

Riscontro valutazioni espresse nella deliberazione della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 30/2025/PASP del 26 febbraio 2025.

In relazione al procedimento riguardante la costituzione di una nuova società (di seguito anche solo “NewCo”), soggetta al controllo analogo del Comune di Busto Arsizio, per il tramite di Agesp S.p.A. (di seguito anche solo “AGESP”), congiuntamente ad altri Enti locali che di essa diverranno soci, e destinata a rimanere conferitaria del ramo d’azienda di AGESP stessa afferente al servizio di igiene ambientale (di seguito anche solo “SIA”), facciamo seguito alla Vostra richiesta trasmessaci a mezzo pec in data 7/3/25 per riscontrare, all’interno della presente relazione, i rilievi formulati dalla Corte dei conti nell’ambito delle verifiche ad essa affidate ai sensi e per gli effetti dell’art. 5, c. 3, d.l.g. n. 175/16 (di seguito anche solo “TUSPP”), mercè l’evidenziazione degli elementi e delle ragioni – anche di convenienza tecnico-economica e sostenibilità finanziaria – che risultano sottesi alla scelta operata con la delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 16/1/25 (di seguito anche solo “Deliberazione”), limitatamente ai profili che, ad avviso della Corte medesima, risultano non soddisfacentemente esternati nell’atto deliberativo sottoposto a controllo, e ciò con l’auspicio che il presente contributo, a valere come integrazione istruttoria, possa servire a rafforzare ulteriormente le considerazioni già spese nella predetta Deliberazione, a supporto (e, ci si augura, per la conferma) della decisione presa.

La Corte dei conti, con la deliberazione n. 30/2025/PASP, ha formulato una serie di rilievi critici, arrivando a esprimere *«parere negativo (...) in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica»* da parte della deliberazione del Consiglio Comunale di Busto Arsizio n. 3/25 (di seguito anche solo “Parere”).

I rilievi della Corte, in disparte i «*Profili formali*» di cui al punto 3. del Parere (relativi allo Statuto e alla compatibilità dell’intervento con la disciplina in materia di aiuti di Stato), che non sono oggetto della presente relazione, sono riconducibili alle considerazioni espressamente indicate nei punti 4.1., 4.2.1. e 4.2.2. del Parere, che si riferiscono sostanzialmente all’apparato motivazionale concernente (i) l’indispensabilità della costituzione della NewCo ex artt. 5, c. 1, e 4 del TUSPP; (ii) la sostenibilità finanziaria ex art. 5, cc. 1 e 3, TUSPP; (iii) la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità ex art. 5, cc. 1 e 3, TUSPP.

Di seguito i passaggi salienti del Parere in cui sono declinati i rilievi della Corte:

i) «4.1. Adempimento dell’onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 Tusp.

(...) ai fini dell’assolvimento dell’onere motivazionale in esame, grava sull’ente una valutazione (...) sull’indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento dei medesimi.

(...) Sotto il profilo dell’indispensabilità, il Collegio rammenta come le valutazioni che debbono confluire nella “motivazione rafforzata”, richiesta dall’art. 5, comma 1 Tusp, si incentrino sul versante dell’infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre, differenti, forme organizzative o su quello della stretta necessità dell’attività della partecipata rispetto al conseguimento della mission istituzionale.

Non si coglie, di converso, nel corpo della delibera consiliare alcuna esplicitazione giustificativa, nei termini poc’anzi chiariti, della singola vicenda societaria, emergendo piuttosto l’intendimento programmatico dell’Ente alla più vasta operazione di aggregazione nella gestione del SLA. Come ricostruito nelle premesse dell’atto, la creazione della società veicolo tra Agesp, nella sostanza interamente partecipata dal comune di Busto Arsizio, e il comune di Venegono Superiore, darebbe attuazione al progetto in house, ulteriore,

quest'ultimo, rispetto alla più ampia e previamente ipotizzata operazione aggregativa della stessa Agesp con SAP.

Sotto l'angolo prospettico del comune di Busto Arsizio, più propriamente, viene solo messa in evidenza la creazione di un ulteriore segmento societario per la gestione domestica del servizio SLA, tra l'altro già in titolarità ad AGESP con la modalità dell'in house. Per l'effetto, non si rinviene una argomentazione giustificativa sufficiente ad acclarare come tale propaggine societaria, futura conferitaria del ramo di azienda dell'attuale unico gestore AGESP, risulterebbe strettamente indispensabile al comune istante. Piuttosto, la decisione amministrativa, assunta con l'atto C.C. n. 3/2025, di costituire un ulteriore "veicolo societario" e di approvare il susseguente ingresso nella nuova compagine sociale del comune di Venegono Superiore, sembra più raccogliere l'esigenza dello svolgimento del servizio in questione nel territorio di detto ente locale, parimenti mediante l'in house providing.

Prendendo inoltre a riferimento i medesimi passaggi descrittivi riportati nell'atto de quo, la costruzione dell'ulteriore intermezzo (Newco) non appare neppure strettamente indispensabile, o quanto meno necessariamente strumentale, ai fini della realizzazione del progetto di aggregazione tra Sap e l'attuale gestore Agesp.

Tale progetto si palesa come intrinsecamente autonomo in quanto non risulta costruito sulla base di alcun elemento presupponente, sovrapponibile con l'operazione qui scrutinata, né, dunque, non può ritenersi pregiudicato dalla stessa, qualora non compiuta, in ragione della sua stretta indispensabilità.

Detto altrimenti, non si ravvisano, in punto di motivazione, elementi esplicativi sufficienti a giustificare la sostanziale obbligatorietà dell'operazione approvata dall'amministrazione civica, senza che residuino margini alternativi di cooperazione direttamente tra il gestore in essere Agesp e SAP, come peraltro frutto di proponimenti tra tali operatori economici pubblici (cfr. atto C.C. n. 3/2025 e BP del Progetto aggregazione business igiene ambientale, allegato). Al contrario, a conclusione delle valutazioni di ciascuno dei soggetti della più estesa operazione aggregativa, quindi anche di SAP, le società in questione (Agesp e Sap), per il tramite dei Comuni partecipanti, potranno sì dare vita alla Newco, più realisticamente finalizzata, a tal punto, allo sviluppo delle sinergie sul territorio provinciale.

In conclusione, la deliberazione del Consiglio comunale del comune di Busto Arsizio (documentazione inclusa) presenta una lacuna motivazionale importante in riferimento al parametro dettato dall'art. 4 Tusp, difettando ogni elemento valutativo dell'amministrazione in punto di indispensabilità del nuovo soggetto societario per la gestione del servizio SLA. Trattasi di rilievo in sé assorbente ogni successiva valutazione sulla sufficiente motivazione dei restanti parametri di legge (comunque esposti nei paragrafi seguenti) per comprendere l'iter logico su cui poggia l'atto deliberativo in parola»;

ii) **«4.2.1. Adempimento dell'onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria ex art. 5, commi 1 e 3 Tusp.**

(...) si evince come lo studio di fattibilità dell'operazione riportata nel BP [Business Plan, n.d.r.] si riferisca fondamentalmente ai soggetti ivi rappresentati, ossia agli attori dell'operazione aggregativa, piuttosto che alla società da costituire (newco), con un focus costante sui benefici ricadenti sul comune di Venegono Superiore. Gli indicatori finanziari riferiti alle annualità pregresse prendono a riferimento il Gruppo Agesp e le proiezioni dei ricavi e dei costi non si riferiscono alla costituenda società, oltre al fatto che non risulta agevole comprendere come gli importi siano stati costruiti. Non è altresì riportata alcuna grandezza dimensionale del ramo di azienda di Agesp, oggetto di cessione in favore della nuova società veicolo; né è fatto cenno, nel siffatto documento, al valore dell'iniziale sottoscrizione del capitale sociale da parte di Agesp, unico socio costituente la Newco.

