



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2023, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Castellanza (VA) sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la delibera di Consiglio comunale n. 42 del 13 novembre 2023, trasmessa con nota prot. n. 26412 del 16 novembre 2023, pervenuta a mezzo pec in data 16 novembre ed acquisita al protocollo pareri TUSP di questa Sezione n. 49 del 17 novembre 2023 (prot. generale Cdc n. 24820 del 17 novembre 2023), ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge;

VISTA l'ordinanza n. 283 del 4 dicembre 2023, con la quale la Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna camera di consiglio;

Udito il Relatore, dott.ssa Rita Gasparo

PREMESSO

Con l'istanza del 16 novembre 2023 (prot. Corte dei conti n. 24820 del 17 novembre 2017), il Comune di Castellanza ha trasmesso, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 175, la delibera di Consiglio comunale n. 42 del 13 novembre 2023, avente ad oggetto la *“Acquisto di partecipazioni sociali in AMGA Legnano S.p.A. e affidamento in house providing AEMME Linea Ambiente s.r.l.(ALA s.r.l.), società del gruppo AMGA del servizio di igiene urbana ed ambientale nel comune di Castellanza; controdeduzioni all'osservazione pervenuta, approvazione atti e documenti necessari e adempimenti conseguenti.”* unitamente alla seguente documentazione:

1. Statuto AMGA;
2. Statuto ALA;
3. Progetto Tecnico di ALA;
4. Piano Economico Finanziario asseverato di ALA;
5. Relazione *ex artt.* 14 e 17 del d. lgs. n. 201/2022;
6. Convenzione *ex art.* 30 del d. lgs. n. 267/2000 per l'esercizio del controllo analogo su AMGA e sulle società del Gruppo;

7. Patto parasociale del 26 giugno 2019;
8. Schema del contratto di servizio con ALA;
9. Piano industriale 2023-2047 di Neutalia;
10. Parere Revisore Unico dei Conti.

Segnatamente, con il predetto atto consiliare, l'ente ha deliberato di approvare e di procedere con l'acquisizione di una partecipazione societaria in AMGA Legnano S.p.A. mediante acquisto dal Comune di Legnano di n. 85 azioni, al valore del patrimonio netto al 31.12.2021 per complessivi euro 3.318,7504, con attribuzione al Comune di Castellanza di una quota azionaria pari allo 0,0067% del capitale sociale di AMGA Legnano S.p.A. Ciò in vista del successivo affidamento *in house* ad ALA S.r.l., società partecipata da AMGA stessa, della gestione del servizio di igiene urbana ed ambientale e dei servizi collegati nel territorio del Comune di Castellanza per il periodo dal 1° maggio 2024 al 30 aprile 2039.

CONSIDERATO

1. Il comma 3 dell'art. 5, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito per comodità anche "TUSP"), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti *"delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*.

La norma prevede, inoltre, che, qualora la Corte non si pronunci entro il predetto termine di sessanta giorni, l'Ente possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione e che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, qualora l'Amministrazione intenda procedere ugualmente all'acquisto della partecipazione, sia 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” (art. 5, co. 4, TUSP).

A fronte dei dubbi ermeneutici sorti con riferimento alla natura delle funzioni esercitate dalle Sezioni di controllo, posto che l’art. 5 TUSP qualifica la deliberazione adottata nell’esercizio di tale funzione quale “parere”, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno statuito che *“la pronuncia esitante nel parere previsto dall’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l’espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”* (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG).

Con riferimento al suddetto quadro normativo, pertanto, la Sezione procede all’esame della deliberazione del Comune di Castellanza al fine di vagliare, come previsto dalla disposizione, la conformità della motivazione adottata dal comune ai parametri individuati dal legislatore nel sopra nominato comma 3 dell’art. 5 TUSP, di seguito elencati:

- a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall’art. 4 TUSP);
- b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa;
- d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Pur essendo richiamati dalla norma parametri, quali la “convenienza economica” e la “sostenibilità finanziaria”, che evocano criteri aziendalistici, si ribadisce che, in questa sede, ciò non può comportare, da parte della Corte, lo svolgimento di una compiuta attività di analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all’organismo societario già costituito che vede l’ingresso di un nuovo socio: diversamente, la deliberazione della Sezione di controllo si

tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa.

