



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
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 settembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Massalengo (LO)

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

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche "TUSP");

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Massalengo n. 25 del 4 agosto 2025, avente a oggetto "*Acquisto di partecipazioni sociali in CEM Ambiente S.p.A. e deliberazioni in ordine all'affidamento in house providing alla stessa società della gestione integrata del servizio di igiene urbana in forma associata*", trasmessa alla Sezione ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e assunta al protocollo generale C.d.c. n. 17354 il 26 agosto 2025 e al protocollo pareri TUSP n. 134/2025;

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 (SC_LOM - 18592 - Interno - 18/9/2025);

VISTA l'ordinanza n. 231 del 19.9.2025, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, Referendaria Iole Genua;

PREMESSO

Il comune di Massalengo ha presentato alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 175, la deliberazione del consiglio comunale n. n. 25 del 4 agosto 2025, avente a oggetto "*Acquisto di partecipazioni sociali in CEM Ambiente S.p.A. e deliberazioni in ordine all'affidamento in house providing alla stessa società della gestione integrata del servizio di igiene urbana in forma associata*", completa dei relativi allegati.

CEM Ambiente S.p.A. è una società a totale capitale pubblico locale, derivante dalla trasformazione di un preesistente consorzio-azienda, attualmente affidataria, secondo la formula dell'*in house providing* congiunto, della gestione dei servizi di igiene urbana per conto di 76 Comuni soci, nelle province di Milano, Monza-Brianza, Lodi e Pavia.

CONSIDERATO

1. L'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), nn. 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 ha istituito un'attività di controllo della Corte dei conti sulla motivazione degli atti deliberativi di acquisizione di partecipazioni societarie. I parametri di controllo dettati dalla norma consistono, in taluni casi, in una verifica di conformità a legge, in altri richiedono una verifica di conformità della partecipazione ai canoni di sana gestione finanziaria. Il rispetto di siffatti indici deve essere principalmente rapportato all'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione che intenda costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita; l'onere motivazionale non può ritenersi assolto quando l'atto deliberativo contenga mere ripetizioni del dato legale o affermazioni indimostrate; al contrario, l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche qualora essa sia sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale seguito.

Più precisamente, l'art. 5, comma 3, richiede alla Corte dei conti di verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti aspetti:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali 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) compatibilità con i Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2. Nel caso in esame, l'operazione deliberata dal Comune prevede l'acquisto di n. 72.398 azioni di nuova emissione - a seguito di aumento di capitale riservato - al prezzo unitario (determinato sulla base della relazione di stima asseverata del patrimonio della società) di euro 5,17 ciascuna (valore nominale di € 1 con un sovrapprezzo di € euro 4,17 cadauna), per un valore complessivo di euro 374.297,66. Il corrispettivo da parte del Comune consiste nel conferimento in natura a CEM Ambiente s.p.a. della proprietà di un centro di raccolta comunale, del valore stimato - con perizia giurata - di € 374.300,00. Il conferimento in natura è effettuato sul presupposto che, in caso di recesso del Comune dalla compagine sociale, la proprietà del centro di raccolta comunale sia retrocessa al Comune a fronte del pagamento del valore aggiornato della stessa, da determinarsi mediante specifica perizia di stima (delibera n. 25/2025, pag. 14);

La delibera consiliare in esame dispone:

- di aderire, quale decisione strategica per la gestione del servizio di igiene urbana, al modello della gestione *in house* da parte della società CEM Ambiente S.p.A.;

- di approvare la relazione redatta ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, dell'art. 7 del D.Lgs. 31.3.2023, n. 36, e dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016, in cui viene dato conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento *in house* del servizio di gestione dei rifiuti;

- di dare mandato al Sindaco o a suo delegato formalmente individuato, di procedere all'acquisto delle azioni di CEM Ambiente S.p.A. nei termini del deliberato e, al funzionario competente di procedere alla sottoscrizione del contratto di servizio per la regolamentazione dell'affidamento *in house* dei servizi di igiene urbana, in subordine al decorso di sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera sul sito dell'ANAC ai sensi dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 201 del 2022;