A ciò si aggiunga che lo stesso atto C.C., qui in esame, appare del tutto privo di motivazione sotto il profilo della stimata solidità economica di detta società.

A parere del Collegio, pertanto, non risulta sufficientemente assolto l'onere motivazionale circa il parametro economico della sostenibilità finanziaria oggettiva.

Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria soggettiva, l'atto deliberativo reca un unico cenno all'iniziale apporto per la costituzione del capitale sociale della Newco, conferito per il tramite di Agesp, come detto, partecipata diretta del comune, mentre nel BP è previsto l'impatto del ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti, con la specifica che il ricorso al capitale di debito potrebbe essere anche rappresentato da un finanziamento soci»;

iii) **«4.2.2. Adempimento dell'onere analitico di motivazione della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità ex art. 5, commi 1 e 3 Tusp.**

(...) prima di effettuare la scelta di diventare socio, è auspicabile che l'ente dia conto di aver effettuato le seguenti valutazioni: un'analisi delle proprie partecipazioni (anche in organismi partecipati diversi da quelli societari), onde evitare di acquisire capitale 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 in essa richiamata per relationem, invero, si rinvencono talune affermazioni generiche e meramente tautologiche. La deliberazione, infatti, asserisce che "Sussistono le ragioni di convenienza economica per la costituzione della NewCo e la sottoscrizione delle partecipazioni societarie, per il tramite di AGESP, anche mediante il conferimento del ramo d'azienda della medesima AGESP relativo alla gestione del SIA". Non è dato evincere, al riguardo, i parametri sulla cui base il comune abbia compiuto una sì categorica valutazione prospettica.

Nella sostanza non si coglie la convenienza nella creazione di una nuova persona giuridica per lo svolgimento del SIA, già affidato in misura integrata all'unico gestore in house Agesp, di fatto partecipato per intero dal comune di Busto Arsizio. L'atto deliberativo, nella prospettazione dei benefici economici di detta operazione, quali le significative economie di scala e la maggiore flessibilità del servizio con un possibile futuro contenimento del livello di crescita delle tariffe, non offre una chiave valutativa suffragata da una compiuta analisi dei benefici e dei costi della prestazione del servizio, anche in termini evolutivi, raffrontandoli con le grandezze relative all'attuale gestione Agesp. Non si rinviene inoltre, direttamente nell'atto consiliare o nella documentazione in essa richiamata per relationem, una ponderazione attuale e concreta dell'ente volta a valutare la fattibilità di soluzioni gestionali alternative. Più precisamente, con riferimento al modello organizzativo prescelto di gestione diretta del servizio, la delibera si limita a rinviare alle stesse valutazioni compiute illo tempore (atto C.C. n. 70 del 30/11/20) in sede di affidamento in house del SIA nei confronti di AGESP: l'ente riferisce di aver articolato una analitica motivazione, in quella sede, sia in punto di "congruità economica dell'offerta" che di "fallimento del mercato" e di benefici per la collettività della gestione in house.

Premesso quanto sopra, la Sezione rileva che a fondamento dell'opzione della gestione diretta del servizio SIA, ritenuta dal Comune tecnicamente ed economicamente più efficiente, difettano quantomeno argomentazioni motivazionali temporalmente allineate con i dati di realtà, risultando le stesse prive di un'adeguata attualizzazione delle considerazioni maturate tempo addietro e di una contestualizzazione al pari con i mutamenti medio tempore verificatisi.

Quanto alla dotazione organica, l'amministrazione civica riscontra solamente che il personale di AGESP, che transiterà in capo alla NewCo, è numericamente congruo, in ogni caso formato e idoneo a garantire la regolare esecuzione del servizio.

Manca in ogni caso qualsiasi riferimento al numero di dipendenti della Newco e al numero degli amministratori.

Per ogni altra analisi economico-qualitativa della performance del servizio, che dovrebbe essere prevedibilmente stimata in riferimento al futuro gestore unico, al contrario ricorre solo il costante, mero rinvio

alle risorse strumentali e alla realtà consolidata e solida di Agesp, quindi al livello di efficienza prestazionale della corrente gestione.

Conclusivamente, l'assunto su cui poggia il riscontro positivo del parametro della convenienza economica appare indimostrato in ragione di un quadro istruttorio presupposto privo di comparazione dei dati tecnici ed economici della nuova società con quelli desumibili dal mercato e da altre società pubbliche in contesti territoriali omogenei.»

Come anticipato, la finalità della presente relazione è quella di dare riscontro ai rilievi formulati dalla Corte dei conti, evidenziando gli elementi e le ragioni – anche di convenienza tecnico-economica e sostenibilità finanziaria – che supportano la scelta di costituire la NewCo (nonché di sottoscrivere le partecipazioni in essa, per il tramite di AGESP, e di approvare il conferimento del ramo d'azienda di AGESP relativo alla gestione del SIA, con sottoscrizione, per il tramite della medesima AGESP, del relativo aumento del capitale), così da consentire al Consiglio Comunale di Busto Arsizio di valutare se confermare o no la decisione assunta con la propria Deliberazione e dare o no corso alla procedura di costituzione della NewCo.

Dunque, nel prosieguo saranno ripresi e meglio precisati gli elementi e le considerazioni diffusamente riportati nella richiamata Deliberazione, con particolare riferimento ai contenuti espressi nelle pp. 2-6 e 7-9 della stessa, in cui:

- viene descritto e analizzato il più ampio contesto del c.d. “Progetto di Aggregazione con SAP” entro cui si innesta il c.d. “Progetto *in house*” oggetto della Deliberazione, preordinato, nel suo momento genetico, alla collaborazione tra AGESP e il Comune di Venegono Superiore (cfr. pp. 2-6);
- viene dato conto della sostenibilità finanziaria del Progetto *in house*, della sua convenienza sotto il profilo economico e della compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (cfr. pp. 7-9).

Più diffusamente, si riportano di seguito le ulteriori considerazioni in merito ai tre profili attenzionati dalla Corte dei conti [(i) circa l'indispensabilità della costituzione della NewCo *ex* artt. 5, c. 1, e 4 del TUSPP; (ii) circa la sostenibilità finanziaria *ex* art. 5, cc. 1 e 3, TUSPP; (iii) circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità *ex* art. 5, cc. 1 e 3, TUSPP], in modo tale da soddisfare all'esigenza espressa da quest'ultima di una motivazione che renda maggiormente esplicito e comprensibile l'iter logico seguito dal Comune di Busto Arsizio e, dunque, consenta di meglio apprezzare le ragioni poste a fondamento della statuizione assunta con la Deliberazione.