2. Fermo l'inquadramento normativo su esposto, in via preliminare il Collegio osserva che la deliberazione C.C. n. 42/2023 trasmessa dall'Ente, rientra nell'alveo applicativo del controllo *ex art. 5 TUSP*, costituendo la stessa un provvedimento amministrativo vero e proprio, *immediatamente eseguibile" ex art. 134, comma 4 TUEL*, che presenta i caratteri dell'attualità e della concretezza in relazione alla volontà del Comune di Castellanza di procedere all'ingresso nella compagine sociale di AMGA Legnano spa.

Concretamente, secondo quanto riferito dalla delibera qui in esame, l'operazione rappresentata, al fine ultimo dell'affidamento del servizio di igiene urbana e ambientale, è strutturata nelle seguenti fasi:

- a. ingresso del Comune di Castellanza nella compagine sociale del Gruppo AMGA tramite acquisto di n. 85 azioni dal Comune di Legnano, per una partecipazione societaria pari allo 0,0067%. Il capitale sociale di AMGA è pari a complessivi € 49.555.386,00, per n. 1.269.215 azioni; la quota di n. 85 azioni corrisponde a € 3.318,7504 del capitale sociale;
- b. affidamento in house, da parte del Comune ad ALA, del servizio di igiene urbana ed ambientale e sottoscrizione del relativo contratto di servizio di durata pari a 15 anni, a far data dal 1° maggio 2024. A chiarimento, la delibera in commento precisa che AMGA gestisce, mediante il modello dell'affidamento *in house*, anche "a cascata" tramite le società del Gruppo, diversi servizi pubblici locali a favore dei Comuni soci, tra cui il servizio di igiene urbana e ambientale, che viene svolto tramite ALA S.r.l., 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) e per il 9,3% da A.M.S.C. S.p.A. (società *in house providing* multiservizi). Detto altrimenti, il meccanismo riportato nella delibera in parola mette in evidenza come i comuni soci di AMGA, quindi anche il Comune di Castellanza,

esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, mediante il meccanismo del controllo analogo congiunto e, tramite il controllo analogo indiretto a cascata, lo esercitino altresì su ALA;

- c. contestuale fuoriuscita sia dall'attuale gestore del servizio SIECO S.r.l., in forza di contratto di servizio con scadenza al 31 dicembre 2023 – fuoriuscita che, in virtù di apposita previsione statutaria, opererà in via automatica dal momento in cui terminerà l'affidamento in essere – sia da AGESP S.p.A., società *in house*, attiva anch'essa nel settore dell'igiene urbana, partecipata dal Comune di Castellanza che detiene n. 64 azioni (pari allo 0,000795% del capitale sociale) senza tuttavia avere affidamenti diretti o indiretti in essere. L'Ente ha inserito la relativa partecipazione tra quelle oggetto del piano di razionalizzazione e liquidazione (cfr. da ultimo, revisione periodica delle società partecipate al 31 dicembre 2021, giusta delibera C.C. n. 49 del 21 dicembre 2022).

3. La Sezione procede quindi all'esame nel merito dell'atto trasmesso ai sensi dell'art. 5 del TUSP dal Comune di Castellanza al fine di vagliare, come previsto dalla disposizione, la conformità della motivazione adottata dall'Ente ai precitati parametri stabiliti dal legislatore.

a) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo della "necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali"**, questa Sezione ha già avuto modo di puntualizzare che *"la verifica sulla compatibilità finanziaria tra il modello societario prescelto e le finalità istituzionali dell'ente socio impone l'esame (stante il rinvio disposto dallo stesso art. 5 cit.) dell'art. 4 del Tusp. Senza richiamare integralmente il contenuto dell'art. 4 cit., si ricorda che la disposizione in parola prescrive che le «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi» devono essere «strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (...)».* Con riferimento alla verifica della sussistenza del presupposto della *"stretta inerenza"* con le finalità istituzionali dell'ente-socio, in virtù del rinvio dinamico dell'art. 5 all'art. 4 Tusp, non si ravvisano novità rispetto al precedente quadro normativo che investiva la Corte dei conti dell'atto *"a fini conoscitivi"*.

(Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022PASP). Rinviano all'esaustiva ricostruzione giuridica riportata in tale ultima pronuncia con riferimento al parametro in discorso, per le società aventi quale oggetto sociale la produzione di servizi di interesse generale basta, in tale sede, richiamare la considerazione conclusiva a mente della quale *“la verifica in merito all'adempimento motivazionale sarà limitata all'esistenza di una corrispondenza tra la competenza territoriale dell'ente socio e l'ambito territoriale di operatività della società partecipata”*, essendo la partecipazione consentita *ex lege*, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente.

Dalla disamina della delibera in oggetto e della relazione *ex artt.* 14 e 17 del d. lgs. n. 201/2022, allegata, emerge anzitutto che il Comune intende acquisire la partecipazione azionaria in AMGA, finalizzata all'affidamento *in house* del servizio di igiene urbana e ambientale ad ALA, il cui ambito operativo ai sensi del contratto di servizio è esattamente corrispondente alla competenza territoriale dell'Ente socio. Trattasi, in altri termini, di partecipazione avente ad oggetto l'esercizio di attività e la gestione di un servizio pubblico strettamente necessario alle finalità del Comune, quale appunto il servizio di igiene urbana e ambientale, riconducibile all'ambito dei servizi di interesse generale.

Da quanto sopra espresso e da quanto allegato dall'Ente, si può ritenere che le attività su illustrate siano di stretta inerenza con le finalità istituzionali dell'Amministrazione comunale: può quindi ritenersi assolto l'analitico onere motivazionale prescritto dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 TUSP.

b) Con riferimento all'onere di motivazione analitica sulle *“ragioni”* e sulle *“finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”* (art. 5, comma 1, TUSP), l'Amministrazione che intende acquisire la posizione soggettiva di *“socio”* deve dare conto dei tre profili sopra richiamati.

b.1) 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 convenienza economica**, occorre effettuare, come già sottolineato da questa Sezione, *“un duplice passaggio logico”* (*ex multis* Sez. reg. controllo Lombardia n.

161/2022/PAR). In primo luogo, infatti, deve essere vagliata la rispondenza a criteri di economicità della scelta di avvalersi dello strumento societario, ed in secondo luogo, quando la scelta di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la “convenienza economica” deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità scelta per l’erogazione del servizio (gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato).

In ogni caso, come evidenziato dalle Sezioni Riunite, *“la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’Amministrazione (profilo dell’efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità)”* (così Sez. riunite n. 16/2022/QMIG cit.).

Con particolare riferimento al primo passaggio logico, la Sezione ha già chiarito che l’Ente, *“per giustificare la “convenienza economica” della sua scelta di diventare socio dovrà, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall’art. 20 del Tusp in materia di razionalizzazione delle partecipazioni. D’altra parte, sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l’acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione”* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

Ne consegue che, prima di effettuare la scelta di diventare socio, sarebbe auspicabile che l’Ente desse conto di aver effettuato le seguenti valutazioni:

- un’analisi delle proprie partecipazioni (anche in organismi partecipati diversi da quelli societari), onde evitare di acquisire partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (ossia, evitare le c.d. società “doppione”);
- un’analisi del prospetto della dotazione organica della società con l’indicazione dei dipendenti e del numero di amministratori.

Nella delibera e nella documentazione a corredo (relazione), si rilevano le ragioni di convenienza economica per l’acquisto di partecipazioni azionarie di AMGA

finalizzate all'affidamento *in house* ad ALA del servizio di igiene urbana e ambientale.