- di affidare la gestione dei servizi di igiene urbana a CEM Ambiente S.p.A. "per un periodo di dodici anni intercorrenti presumibilmente dal 1° febbraio 2026 fino al 31 gennaio 2038", alle condizioni tecnico-organizzative, operative ed economiche risultanti dalla documentazione espressamente approvata dalla delibera consiliare, quale parte integrante, ossia lo schema del contratto di servizio per la regolamentazione dell'affidamento *in house* dei servizi di

igiene urbana, la carta di qualità dei servizi erogati, il disciplinare tecnico recante le specifiche organizzative di erogazione del servizio oggetto di affidamento completo dei corrispondenti allegati, tabelle e planimetrie specifiche.

3. Si procede, di seguito, all'analisi dell'atto deliberativo secondo i sopra richiamati parametri di controllo:

A) Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

La motivazione del provvedimento dà conto del fatto che l'acquisto della partecipazione è funzionale alla gestione del servizio pubblico di igiene urbana, strettamente necessario alle finalità istituzionali del Comune, e qualificato come attività di pubblico interesse dall'art. 177, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ciò che consente di ritenere soddisfatto il parametro legale della prima parte dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Quanto alle modalità di gestione del servizio anteriormente alla scelta di adesione a CEM Ambiente s.p.a., la deliberazione espone che lo stesso è stato svolto dalla società Aprica S.p.A. (appartenente al gruppo A2A, e subentrata a Linea Gestioni s.r.l. Società Unipersonale dal 31.12.2023 a seguito di fusione e incorporazione), selezionata sul mercato mediante procedura aperta e secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La scadenza del contratto in corso di esecuzione con l'attuale appaltatore, stipulato il 13.8.2019 e già oggetto di proroga, è indicata nella data del 31 luglio 2025.

B) Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alle "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".

Come evidenziato dalla giurisprudenza, la valutazione dei parametri della convenienza e della sostenibilità finanziaria della scelta partecipativa si atteggia diversamente nel caso di costituzione di una nuova società e in quello di acquisizione di una partecipazione in una società già costituita, poiché in quest'ultimo caso l'Amministrazione che intende acquisire la partecipazione è chiamata a esaminare puntualmente gli ultimi bilanci di esercizio, al fine di valutare che gli stessi non presentino ripetute perdite di esercizio. La giurisprudenza ha inoltre chiarito che, al fine di giustificare la convenienza economica della scelta di acquisizione societaria, l'Ente pubblico deve verificare il rispetto degli indici dettati dall'art. 20 TUSP in materia di razionalizzazione delle partecipazioni, al fine di verificare che già in fase costitutiva o di acquisto della quota non risulti integrata alcuna delle condizioni che il comma 2 della medesima disposizione pone a presupposto dell'adozione di un piano di

riassetto finalizzato alla razionalizzazione, fusione o soppressione della società interessata (*ex multis*, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazioni n. 161/2022/PAR, n. 188/2024/PASP, n. 202/2024/PASP).

Nel caso di specie, la deliberazione consiliare contiene una argomentata motivazione circa la solidità economica della società interessata, dando atto del significativo valore positivo dei dati economico-finanziari e patrimoniali tratti dai bilanci di CEM Ambiente S.p.A. e riferiti al periodo 2020-2024, e dell'assenza di esercizi in perdita, nonché di indici di squilibrio o di allarme.

Quanto al rispetto dei parametri di efficienza ed economicità individuati dall'art. 20 del D.Lgs. 175/2016, la delibera consiliare attesta che la CEM Ambiente S.p.A. *“non svolge attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate dal Comune; ha un numero di dipendenti adeguato alle proprie attività e per certo superiore al numero degli amministratori; nei tre esercizi precedente ha costantemente conseguito un fatturato superiore al milione di euro; dalla data della sua costituzione in società per azioni, avvenuta nel 2003, non ha mai prodotto risultati negativi”*.