* * *

Sulla indispensabilità della NewCo per la gestione del SIA

Come rappresentato nelle premesse della Deliberazione (cfr. p. 3), le interlocuzioni tra AGESP e il Comune di Venegono Superiore, culminate nell'approvazione del Progetto *in house* di cui alla medesima delibera consiliare, hanno preso avvio nel contesto di un più ampio progetto di aggregazione, che vede coinvolti, da un lato, AGESP e, dall'altro, SAP S.r.l. (di seguito anche solo “SAP”).

Segnatamente, quanto ad AGESP, si rammenta che si tratta del soggetto *in house* capofila di un gruppo di società operative nel settore dei servizi pubblici locali (di seguito anche solo “Gruppo AGESP”), il cui capitale sociale è interamente posseduto da Enti pubblici locali, fra i quali figura il Comune di Busto Arsizio in qualità di socio di controllo, in virtù di una partecipazione pari al 99,9972%.

AGESP detiene una partecipazione pari al 33% del capitale sociale di Neutalia S.r.l. (di seguito “NEUTALIA”), società a totale partecipazione pubblica, costituita nel corso del 2021 e attuale gestore dell’impianto di termovalorizzazione sito in località Borsano, nel territorio di Busto Arsizio, destinato a essere progressivamente trasformato – in virtù del piano industriale di sviluppo approvato nel 2023 dai soci di NEUTALIA – in un innovativo polo impiantistico dedicato al recupero di materia e di energia, con un sensibile incremento della produzione di energia elettrica e una consistente valorizzazione dei cascami termici, da utilizzare nell’ambito del servizio di teleriscaldamento (e ciò a diretto beneficio della cittadinanza bustocca).

AGESP è una società multiservizi che ha per oggetto l’esercizio, in proprio e/o per conto terzi, ivi comprese società controllanti, sia in via diretta che attraverso società controllate e/o collegate, delle attività connesse e inerenti ai servizi pubblici locali di interesse generale, nonché ai beni e servizi strumentali all’attività dei soci, nei settori di cui all’art. 3 del suo Statuto. Allo stato, è solo il Comune di Busto Arsizio ad aver affidato servizi e altre attività ad AGESP, essendo l’unico socio che su di essa esercita, in applicazione delle regole statutarie, il controllo analogo.

In particolare e per quanto qui d’interesse, AGESP gestisce *in house*, per il periodo intercorrente dal 1/1/21 al 31/12/35, il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio del Comune di Busto Arsizio, essendo state ad essa attribuite, per effetto della deliberazione del Consiglio Comunale n. 70 del 30/11/20, anche le attività/funzioni tecnico-amministrative riguardanti il servizio di smaltimento delle frazioni merceologiche dei rifiuti che il Comune di Busto Arsizio in precedenza conferiva direttamente nell’impianto allora gestito da ACCAM S.p.A. e in seguito acquisito in titolarità da NEUTALIA.

Inoltre, AGESP S.p.A. gestisce attualmente il SIA nel territorio comunale di Fagnano Olona (gestione conseguita con gara) e conduce, per il tramite di Agep Energia S.r.l. (partecipata nella misura del 30% ad esito di procedura evidenziale esperita nel corso del 2023), anche un impianto di teleriscaldamento costituito da una centrale di cogenerazione alimentata a gas naturale e da una rete di distribuzione a servizio del territorio di Busto Arsizio.

Quanto, invece, a SAP, trattasi di una società a capitale interamente pubblico, costituita nel 1990 per la gestione degli acquedotti dei Comuni di Ferno e di Lonate Pozzolo. Attualmente, essa ha per oggetto sociale la gestione di servizi pubblici locali di interesse generale – tra cui, in particolare, il servizio di raccolta rifiuti e di spazzamento stradale – finalizzati alla produzione di beni e servizi volti a realizzare i fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali interessate.

Ebbene, come già illustrato nelle premesse della Deliberazione (cfr. p. 2), il Gruppo AGESP, cosciente delle criticità del settore dei rifiuti e delle opportunità che lo stesso presenta, intende individuare nella creazione di sinergie e strette connessioni con altre società pubbliche, operanti sul territorio di riferimento, uno strumento importante per il perseguimento dei propri obiettivi e l’attuazione dei compiti di servizio pubblico affidati alle diverse società che lo compongono. In tale prospettiva, nel corso del 2022, AGESP ha avviato una interlocuzione informale con SAP, volta alla verifica della possibilità, delle modalità nonché della reciproca convenienza di dar vita a forme di aggregazione tra le rispettive strutture aziendali, tenuto conto – tra l’altro – che (i) il TUSPP valorizza aggregazioni che permettano di costituire soggetti di dimensioni adeguate e di ottenere economie ed efficienze che impattino positivamente sulle finanze pubbliche; (ii) la creazione di una sinergia tra AGESP e SAP, anche mediante ipotesi di aggregazione, rappresenta un’importante opportunità di sviluppo industriale, con l’obiettivo di creare un operatore in grado di assumere un ruolo di maggiore spessore nei territori serviti, rafforzandone il posizionamento

competitivo, di ottimizzare i risultati economici e di conseguire *performance* operative migliori rispetto a quelle raggiungibili dalle società singolarmente considerate.

Tali scambi preliminari sono culminati, nel mese di maggio 2022, nella formale sottoscrizione di un'apposita lettera di intenti e del relativo accordo di riservatezza (prorogati, da ultimo, sino al 30/6/25), con cui AGESP e SAP si sono reciprocamente impegnate a porre in essere tutti i necessari approfondimenti propedeutici al perfezionamento dell'operazione aggregativa (sempre che quegli stessi approfondimenti fossero esitati in una valutazione di fattibilità e convenienza).

Se è vero che, inizialmente, la soluzione aggregativa prospettata supposeva o la fusione per incorporazione di SAP in AGESP, o il conferimento di ramo d'azienda da SAP in AGESP, gli incontri tra le Parti, con l'ausilio dei rispettivi consulenti, hanno portato a evidenziare i limiti di siffatta prospettiva, principalmente collegati alla differenza dimensionale, piuttosto cospicua, esistente tra SAP e AGESP (anche alla luce delle plurime partecipazioni detenute da quest'ultima in società con consistente patrimonializzazione) che avrebbe portato i soci di riferimento della stessa SAP (i Comuni di Ferno e Lonate Pozzolo) ad assumere un rilievo del tutto marginale nella *governance* di AGESP. A tacere poi del problema collegato al fatto che un ingresso diretto di tali Comuni nella compagine dei soci di AGESP avrebbe reso necessario, per il Comune di Busto Arsizio, "condividere" con tali Enti il controllo analogo su detta società, la quale però è, come si è detto, "multiservizi", svolgendo, secondo lo schema dell'affidamento *in house*, anche attività di pubblico servizio diverse e ulteriori rispetto al SIA, l'unico ambito di operatività per il quale l'operazione aggregativa, fin dall'inizio, era stata presa in considerazione.

Tale circostanza avrebbe potuto determinare lo stallo e financo l'abbandono di ogni ulteriore negoziazione tra le Parti.