In particolare, emerge essere stata compiuta la prodromica analisi delle partecipazioni del Comune, esitata poi nel percorso di razionalizzazione secondo i principi di cui al d. lgs. n. 175/2016, che l'operazione in commento ha necessariamente richiesto.

In primo luogo, nell'atto consiliare all'esame è stata prevista la fuoriuscita del Comune da S.I.ECO. S.r.l. - gestore uscente della cui gestione l'Amministrazione civica non è soddisfatta - che, in virtù di apposita previsione statutaria, avverrà in via automatica dal momento in cui terminerà l'affidamento in scadenza.

Inoltre, secondo quanto precisato nello stesso provvedimento, risulta già disposta da parte dell'Ente l'uscita da AGESP S.p.A., avendo lo stesso da tempo inserito la relativa partecipazione di 64 azioni (pari allo 0,000795% del capitale sociale) tra quelle oggetto del piano di razionalizzazione e liquidazione (cfr. DCC n. 8 del 27 marzo 2015, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612 della Legge n. 190/2014), volontà successivamente confermata nelle deliberazioni del Consiglio Comunale in materia di razionalizzazione delle partecipazioni e, da ultimo, nella revisione periodica delle società partecipate al 31 dicembre 2021 (DCC n. 49 del 21 dicembre 2022).

Il Comune di Castellanza ha infine dato atto, per il tramite della ridetta delibera n. 42/2023, del recesso dalla suddetta società ai sensi degli artt. 20 e 24 del TUSP nonché degli art. 2437 ss. del Codice Civile con contestuale richiesta di liquidazione delle quote societarie con comunicazione del 13 ottobre 2023, prot. n. 23662/2023.

La parte motiva della delibera di che trattasi reca, conclusivamente, la risolutiva precisazione a tenore della quale *"Il Comune non detiene altre partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da AMGA/ALA"*.

L'altro profilo preliminare alla scelta di diventare socio da parte dell'ente locale attiene all'analisi del prospetto della dotazione organica della società con l'indicazione dei dipendenti e del numero di amministratori.

In proposito il Comune di Castellanza ha rappresentato il prospetto della dotazione organica di AMGA e di ALA, per l'anno 2022, illustrativo di un numero di dipendenti di AMGA e di ALA pari, rispettivamente, a 54 e 309, superiore al numero degli amministratori (3 per AMGA e 5 per ALA), con ciò confermando la congruità dell'organigramma aziendale rispetto ai servizi svolti in relazione all'oggetto sociale.

La delibera in commento esplicita i passaggi a supporto della convenienza economica dell'operazione sopra schematizzata, assolvendo all'analitico onere motivazionale con specifico riferimento al modello organizzativo prescelto. In particolare, in un riferimento testuale di tale atto consiliare, viene riportato che *"l'affidamento del servizio in questione ad ALA, previo ingresso del Comune nella compagine sociale di AMGA, consente, dunque, di generare e usufruire dei benefici economici e industriali per le società e per gli enti locali soci indiretti derivanti dalle sinergie e dalle economie di scala che si producono all'interno del Gruppo"*, come meglio verrà chiarito nel paragrafo che segue.

b.2) Quanto alla valutazione della convenienza economica della scelta in ordine alla gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, le Sezioni riunite hanno precisato che *"lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi"* (Sez. riun. n. 16/2022/QMIG).

La delibera qui in esame ha dato conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento per la forma di affidamento *in house* prescelta, facendo anche capo alla relazione *ex artt.* 14 e 17 del d. lgs. n. 201/2022, richiamandone i contenuti, elevati questi ultimi a parte integrale e sostanziale della deliberazione medesima.

La relazione illustrativa approfondisce in maniera analitica il ricorso alla convenienza del modello di affidamento *in house* rispetto ai modelli alternativi della gara o della società mista, anche attraverso la comparazione dei dati tecnici ed

economici della società offerente con quelli desumibili dal mercato o da altre società pubbliche in contesti territoriali omogenei.

