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

D E L I B E R A Z I O N E

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;

P R E M E S S O

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.

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

Eseguita correzione ultimo paragrafo pag. 6, riportato per mero errore materiale.
il Presidente
(Antonio Buccarelli)

ANTONIO BUCCARELLI
CORTE DEI CONTI
25.07.2025 12:19:50
GMT+02:00