Le verifiche, gli approfondimenti e le analisi condotte in relazione all'ipotesi aggregativa di cui sopra, soprattutto dopo un confronto tra le Parti tenutosi negli uffici di SAP in data 26/10/23, hanno portato quindi all'individuazione di possibili nuove forme di cooperazione tra AGESP e SAP, anche attraverso la costituzione da parte di AGESP di una società veicolo, a partecipazione (diretta e/o indiretta) integralmente pubblica ("**Progetto di Aggregazione con SAP**"), identificata quale soluzione più adeguata ai fini dell'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei soggetti coinvolti:

- i)* nella quale far confluire il ramo d'azienda di AGESP relativo alla gestione del SIA;
- ii)* al cui capitale sociale fare auspicabilmente aderire – con tempistiche diverse – Enti locali del territorio (a partire dal Comune di Venegono Superiore, come meglio si dirà *infra*) e/o società a integrale partecipazione pubblica, cui garantire **a)** il controllo analogo sulla società veicolo – mediante il ricorso ad appositi strumenti societari che consentano la condivisione, ad opera dei soggetti affidanti, delle principali decisioni strategiche della società – e, conseguentemente, **b)** la possibilità di affidare direttamente a tale veicolo societario, secondo il modello dell'*in house providing*, la gestione dell'intero ciclo del SIA;
- iii)* nella quale consentire anche a SAP di conferire il proprio ramo d'azienda relativo alla gestione del SIA.

Invero, considerato che il progetto aggregativo è stato concepito per dare vita a una *partnership* strategica nel settore dei rifiuti e che, tuttavia, l'oggetto sociale di AGESP non è circoscritto alla sola gestione del SIA, visto che essa, ai sensi dell'art. 3 del suo Statuto, è chiamata a svolgere anche altre attività (connesse e inerenti ad altri servizi pubblici locali di interesse generale, nonché ai beni e servizi strumentali all'attività dei soci), è risultata più adeguata – *in primis* sotto il profilo dell'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei soggetti interessati (vale a dire, in ultima analisi, gli Enti locali del territorio) – l'opzione di dare vita a un soggetto terzo, a

partecipazione integralmente pubblica, con un perimetro operativo circoscritto al solo settore *de quo*. Infatti, l'ipotesi di coinvolgere altri soggetti nella compagine sociale di AGESP, onde permettere loro di esercitare congiuntamente un controllo analogo sulla medesima AGESP, non risultava funzionale e adeguata, alla luce dell'oggetto sociale di AGESP e, quindi, delle ulteriori attività che essa è tenuta a svolgere (nei confronti del socio di maggioranza, il Comune di Busto Arsizio), oltre a quelle relative alla gestione del SIA.

Sicché, nel momento in cui, nel corso del 2024, hanno preso avvio le interlocuzioni tra AGESP e il Comune di Venegono Superiore, per la valutazione di una possibile forma di collaborazione per l'erogazione del SIA nel territorio di detto Ente locale mediante il suo affidamento *in house* a una società partecipata dai medesimi soggetti, cui garantire l'esercizio del controllo analogo congiunto, ragioni di efficienza, efficacia ed economicità – oltretutto logica e buon senso – hanno suggerito di “innestare” il Progetto *in house* auspicato da AGESP e dal Comune di Venegono Superiore nell'ambito del più ampio Progetto di aggregazione in corso tra AGESP e SAP, sintetizzando i due propositi in una prospettiva unitaria, in grado di coniugare le esigenze – del tutto compatibili e complementari – sottese rispettivamente agli stessi.

Segnatamente, nelle more della realizzazione del Progetto di aggregazione con SAP, che sconta tempistiche più lunghe dovute ad approfondimenti tecnico-giuridici più complessi, è intenzione di AGESP e del Comune di Venegono realizzare il Progetto *in house* e, dunque, procedere all'affidamento *in house* del SIA da parte di quest'ultimo a una società a comune partecipazione, da costituire all'uopo e operante (a differenza di AGESP) solo entro il perimetro del servizio di gestione integrata dei rifiuti, nel rispetto – *inter alia* – del requisito della c.d. attività prevalente di cui all'art. 16, c. 3, TUSPP, ossia con il vincolo di effettuare oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti alla stessa affidati dagli Enti locali soci e con la precisazione che la produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato sia consentita con soggetti terzi soltanto a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della medesima NewCo.

Intenzione, questa, che è stata manifestata (e ampiamente argomentata):

- dal Comune di Busto Arsizio, nella sua qualità di socio controllante AGESP, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 28 del 28/5/24, recante l'«*Atto di indirizzo per il compimento di tutti gli atti necessari e propedeutici alla valutazione di fattibilità tecnico-economico-giuridica di un'operazione di costituzione di un veicolo societario (newco), soggetto al controllo analogo di AGESP S.p.A. e di attribuzione al medesimo del ramo d'azienda di AGESP S.p.A. afferente al servizio di igiene ambientale*», volto a consentire a AGESP di adottare, mediante l'assunzione delle decisioni di sua pertinenza, nell'ambito degli organi sociali preposti, tutti gli atti necessari/opportuni alla valutazione della fattibilità tecnico-economico-giuridica della complessiva operazione sopra prospettata;
- dal Comune di Venegono Superiore, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 12/6/24, recante l'«*Atto di indirizzo per il compimento di tutti gli atti necessari e propedeutici alla valutazione di fattibilità tecnico-economico-giuridica per la gestione integrata del ciclo di rifiuti mediante la formula dell'in house providing*».

Peraltro, il Business Plan presentato da AGESP (Allegato A alla Deliberazione) esplicita in modo chiaro e argomentato l'effettiva idoneità dell'operazione a soddisfare le esigenze rappresentate tanto dal Comune di Busto Arsizio quanto dal Comune di Venegono Superiore, identificando i benefici di natura strategica, economica e finanziaria connessi alla prima fase dell'operazione, che si pone l'obiettivo di medio termine di rendere la NewCo il soggetto *in house* di riferimento per il territorio provinciale nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti in un'ottica di economia circolare.

Quello perseguito in specie dal Comune di Busto Arsizio, per il tramite della controllata AGESP, è, dunque, un disegno unitario, articolato in più segmenti (*i.e.* dapprima la costituzione della NewCo con il contestuale conferimento del ramo d'azienda di AGESP relativo alla gestione del SIA, poi l'“ingresso”, via via, degli Enti locali del territorio interessati alla gestione *in house* dell'intero ciclo del SIA, a partire dal Comune di Venegono Superiore, e, infine, il conferimento del ramo d'azienda di SAP relativo alla gestione del SIA), tra loro perfettamente funzionali e interconnessi, da realizzarsi progressivamente. In questo senso, il Progetto *in house* non appare affatto «ulteriore (...) rispetto alla più ampia e previamente ipotizzata operazione aggregativa della stessa Agesp con SAP» (cfr. p. 12 del Parere): al contrario, la costituzione della NewCo corrisponde a una “parte del tutto”, a un segmento necessario dell'intero processo aggregativo messo in moto da AGESP con il coinvolgimento “asincrono” e “parallelo”, da un lato, di SAP e, dall'altro, del Comune di Venegono Superiore e degli altri Enti locali interessati via via ad aderire al Progetto *in house*. Peraltro, l'“apertura” a tali ulteriori Enti locali e, dunque, la “geometria variabile” della NewCo, funzionale a renderla, auspicabilmente, il soggetto *in house* di riferimento per il settore nel territorio provinciale, *a fortiori* a seguito e per effetto della futura aggregazione con SAP, si evince con chiarezza dall'impostazione degli atti societari – allegati alla Deliberazione – e dalla flessibilità degli strumenti di *governance* e controllo ivi approntati. Di più, essa risulta confermata, a ulteriore riprova della bontà della scelta effettuata, dalle numerose attestazioni d'interesse pervenute ad AGESP da parte di Comuni del territorio (sette di medie dimensioni, a cui se ne sono successivamente aggiunti altri due, sempre di medie dimensioni e potenzialmente altrettanto interessati), anche a seguito di specifici incontri destinati alla presentazione dell'iniziativa: con alcuni di questi Enti sono già stati avviati anche approfondimenti e scambi di dati, preordinati alla verifica della fattibilità, anche economica, dell'iniziativa consistente nell'ingresso del singolo Comune nella compagine sociale della NewCo, nell'estensione del controllo analogo a quest'ultimo soggetto, e nel successivo affidamento *in house* del SIA da parte del medesimo Ente.