In termini esplicativi, si rinviene nella deliberazione del consiglio comunale una sezione *ad hoc* in cui sono state partitamente illustrate l'impostazione dell'analisi di mercato (paragrafo B.1) l'analisi e le ragioni del mancato ricorso allo stesso (paragrafo B.2).

Il paragrafo B.1, menzionati i principali indicatori relativi al servizio di igiene urbana e ambientale *de quo*, ha impostato la valutazione in argomento, al fine di dimostrare che l'affidamento ad ALA con la gestione *in house* è quello tecnicamente ed economicamente più efficiente, avvalendosi di parametri tecnici ed economici, quali: la percentuale di raccolta differenziata (%RD); la quantità di rifiuto indifferenziato prodotto per abitante (RUR/Ab); i costi del servizio per abitante (CTot/Ab); i costi del servizio per tonnellata di rifiuto prodotta (CTot/ton).

Tali indicatori hanno quindi fondato l'analisi economico-qualitativa della *performance* del servizio del territorio di Castellanza con uno specifico taglio di comparazione rispetto ad altre realtà, precisamente Comuni con caratteristiche simili (numero di abitanti, struttura urbanistica, etc.) nel territorio lombardo, insistenti nella stessa provincia o in territori limitrofi.

L'esame si è incentrato sui dati provenienti da 9 comuni, 5 dei quali hanno affidato il servizio sulla base di gara di evidenza pubblica, e ha considerato altresì sia la proposta tecnica ed economica del gestore uscente SIECO sia quella presentata da ALA.

E' emerso quanto segue:

i). Dati di partenza (gestione pregressa Castellanza)

% RD	Pro capite Rif TOT	Pro capite Rif indifferenziata	CTOT €/ab/anno	CTOT €/ton/anno
74,63%	464,54*	117,86**	135,49***	291,70

Note: rif. agli abitanti equivalenti.
Valori riferiti agli abitanti effettivi:* 590,98; ** 149,93; *** 172,37.

ii). Dati della media del campione analizzato

% RD	Pro capite Rif TOT (Kg/ab.*anno)	Pro capite Rif indifferenziata (kg/ab.*anno)	CTOT €/ab/anno	CTOT €/ton/anno
74,02%	475,47	126,34	129,86	278,93

iii). i dati della proposta SIECO (stime e *target*)

Costo totale servizi	CTOT €/ab/anno
2.793.603,86	155,20

Fonte: Relazione ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022. Delibera C.C. n. 42 del 13.11.2023. Elaborazione Corte dei conti- Sezione regionale di controllo per la Lombardia

La delibera di che trattasi commenta i valori sopra riportati evincendo una percentuale di raccolta differenziata attualmente raggiunta in Castellanza (74,63%) in linea con la media del cluster di riferimento (74,02%). Ancora, viene ivi osservato che *“La produzione di rifiuti pro capite, se si considera il parametro degli abitanti equivalenti (464,54 kg/ab.*anno), si attesta di poco al di sotto del valore medio del cluster di riferimento (475,47 kg/ab.*anno). La proposta economica di SIECO, con riferimento al costo del servizio per abitante, è superiore alla media del campione analizzato”*.

Come accennato, nella ridetta valutazione comparativa si inserisce la proposta qualitativa ed economica di ALA, che prevede:

- %RD pari al 77,5% (80% in caso di passaggio al sistema di tariffazione puntuale corrispettiva), con un miglioramento di oltre il 2,5 % rispetto alla situazione attuale, entro 3 anni dall'affidamento del servizio;
- la riduzione della quantità di rifiuto totale prodotto ad abitante (effettivo) (kg/ab.*anno) fino a 573 kg/ab.a con un miglioramento del 3% rispetto alla situazione attuale (591 kg/ab.a);
- un costo complessivo del servizio, pari a euro 2.101.431, più competitivo rispetto a quello proposto da SIECO, pari a euro 2.793.603, a parità di prestazioni;
- un costo totale del servizio per abitante (equivalente) di 116,75 euro/ab. (CTot/Ab).