La deliberazione attesta, inoltre, l'avvenuto accertamento della congruità dell'organigramma aziendale ed il sostanziale allineamento dei relativi costi rispetto a quelli delle altre società pubbliche prese a riferimento, in base a un *benchmark* effettuato valutando il rapporto tra il costo del personale e il numero di addetti in servizio presso le medesime società. Dà atto, inoltre, dell'avvenuto esame del piano industriale della società CEM Ambiente al 2026, che *“indica le prospettive e gli obiettivi strategici della società per i prossimi anni evidenziando l'ulteriore consolidamento aziendale in termini di risultati operativi ed economico-patrimoniali”* e del piano economico-finanziario di cui all'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, contenente la proiezione dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.

La convenienza economica della scelta gestionale trova una sufficiente motivazione tanto attraverso una comparazione generale della performance dei comuni che gestiscono il servizio di igiene urbano tramite la CEM Ambiente S.p.A. con quella dei comuni che operano mediante altri gestori, quanto attraverso un raffronto con gli oneri derivanti dal contratto in corso di esecuzione (cfr. *infra*), tali da dimostrare la capacità della società di fornire sul territorio servizi di qualità a costi competitivi (cfr. anche relazione *ex art.* 14 d.lgs. n. 201/2022).

Parimenti adeguata appare la motivazione della scelta dell'autoproduzione in luogo dell'esternalizzazione, laddove la deliberazione consiliare afferma l'insussistenza allo stato attuale di ragioni tali da far ritenere preferibile il ricorso al mercato, considerata *“la specifica professionalità ed esperienza del settore riconosciuta in capo a CEM Ambiente S.p.A. in funzione anche*

dei risultati conseguiti nel tempo, unitamente ai risultati economico-finanziari assicurati dalla stessa ed al tenore della proposta tecnico-economica prospettata al Comune” e di avere, altresì, escluso, l’ipotesi della società mista. La motivazione è, inoltre, arricchita dalla constatazione per cui “l’affidamento in house consente all’Amministrazione comunale di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile ed idoneo ad assicurare eventuali successive modifiche delle esigenze dell’amministrazione”, che ripropone le argomentazioni contenute nella relazione redatta ai sensi delle disposizioni introdotte dagli artt. 14 e 17 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 in tema di giustificazione della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale – trasmessa tra gli allegati all’atto deliberativo – in cui si legge che “il valore aggiunto dell’affidamento in house in favore di CEM Ambiente deve peraltro essere valutato con riferimento alla complessiva gestione derivante dal modello organizzativo applicato dalla stessa CEM ed al valore determinato dal pacchetto dei servizi accessori forniti al Comune nell’ambito del affidamento in house, anche in termini di know-how messo a disposizione degli uffici comunali e di supporto agli uffici stessi, nonché dalle prospettive correlate agli obiettivi quali-quantitativi già conseguiti dalla società sul territorio di riferimento dei Comuni soci. (...) Rispetto al modello di affidamento dell’esternalizzazione a terzi privati e in parte anche a quello dell’affidamento a società mista, il modello dell’affidamento in house ha dei vantaggi distintivi che consistono nell’accessibilità e nel controllo sull’indirizzo operativo, garantito per disposizioni normative (...). La soluzione dell’internalizzazione, infatti, porta alla possibilità di accedere alle competenze aziendali che, mentre l’affidamento a mezzo gara comporterebbe una loro acquisizione limitatamente agli ambiti operativi definiti dal contratto, nel modello in house diventano patrimonio cui l’ente può più facilmente accedere e disporre, in termini di indirizzo operativo e modifica del contratto di servizio in corso di validità”.

Sempre sotto il profilo della comparazione tra le alternative dell’autoproduzione e della esternalizzazione appare pure d’interesse il raffronto della proposta formulata dalla CEM Ambiente s.p.a. (che, per lo svolgimento dei servizi specificati nel disciplinare tecnico e nei relativi allegati, richiede per l’anno 2026 euro 467.029,46,00 oltre iva) con l’ipotesi di prosecuzione del contratto con il gestore precedente, nelle more dell’individuazione di un nuovo gestore, e subordinatamente all’adeguamento del corrispettivo contrattuale al valore risultante dal PEF grezzo pari a euro 587.596,00, ritenuto necessario per garantire l’equilibrio economico-finanziario della gestione.