Si consideri, d'altra parte, che la strategia alla base della creazione della NewCo mira ad ampliare il territorio servito per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, favorendo significative economie di scala e sinergie operative, ottimizzando così l'efficienza complessiva del servizio. L'orizzonte temporale di medio-lungo periodo permette di distribuire gli effetti dell'operazione, posticipando gli impatti positivi attesi in via diretta sulla tariffa applicata ai cittadini bustocchi. L'Amministrazione Comunale di Busto Arsizio beneficerà direttamente dei risultati economici della NewCo, grazie alla sua partecipazione maggioritaria in AGESP, che garantirà una redistribuzione delle marginalità generate dall'operazione (cfr. p. 20 del Parere).

Si precisa, con l'occasione, che le caratteristiche del mercato in ambito provinciale sono caratterizzate da diverse tipologie di operatori; in particolare:

- operatori privati, caratterizzati da un'operatività diffusa su diversi Comuni e privi della caratteristica *in house*, inidonei pertanto a consentire all'Ente locale di incidere sulla qualità del servizio. Salvo il Gruppo A2A, caratterizzato dalla proprietà di impianti di smaltimento nel nord della Provincia, gli altri operatori privati sono privi di impianti di smaltimento in ottica di economia circolare e, pertanto, presentano inefficienze diffuse in ambito ecologico, effettuando ancora conferimenti prevalentemente in discarica;
- altri operatori pubblici *in house* che presentano, però, una ridottissima patrimonializzazione, la non disponibilità di impianti di smaltimento e, in molti casi, l'assenza di personale proprio. Tali caratteristiche rappresentano un elemento di incertezza e scarsa appetibilità per gli Enti locali potenzialmente affidanti il servizio.

In questo contesto territoriale di mercato, giova rimarcarlo, la NewCo rappresenterebbe l'unica alternativa con una significativa patrimonializzazione, caratteristiche *in house* e un'integrazione con un impianto di smaltimento in un'ottica di economia circolare.

L'isolamento delle attività di igiene ambientale in un veicolo societario dedicato si configura, pertanto, come una scelta strategica necessaria per consentire l'ampliamento della compagine sociale e del bacino d'utenza servito. Ad oggi risultano avviate, come detto, le procedure per l'ingresso tra i soci della NewCo del Comune di Venegono Superiore e di SAP. Ma, come sopra riportato, anche altri Enti locali territorialmente contigui hanno già manifestato un concreto interesse a partecipare alla comune iniziativa, sulla base di una visione strategica condivisa.

Quanto precede rende evidente come la creazione di un nuovo veicolo societario si riveli indispensabile considerando la natura *multi-business* di AGESP S.p.A., attuale gestore del SIA nel Comune di Busto Arsizio. Peraltro, l'indispensabilità di tale scelta è viepiù rafforzata:

- dalla decisione di dare corso, in tempi rapidi, alla fusione per incorporazione della controllata AGESP Attività Strumentali S.r.l.: invero, in sede di «APPROVAZIONE DELLA RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELL'ANNO 2023 E DELLA RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DEL COMUNE DI BUSTO ARSIZIO PER L'ANNO 2024 AI SENSI DELL'ART.20 DEL D.LGS N. 175/2016 E SS.MM.II. I.E.» di cui alla delibera del Consiglio Comunale n. 86 del 16/12/24, questo Ente ha ritenuto «necessario attuare una strategia di razionalizzazione mediante un percorso che preveda la fusione per incorporazione di Agesp Attività Strumentali in Agesp S.p.A., con alla base un piano industriale che garantisca la sostenibilità economico-finanziaria della società risultante dalla fusione»;
- dalla necessità di condividere con i futuri soci esclusivamente le attività legate alla raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, nonché le responsabilità e i “rischi” correlati esclusivamente a dette attività (e non anche ad altri segmenti, del tutto avulsi dal perimetro di interesse del SIA, di cui AGESP si occupa, direttamente o per il tramite di società partecipate); di qui, come detto, l'esigenza di “distaccare” le attività di igiene ambientale in un veicolo societario autonomo, l'unica modalità atta a consentire il progressivo coinvolgimento di nuovi soggetti pubblici, interessati all'affidamento del SIA (cfr. p. 13 del Parere).

In particolare, si rileva che AGESP risulta proprietaria di significativi *asset* strettamente legati al territorio del Comune di Busto Arsizio, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- asset immobiliari siti sul territorio del Comune di Busto Arsizio;
- partecipazione maggioritaria in Prealpi Gas proprietaria delle reti del gas dei Comuni di Busto Arsizio e Gallarate;
- partecipazione minoritaria in Agesp Energia proprietaria delle reti di teleriscaldamento site nel Comune di Busto Arsizio.

Appare evidente che l'importanza economica e la localizzazione territoriale di tali *asset* sarebbero d'intralcio nella prospettiva di dare vita a un polo di attrattiva per gli Enti locali del territorio, interessati a una gestione pubblica condivisa del SIA.

Inoltre, la scelta di dare vita a un nuovo apposito veicolo societario risulta perfettamente coerente con il generale “favor” espresso dall'ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente per la separazione societaria, amministrativa e/o contabile in tutti i settori regolati.

L'*unbundling* regolatorio, previsto dalla normativa europea e recepito nella disciplina nazionale, impone la separazione tra le diverse attività di gestione dei rifiuti per garantire trasparenza ed efficienza, evitando commistioni tra operatori con diverse funzioni. La costituzione della NewCo

consente di isolare il servizio di igiene urbana in una società dedicata, separandolo da altre attività *multi-business* di AGE SP S.p.A. Questo consente non solo una gestione più efficiente, ma anche un maggiore controllo da parte degli enti pubblici locali, in conformità ai principi dell'*in house providing*, e una convergenza verso un modello ormai consolidato nella prassi prevalente dei gestori pubblici dei servizi a rete regolati, che ne prevede l'isolamento in veicoli societari unicamente dedicati al servizio di volta in volta gestito.