Dai dati suesposti il Comune ne fa proprie le risultanze, convenendo alla consequenziale osservazione, testualmente riportata, secondo la quale *“la proposta di ALA porta ad un beneficio, rispetto alla proposta del gestore uscente, pari a circa il 25%, per*

circa 700 mila Euro su base annua. Questo saving permette di recuperare risorse che possono essere reinvestite in favore del Comune di Castellanza in modo virtuoso, ossia per attivare importanti servizi aggiuntivi e integrativi”.

La Sezione, pertanto, prende atto di quanto riferito, ritenendo assolto l'onere motivazionale prescritto dal combinato disposto dell'art. 5 del Tusp.

Si aggiunga che, tenuto conto della sfera di cognizione del Giudice amministrativo in caso di eventuale contenzioso sugli affidamenti *in house*, questa Sezione prende atto che il Comune di Castellanza ha adottato una relazione in cui dà compiutamente atto di aver effettuato tutte le valutazioni prescritte dal legislatore, comprese le ragioni del mancato ricorso al mercato (si veda, appunto, l'allegato 5 che fa parte integrante della delibera di consiglio comunale).

b.3) 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 Sezione ha già avuto modo di chiarire che *“il concetto di “sostenibilità finanziaria” non deve essere limitato all’iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell’ottica della gestione dell’organismo societario onde evitare che non solo quell’iniziale apporto di capitale da parte dell’Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l’Amministrazione socia a “soccorrere” finanziariamente la propria società”*(Sez. reg. controllo Lombardia n. 161/2022/PAR).

Tale ricostruzione risulta successivamente confermata dalle Sezioni riunite che hanno sottolineato la duplice accezione del concetto di sostenibilità finanziaria: *“una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’Amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato. Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. [...] Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell’Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede,*

darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione" (così Sez. riunite, n. 16/2022/QMIG cit.).

La deliberazione consiliare n. 14 del 22 giugno 2023, che incorpora le valutazioni e le analisi risultanti nella documentazione allegata, premette, sotto tale profilo d'interesse, che l'acquisto della partecipazione azionaria in AMGA (n. 85 azioni per un valore di euro 3.318,7504), trova copertura nel bilancio di previsione 2023/2025 del Comune. A ciò segue la previsione di *"una redditività derivante dall'allargamento della compagine sociale del Gruppo e dallo svolgimento del servizio di igiene urbana ed ambientale nel territorio di Castellanza che, considerando il periodo di 15 anni di validità ed efficacia del contratto di servizio che verrà sottoscritto con ALA, può generare incassi relativamente stabili nel tempo che potranno eventualmente essere utilizzati per ridurre il costo del servizio a carico della collettività (cfr. PEF)"*.

Il Comune di Castellanza mette altresì in rilievo che dall'analisi dei dati economici estrapolati dai bilanci di AMGA e di ALA, riferiti all'ultimo triennio, emerge un valore positivo e non vi è alcun elemento che faccia presumere la sussistenza di rischi di situazioni di "perdita strutturale", come evincibile dalla schematizzazione tabellare, esplicativa, riportata di seguito.

		2022	2021	2020
Valore della produzione				
	Amga	25.211.522	19.786.189	14.982.913
	Ala	39.103.178	35.368.461	31.349.169
Patrimonio netto				

	Amga	53.708.300	54.886.794	54.877.494
	Ala	4.995.544	4.499.063	4.390.265
Risultato d'esercizio				
	Amga	-1.178.494	9.300	58.260
	Ala	496.481	253.994	764.189

Fonte: Relazione ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022.