C) Adempimento dell’onere di motivazione in ordine alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa.

La deliberazione consiliare, supportata dai documenti alla stessa allegati, valuta in diversi passaggi la compatibilità della scelta strategica con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, con motivazione che appare adeguata sia in merito agli aspetti economici e finanziari concernenti la società, sia in riferimento agli aspetti organizzativi e ai vantaggi per gli uffici comunali.

Oltre che attraverso il richiamo ai parametri previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (*supra, sub B*), l'economicità e all'efficienza della soluzione prescelta risultano argomentate in diversi passaggi della deliberazione. La motivazione afferma, infatti, al riguardo che:

- l'adesione a una società pluripartecipata garantirebbe al Comune una gestione di rilievo sovracomunale in linea con il quadro normativo che tende ad imporre gestioni dei servizi pubblici in forma aggregata e tale da superare la frammentazione gestionale del servizio di igiene ambientale, realizzando economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza;
- la gestione di CEM Ambiente S.p.A. risulterebbe caratterizzata da una significativa economicità rispetto alla media aggregata dei costi medi sostenuti dai comuni che erogano il servizio di igiene urbana mediante ulteriori gestori, come già rilevato *sub B*);
- il *"risparmio, discendente dalla complessiva configurazione organizzativa e gestionale adottata e dalla complessiva platea dei servizi erogati, si rende ancora più apprezzabile in relazione"* all'attribuzione *"a CEM Ambiente, quale articolazione organizzativa del Comune, di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune"*, tra i quali sono citati, a titolo esemplificativo, i costi relativi allo svolgimento del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico dell'ufficio tecnico comunale, i costi riferibili alle attività di supporto e consulenza alla gestione di problematiche amministrative, regolatorie o operative, i costi per la realizzazione di campagne comunicative.

D) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine 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.

La delibera attesta l'assenza nell'operazione di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari riconducibili ad aiuti di Stato, in quanto *"il corrispettivo per il servizio di igiene urbana in favore di CEM Ambiente S.p.A. non costituisce aiuto di Stato, integrando la contropartita delle prestazioni che saranno effettuate dalla società per assolvere agli obblighi di servizio pubblico regolamentati nel contratto di servizio e quantificabili con un canone idoneo a coprire i costi*

del servizio pubblico, oltre ad assicurare alla società un margine di utile ragionevole ed in linea con le normali condizioni di mercato”.

E) Adempimento dell’onere di sottoposizione dell’atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

La deliberazione dà conto dell’avvenuta pubblicazione sull’albo pretorio e sul sito web comunale dal 16.7.2025 al 30.7.2025 dello schema di deliberazione e dei relativi allegati sono stati oggetto, e del fatto che in esito a tale consultazione pubblica non sono pervenute osservazioni.

F) Adempimento delle prescrizioni di cui all’art. 8 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Risultano soddisfatti i parametri dell’articolo 8, il cui primo comma rinvia ai commi 1 e 2 del precedente art. 7: il provvedimento, infatti, è stato adottato con deliberazione del consiglio comunale (art. 7, comma 1, lettera c) e l’atto deliberativo è conforme all’art. 5, comma 1 (art. 7, comma 2).

4. In definitiva, la motivazione, nella sua complessiva articolazione, appare sufficiente e adeguata alla fattispecie concreta.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi 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, rende parere positivo in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica da parte della deliberazione n. 25 del 4 agosto 2025 del Comune di Massalengo;

DISPONE

ai sensi dell’art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016:

- la trasmissione, a cura della Segreteria della Sezione, della presente deliberazione via PEC al Sindaco, affinché, in qualità di presidente del consiglio comunale, ne informi l’assemblea;
- la pubblicazione della presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul sito internet istituzionale del Comune.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2025.

l’Estensore
(Iole Genua)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 30 settembre 2025

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