L'operatività della NewCo, fin dalla sua costituzione, vedrà coinvolti i Comuni di Busto Arsizio, Fagnano Olona e Venegono Superiore, con una popolazione complessiva di circa 103 mila abitanti e un volume totale di rifiuti gestiti pari a circa 43 mila tonnellate annue. La partecipazione di AGE SP, che deterrà almeno il 99% delle quote di NewCo, sarà rivista per includere progressivamente altri Enti locali interessati al progetto. Inoltre, il futuro possibile ingresso di SAP potrebbe aumentare il bacino di utenza a 121 mila abitanti, con un volume di rifiuti trattati di oltre 54 mila tonnellate annue. La strategia messa a fuoco prevede una gestione efficiente e integrata del servizio, evitando la dispersione di risorse e ottenendo, come detto, significative economie di scala. La NewCo disporrà di oltre 160 dipendenti e più di 130 veicoli in flotta necessari per garantire un servizio di raccolta rifiuti efficace.

Inoltre, le preliminari e informali interlocuzioni avviate con ulteriori Comuni del varesotto potrebbero aumentare il bacino di utenza a circa 216 mila abitanti, con un volume di rifiuti trattati di oltre 97 mila tonnellate annue, oltre 265 dipendenti potenziali e più di 245 veicoli in flotta, necessari per garantire un servizio di raccolta rifiuti efficace su un territorio che avrebbe caratteristiche non dissimili da quelle di un Ambito Territoriale Ottimale.

Il sistema di gestione dei rifiuti in Lombardia è regolato dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e delle Bonifiche (PRGR), approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1990 del 20/6/14. A livello normativo, la Regione Lombardia si è avvalsa della possibilità prevista dall'art. 200, c. 7, del d.lg. n. 152/06, che consente di adottare modelli alternativi rispetto agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). In tale contesto, la gestione del servizio di igiene urbana rimane in capo ai Comuni, che operano nel rispetto della programmazione regionale, scegliendo tra gestione diretta, affidamento *in house* o gara pubblica, nel rispetto della programmazione regionale; il bacino di utenza medio per operatore risulta essere di circa 133.000 abitanti, in linea con il target di bacino d'utenza della NewCo una volta finalizzata la prima fase del progetto di aggregazione.

Risulta dimostrato, alla luce di quanto precede, come il Progetto *in house* e il Progetto di aggregazione con SAP si compenetrino e integrino a vicenda ed è proprio in quest'ottica di reciproca compartecipazione che devono essere esaminati e valutati.

Del resto, già a partire dall'«Atto di indirizzo per il compimento di tutti gli atti necessari e propedeutici alla valutazione di fattibilità tecnico-economico-giuridica di un'operazione di costituzione di un veicolo societario (*newco*), soggetto al controllo analogo di AGE SP S.p.A. e di attribuzione al medesimo del ramo d'azienda di AGE SP S.p.A. afferente al servizio di igiene ambientale» di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 28 del 28/5/24 (richiamata a p. 4 della delibera consiliare n. 3/25), il Comune di Busto Arsizio ha esplicitato – *inter alia* – quanto segue:

- il Progetto *in house* «potrebbe realizzarsi mediante affidamento *in house* del servizio di igiene ambientale nel territorio comunale di Venegono Superiore a una società anche dal medesimo partecipata, risultante dal processo di aggregazione con SAP o, se del caso, altra da costituire all'uopo»;
- «il Progetto *in house* ipotizzato per la collaborazione tra AGE SP e il Comune di Venegono Superiore sembra innestarsi perfettamente nell'ambito del più ampio Progetto di Aggregazione con SAP, aperto – ut

supra evidenziato – all’adesione di enti locali e società a integrale partecipazione pubblica operanti sul territorio, sicché la costituzione, in ipotesi, di un’unica società-veicolo a partecipazione integralmente pubblica dovrebbe realizzarsi, nell’eventualità in cui la previa valutazione di fattibilità tecnico-economico-giuridica dovesse sortire esito positivo, nel rispetto delle esigenze espresse, soprattutto sotto il profilo delle tempistiche, da ciascun ente coinvolto e, fin da subito, da AGESP e dal Comune di Venegono Superiore»;

- «il Progetto di Aggregazione con SAP risulta, allo stato di fatto, scontare tempistiche più lunghe dovute ad approfondimenti tecnico giuridici più complessi, mentre il Progetto in house con il Comune di Venegono Superiore potrebbe svilupparsi in tempi inferiori»;
- «al fine di sfruttare in tempi brevi i vantaggi derivanti dall’aggregazione, sarebbe necessario articolare il Progetto in house in una serie di passaggi successivi, che prevedano dapprima l’immediato coinvolgimento del Comune di Venegono Superiore, con successivo ingresso di SAP»;
- «il Progetto in house, così come prospettato, anche nella sua correlazione con il Progetto di Aggregazione con SAP, appare idoneo a consentire il rispetto delle prescrizioni compendiate nel TUSPP, anche con riferimento alla partecipazione detenuta da questo Ente in AGESP».

In tale ottica e alla luce degli argomenti testé (ulteriormente) illustrati, deve ritenersi superato il rilievo della Corte dei conti, secondo cui «non si rinviene una argomentazione giustificativa sufficiente ad acclarare come tale propaggine societaria, futura conferitaria del ramo di azienda dell’attuale unico gestore AGESP, risulterebbe strettamente indispensabile al comune istante».

Parimenti, si ritiene di aver fornito ampia dimostrazione e motivazione delle ragioni per cui la costituzione della NewCo risulta «strettamente indispensabile, o quanto meno necessariamente strumentale, ai fini della realizzazione del progetto di aggregazione tra Sap e l’attuale gestore Agesp», il quale progetto si appalesa tutt’altro che «intrinsecamente autonomo» rispetto al Progetto in house (cfr. p. 13 del Parere).

Sicché, avendo fornito gli ulteriori elementi valutativi di cui sopra, «in punto di indispensabilità del nuovo soggetto societario per la gestione del servizio SIA», la «lacuna motivazionale» rilevata dalla Corte dei conti (cfr. p. 13 del Parere) deve ritenersi colmata e il relativo onere completamente assolto.

Già nella ricognizione delle partecipazioni societarie condotta dagli enti preposti, è stata individuata la necessità di una riorganizzazione che prevedesse la nascita di una NewCo dedicata alla gestione del SIA. Questo percorso, avviato in conformità alle linee guida normative, ha confermato che la creazione di una NewCo rappresenta non solo una scelta strategica, ma un passo obbligato per garantire un servizio pubblico più efficace, conforme alle normative e sostenibile nel lungo periodo. Anche alla luce di quanto sopra qualora l’unico Comune aderente fosse Venegono Superiore, la costituzione della NewCo resterebbe una necessità imprescindibile. La separazione del servizio di igiene ambientale in una società dedicata garantisce continuità operativa, efficienza gestionale e sostenibilità economica, evitando la dispersione di risorse e la frammentazione delle attività. L’operazione consente di mantenere il controllo analogo da parte del Comune di Busto Arsizio, che continuerà a detenere oltre il 99% del capitale sociale, assicurando così la *governance* pubblica e la programmazione strategica del servizio. La costituzione della NewCo, pertanto, non è subordinata all’ingresso di ulteriori Comuni ma, risponde all’esigenza di un assetto il più possibile allineato alla *best practice* dei servizi di pubblica utilità, assicurando la sostenibilità finanziaria dell’operazione e il miglioramento della gestione dell’igiene urbana.