Ne risulta un valore della produzione, sia per AMGA che per ALA, in costante crescita. Quanto al patrimonio netto, AMGA presenta una situazione pressoché costante, mentre ALA presenta una crescita costante nel triennio. L'ente, infine, nel provvedimento in parola *"precisa infine che, a quanto consta, la perdita di Amga nel 2022 è riconducibile ad una svalutazione patrimoniale; pertanto, non riconducibile alla capacità reddituale derivante della gestione caratteristica"*, alla cui copertura immediata la società AMGA ha proceduto mediante l'utilizzo delle riserve disponibili iscritte a bilancio. La predetta deliberazione del C.C. non risulta carente neppure in merito all'analisi dei costi di funzionamento dell'organismo societario e, in particolare, dei costi relativi alla spesa per il personale, come da quadro - riportato nello stesso corpo dell'atto - illustrativo nel triennio 2020-2022, sia per AMGA che per ALA, del costo del personale e del numero dei dipendenti nonché del costo Cda e del numero degli Amministratori, seguito dalla considerazione finale della *"sostanziale coerenza della dotazione organica di AMGA e di ALA se rapportate al fatturato e alle attività di cui all'oggetto sociale. Non risultano necessarie azioni per il contenimento dei costi di funzionamento"*.

Pertanto, ugualmente sotto tale profilo, la Sezione si limita a prendere atto di quanto riferito dall'ente, ritenendo sufficientemente illustrate le ragioni sottostanti l'opzione gestionale dell'Amministrazione comunale di acquistare lo *status* di socio nei termini sopra descritti.

c) Quanto alla **adeguatezza della motivazione sulla "compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"**, pur rilevandosi che l'onere motivazionale prescritto in capo all'Amministrazione è temperato rispetto ai parametri precedenti, per i quali, invece,

la norma richiede un'analitica motivazione, ciò non esclude che *“l'ente deve, comunque, “dare conto” della compatibilità del modello organizzativo prescelto con i parametri delle c.d. tre “E” (ossia, efficienza, efficacia ed economicità). A riguardo, si osserva che nella realtà dei fatti la valutazione di questi parametri avrà una portata più o meno rilevante a seconda che l'atto in esame sia quello di “costituzione” di una nuova società o, diversamente, sia quello di acquisizione di una partecipazione in una società già operativa. Solo in questa seconda ipotesi, infatti, l'efficienza della gestione societaria dovrà essere valutata dall'ente in rapporto ai risultati raggiunti dalla società anche in termini di standard qualitativi del servizio erogato”* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

Nel caso in esame, l'atto in parola argomenta la compatibilità della scelta dell'Ente di acquistare una partecipazione azionaria in AMGA, per affidare *in house* ad ALA il servizio di igiene urbana e ambientale, con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, in relazione ai risultati raggiunti dalla Società anche in termini di standard qualitativi del servizio erogato.

A supporto motivazionale, l'ente chiarisce che per assicurare l'adempimento ed il raggiungimento di tutti i servizi, ALA ha alle proprie dipendenze personale in numero sufficiente e idoneo a garantire la loro regolare esecuzione. In particolare, viene sottolineato che *“il personale di ALA è capace e fisicamente idoneo, oltre che istruito puntualmente sul servizio da svolgere e sulle caratteristiche e sulle modalità operative dei macchinari, degli impianti, delle attrezzature nonché dei dispositivi individuali di protezione previsti; è previsto il mantenimento di un costante elevato grado di conoscenze professionali del personale di ogni ordine e grado attraverso l'organizzazione e l'erogazione di periodici corsi di aggiornamento”*.

Riferimenti puntuali sono esplicitati anche in merito alla strumentazione utilizzata, vale a dire che *“ALA per lo svolgimento del servizio utilizza mezzi ed attrezzature in perfetto stato di efficienza e di decoro, in quantità sufficiente e di tipo idoneo al regolare svolgimento dei servizi. Tutti i macchinari, i mezzi e le attrezzature sono mantenuti costantemente in perfetto stato di efficienza, pulizia, disinfezione e presentabilità, essendo assoggettati a revisioni periodiche”*.

