in house providing* in 5 zone omogenee** della Città Metropolitana di Milano ed in attuazione degli indirizzi approvati, a monte, nel Piano Straordinario Metropolitano per il triennio 2022-2024, in relazione alla "*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*", e nell'Agenda strategica contenuta nello stesso Piano strategico metropolitano nel "*DRIVER 4. METABOLISMO CIRCOLARE METROPOLITANO - "Cit metropolitana per il governo della filiera dei rifiuti e la gestione integrata del ciclo delle acque*".

Tale percorso presenta - per tutti i Comuni soci - elementi di convenienza economica sia per la gestione del servizio idrico integrato e per le gestioni dei servizi inclusi nel Piano Industriale di CAP, sia per i soli Comuni che saranno interessati a valutare - in un secondo tempo e con autonomi provvedimenti - affidamenti diretti del servizio di igiene urbana.

Tali affidamenti avranno come elemento fondante la valutazione economica e l'analisi delle alternative gestionali in base alla specificità del Progetto Tecnico e del Piano Economico Finanziario di Affidamento che sarà proposto a ciascun Comune interessato, sui presupposti di convenienza previsti dal Piano Industriale di ALA e richiamati in questa relazione.

Allegato: Delibera Corte dei conti su richiesta parere Città Metropolitana di Milano - Lombardia 231/2025/PASP