* * *

Sulla sostenibilità finanziaria del Progetto in house

Quanto ai rilievi mossi dalla Corte dei conti in merito alla motivazione – ritenuta insufficiente e/o inadeguata – relativa alla sostenibilità finanziaria del Progetto *in house* ex art. 5, cc. 1 e 3, TUSPP (cfr. pp. 15-18 del Parere), si esplicitano i seguenti ulteriori elementi di valutazione alla base della Deliberazione.

La sostenibilità finanziaria del Progetto *in house* è garantita da un solido equilibrio tra investimenti, finanziamenti e redditività operativa. Il *Business Plan*, relativo alla NewCo, prevede investimenti per Euro 3 milioni circa nel triennio 2025-2027, suddivisi equamente tra i tre anni, oltre a investimenti iniziali per Euro 750 mila nel 2024 (già sostenuti da AGESP), di cui Euro 500 mila circa destinati allo sviluppo delle attività di AGESP ed Euro 250 mila circa specificamente per il Comune di Venegono Superiore.

Questi investimenti verranno finanziati attraverso una struttura bilanciata che prevede il 30% di equity e il 70% di debito (erogazione da parte di un istituto di credito o finanziamento soci fruttifero di interessi).

Questo approccio consente di mantenere un livello di indebitamento controllato, con una posizione finanziaria netta che oscilla tra Euro 728 mila ed Euro 736 mila nel periodo del piano, evitando squilibri finanziari.

La capacità di generare cassa è confermata da un EBITDA positivo e in crescita, che passa da Euro 1,092 milioni nel 2025 a Euro 1,292 milioni nel 2027, con un *EBITDA margin* stabile tra il 6% e il 7%.

Inoltre, la patrimonializzazione della società è solida, con un capitale proprio che cresce progressivamente da Euro 5 milioni circa nel 2025 a Euro 5,8 milioni circa nel 2027, migliorando il rapporto d'indebitamento D/E e conseguentemente riducendo il rischio finanziario.

In particolare, quanto al «profilo della stimata solidità economica di detta società», che la Corte dei conti ha ritenuto «del tutto privo di motivazione» (cfr. p. 18 del Parere), si rappresenta che la sostenibilità finanziaria del progetto è agilmente riscontrabile, oltre che dalla dotazione patrimoniale della NewCo, dalla sua capacità di generare flussi di cassa positivi (*FCFO*) a partire dal secondo esercizio prospettico, con un incremento ulteriore nel terzo anno, garantendo così l'autosufficienza finanziaria a regime (da ritenersi come anno tipo della società a regime a parità di perimetro gestito).

La sostenibilità finanziaria è viepiù comprovata dall'analisi del rapporto PFN/EBITDA stabilmente inferiore a 1 e rappresentativo, pertanto, del fatto che la *proxy* dei flussi di cassa dell'EBITDA consentirebbe la copertura del debito in meno di un anno nonostante la NewCo opererà in un ambito regolato e con affinamenti decennali.

Tenuto conto che le assunzioni previste si basano su dati stabiliti dalla regolazione tariffaria ARERA, che garantisce entrate certe e prevedibili, e su una gestione efficiente dei costi operativi (le proiezioni hanno come punto di partenza i PEF regolatori approvati dai seguenti Comuni: Busto Arsizio, Fagnano Olona e Venegono Superiore), il progetto dimostra una sostenibilità economica e finanziaria solida.

Quanto al rilievo formulato dalla Corte dei conti sulla mancata asseverazione del *Business Plan* (cfr. p. 16 del Parere), si fa presente che esso copre un periodo coerente con gli aggiornamenti biennali previsti da ARERA. La sua asseverazione non è stata ritenuta necessaria in quanto i *business* conferiti derivano da affidamenti pubblici già in essere.

In merito, si rileva che, oltre agli affidamenti già in essere per Busto Arsizio e Fagnano Olona, l'affidamento di Venegono Superiore ha comportato la predisposizione da parte dell'*Advisor* di

un Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA) oggetto di recente asseverazione in data 11/3/25.

Sotto l'ulteriore profilo relativo alla assenza di una «*grandezza dimensionale del ramo di azienda di Agesp*» (cfr. pp. 17-18 del Parere), si rappresenta che i documenti finora allegati non riportavano il valore patrimoniale del ramo d'azienda di AGESP, in quanto nei prospetti patrimoniali il ramo è stato valorizzato a valori contabili, considerando la natura non realizzativa dell'operazione di conferimento prospettata ma piuttosto la continuità dei valori contabili. L'operazione di conferimento del ramo d'azienda di AGESP alla NewCo verrà effettuata in continuità di valori contabili e la relativa perizia di conferimento è stata asseverata in data 21 febbraio 2025 dal dott. Francesco Chiarelli; questo garantisce la corretta valorizzazione del ramo d'azienda, confermandone la solidità economica e patrimoniale (di veda allegata perizia, **doc. 1**).

Pertanto, alla luce delle ulteriori esplicitazioni di cui sopra, devono ritenersi superati i rilievi formulati sul punto dalla Corte dei conti (cfr. pp. 15-18 del Parere) e, per l'effetto, deve ritenersi pienamente assolto anche l'onere motivazionale circa il parametro della sostenibilità finanziaria del Progetto *in house*.

* * *

Sulla convenienza economica e sulla compatibilità del Progetto *in house* con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

La Corte dei conti ha osservato altresì che «*Nella sostanza non si coglie la convenienza nella creazione di una nuova persona giuridica per lo svolgimento del SLA, già affidato in misura integrata all'unico gestore in house Agesp, di fatto partecipato per intero dal comune di Busto Arsizio*» (cfr. p. 20 del Parere).

Di seguito si illustreranno – con un maggior grado di dettaglio – i singoli elementi che, a parere del Comune di Busto Arsizio, depongono per la manifesta convenienza economica dell'intervento approvato con la Deliberazione, nonché per la sua compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

In primis, si osserva che il Progetto *in house* presenta una convenienza economica e una compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, poiché permette di ottimizzare la gestione del servizio di igiene urbana attraverso un modello organizzativo integrato.

Dal punto di vista della “convenienza economica”, l'operazione è giustificata dalla possibilità di ottenere economie di scala e sinergie operative, grazie alla razionalizzazione delle risorse e alla condivisione delle competenze all'interno di una struttura dedicata.

Il Progetto *in house* è stato prudenzialmente impostato in modo da non considerare impatti positivi immediati sulla tariffa per i cittadini di Busto Arsizio, anche al fine di non ipotizzare interventi sui PEF di affidamento già approvati dagli Enti competenti, con il beneficio principale rappresentato dalla convergenza dei risultati economici positivi verso la capogruppo AGESP.

In particolare, quanto al rilievo secondo cui «*La giurisprudenza ha chiarito che l'ente, per giustificare la convenienza economica della sua scelta di diventare socio, deve, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall'art. 20 Tusp in materia di razionalizzazione delle partecipazioni*» (cfr. p. 19 del Parere), si precisa che i parametri indicati dall'art. 20 del TUSPP per la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute da amministrazioni pubbliche prevedono che le amministrazioni effettuino una revisione periodica per verificare le proprie partecipazioni sulla base di alcuni elementi, tra i quali:

- coerenza con le finalità istituzionali dell'Ente;

- rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità;
- rispetto dei requisiti per la costituzione o il mantenimento di società pubbliche;
- eliminazioni delle partecipazioni non rispondenti ai criteri prestabiliti.