Viene inoltre rappresentato che la Società risulta fortemente inserita ed integrata nel territorio; la stessa, da marzo 2022 ha realizzato, tramite un contratto di concessione, un centro integrato polifunzionale di digestione anaerobica e compostaggio in grado di produrre, attraverso il trattamento della frazione umida, biometano e ammendante organico di qualità. Tale caratteristica è peculiare in quanto rispetto a molte altre gestioni *in house*, dove le varie attività del servizio vengono sub-appaltate a gestori terzi che conferiscono spesso in impianti situati a grande distanza dal comune servito, ALA risulta essere un gestore integrato che si occupa direttamente di tutte le attività del ciclo dei rifiuti, dalla raccolta e trasporto al trattamento degli stessi (affidamento *in house* con produzione diretta dei servizi). Non è di scarso rilievo il fatto che gli impianti di cui la Società dispone si trovino in prossimità del territorio comunale di Castellanza, con evidenti risparmi dei costi di trasporto e di smaltimento a tutto vantaggio della collettività.

Quanto sopra riportato rappresenta una succinta sintesi della prima parte della deliberazione consiliare, compiutamente illustrativa, in quella sede, dei plurimi profili a suggello di una efficiente gestione del servizio e del perseguimento degli obiettivi di fondo dell'Amministrazione.

d) Con riferimento all'onere di motivazione sulla "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", la delibera attesta l'assenza nell'operazione di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari riconducibili ad aiuti di Stato.

Specificatamente il Comune di Castellanza afferma, per il tramite della prefata delibera, che *"dalla documentazione esaminata si rileva l'assenza di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari a favore della Società riconducibili ad "aiuti di Stato". In particolare, il corrispettivo per il servizio di igiene urbana a favore di ALA non costituisce aiuto di Stato, integrando la contropartita delle prestazioni che saranno effettuate dalla Società per assolvere agli obblighi di servizio pubblico disciplinati nel contratto di servizio, con ciò confermandosi la "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””.

e) Adempimento dell'onere di sottoposizione dello “Schema di atto deliberativo” a forme di consultazione pubblica (art. 5 comma 2, TUSP).

Con riferimento alla previsione di cui all'art. 5, comma 2, TUSP, si dà atto nel testo dell'atto consiliare che lo schema di atto deliberativo, con i relativi allegati, è stato depositato presso la Segreteria Comunale e pubblicato all'albo pretorio e sul sito *web* del Comune dal 17 ottobre 2023 al 2 novembre 2023 e che in tale periodo sono pervenute le osservazioni da parte di AMSA S.p.A. (prot. n. 25123/2023 del 2 novembre 2023), seguite da approfondimenti istruttori, controdeduzioni del Comune e di cui lo stesso ha tenuto conto ai fini dell'adozione della deliberazione in commento.

f) Con riferimento all'adempimento delle prescrizioni contenute nell'art. 7 TUSP quando si tratta di costituzione di nuove società e all'adempimento delle prescrizioni contenute nell'art. 8 TUSP quando si tratta di acquisizione di quote di società già costituite, si rileva che tali parametri attengono a mere verifiche di legittimità.

Infatti, in base al rinvio dell'art. 8 del TUSP ai primi due commi dell'art. 7, sia che si tratti di società da costituire, sia che si tratti di acquisizione di partecipazione di società già costituita, è necessario verificare che la costituzione della società sia stata adottata dall'ente con delibera dell'Organo competente (art. 7, primo comma). Diversamente, stante il mancato rinvio dell'art. 8 del TUSP ai commi tre e seguenti dell'art. 7, solo in caso di costituzione di nuova società vanno compiute ulteriori verifiche.

Si dà atto che, nel caso in esame, si tratta di acquisizione di partecipazione societaria da parte di un comune e che la delibera è stata adottata dal Consiglio comunale.

In conclusione, e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, e dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 e di cui all'art. 20 dello stesso TUSP,

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, **nelle considerazioni sopra esposte rende il parere** di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 34, sulla deliberazione n. 42 del 13 novembre 2023, del Comune di Castellanza.

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Sindaco quale legale rappresentante dell'Ente, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016;

ORDINA

al Comune di Castellanza di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2023.

Il Relatore
(Rita Gasparo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
02.01.2024

Il Funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)