In questo contesto, nell'ambito delle diverse analisi e disamine svolte, i punti sopra citati sono stati tutti presi in considerazione e motivati, all'interno della Deliberazione e della documentazione ad essa allegata.

Per quanto concerne la tematica relativa alla "fattibilità dell'operazione", essa è revocata in dubbio dalla Corte dei conti nei termini seguenti: «il BP si riferisc[e] fondamentalmente ai soggetti ivi rappresentati, ossia agli attori dell'operazione aggregativa, piuttosto che alla società da costituire (newco), (...) e le proiezioni dei ricavi e dei costi non si riferiscono alla costituenda società» (cfr. p. 17 del Parere).

Al riguardo, si precisa che il Business Plan di cui all'Allegato A alla Deliberazione, riporta a p. 5 quanto segue: «lo scopo del presente lavoro è quello di fornire un supporto nella pianificazione economica-finanziaria del veicolo risultante dalla prospettata operazione di aggregazione gestione in house di Venegono Superiore con il ramo d'azienda di igiene ambientale di AGESP S.p.A.».

Inoltre, da p. 16 dello stesso documento vengono riportate le analisi e i prospetti di conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario della NewCo redatti sulla base del presupposto di cui sopra. L'analisi prevede anche uno specifico focus sullo sviluppo relativo alla gestione di Venegono Superiore, trattandosi del solo cambiamento strategico-operativo di carattere sostanziale rispetto al perimetro dell'attuale gestione già affidata dai Comuni di Busto Arsizio e Fagnano Olona.

Dal punto di vista dell'efficienza, la creazione della NewCo consente un utilizzo più efficace delle risorse, evitando la frammentazione delle attività e ottenendo economie di scala. La costituzione di una società dedicata permette di concentrare le risorse e le competenze specifiche nel settore dell'igiene ambientale, favorendo una maggiore razionalizzazione dei costi e un'ottimizzazione dell'organizzazione del lavoro.

La NewCo terrà conto sia del *know-how* che dell'esperienza di AGESP, riducendo i tempi e i costi di avvio rispetto a una gestione totalmente nuova o frammentata.

Il modello adottato della società *in house* garantisce flessibilità nella gestione operativa e nell'adeguamento del servizio alle esigenze del territorio, rispetto a un affidamento tramite gara a operatori esterni. Il nuovo gestore perseguirà un incremento della qualità del servizio per Venegono Superiore, con un miglioramento progressivo della raccolta differenziata, l'ampliamento della frequenza dei ritiri e l'introduzione di nuove attività (e.g. pulizia delle caditoie e la raccolta dei rifiuti speciali).

In conformità alle disposizioni del TUSPP, la NewCo è strutturata in modo da garantire il rispetto dei requisiti normativi ivi previsti, in particolar modo:

- osservanza dell'art 4. del TUSPP, che disciplina la costituzione e la gestione delle società a partecipazione pubblica;
- numero dei dipendenti maggiore rispetto al numero degli Amministratori, poiché lo Statuto prevede un numero di Amministratori pari a 3/5, mentre l'organizzazione prefigurata contempla un organico della società superiore a 100 dipendenti;
- distinzione della propria attività rispetto a quella svolta da altre società partecipate;

- fatturato medio degli ultimi tre anni superiore al milione di Euro, in quanto la società prevede un fatturato pari a oltre Euro 18 milioni annui;
- osservanza dell'art. 20 del TUSPP, che prevede che una società partecipata debba aver conseguito un utile positivo in almeno due degli ultimi cinque esercizi precedenti: tale requisito risulta puntualmente rispettato prevedendo sempre esercizi in significativo utile e con un'operatività in un settore regolato.

A titolo esemplificativo, in termini di sinergie generabili, si segnala che AGESP ha implementato per il Comune di Busto Arsizio un sistema avanzato per la gestione dei rifiuti basato sulla tariffa puntuale (TARIP), che prevede l'applicazione di una tariffa commisurata alla quantità effettiva di rifiuti prodotti da ciascuna utenza. A supporto di questa iniziativa AGESP si è dotata di un *software* "K-TARIP" al fine di gestire in modo efficiente e trasparente il servizio di igiene urbana. Questo sistema, nell'ambito dell'ampliamento del bacino gestito in capo alla NewCo, potrà essere messo a disposizione degli altri Comuni gestiti, al fine di offrire loro un servizio che gli permetta di implementare la tariffazione puntuale sulla reale produzione di rifiuti, favorire la transazione ecologica e migliorare la gestione dei rifiuti.

Inoltre, la creazione della NewCo favorirebbe anche lo sviluppo di sinergie operative, tra cui l'ottimizzazione dell'utilizzo dei mezzi. In particolare, alternativamente all'allocazione esclusiva di veicoli a ciascun Comune, la nuova organizzazione permetterebbe la condivisione delle risorse, garantendo una gestione più efficiente ed economica. Questo modello consentirebbe, inoltre, una maggiore flessibilità operativa, ottimizzando l'impiego dei mezzi in base alle esigenze effettive dei territori serviti e riducendo i costi complessivi di gestione e i cc.dd. fermi macchina.

Dal punto di vista dell'**economicità**, in riscontro al rilievo formulato dalla Corte dei conti sul «ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti, con la specifica che il ricorso al capitale di debito potrebbe essere anche rappresentato da un finanziamento soci» (cfr. p. 18 del Parere), si rileva che il piano finanziario evidenzia una struttura sostenibile. Come detto, gli investimenti previsti ammontano a Euro 3 milioni circa nel triennio 2025-2027, con un finanziamento bilanciato tra 30% di *equity* e 70% di debito; in caso di necessità, il finanziamento potrà essere acquisito anche attraverso un finanziamento soci o tramite erogazione da parte di un istituto di credito, assicurando la tenuta dell'equilibrio finanziario dell'operazione. Il finanziamento soci è stato ipotizzato con lo scopo di coprire il fabbisogno finanziario scaturente dagli investimenti già pianificati nell'ambito dell'attuale ramo d'azienda di AGESP, e di prossimo conferimento, per la cui attuazione già sussistono internamente alla conferente adeguate risorse finanziarie. Si ritiene, in ogni caso, come dettagliato nella *slide* 26 del documento relativo al *Business Plan* e come meglio esplicitato in precedenza, che il rapporto d'indebitamento della NewCo sia assolutamente contenuto.

L'**efficacia** del Progetto *in house* è garantita dall'integrazione con il modello operativo già in uso nei Comuni di Busto Arsizio e Fagnano Olona, assicurando continuità gestionale e un miglioramento delle prestazioni rispetto al precedente assetto. Il piano economico-finanziario prevede un aumento dei ricavi legato al miglioramento del servizio, passando da Euro 18,5 milioni circa nel 2025 a Euro 19,7 milioni nel 2027, e una crescita della qualità percepita, con l'obiettivo di fornire un servizio più efficiente e adeguato alle necessità del territorio.

La scelta della gestione *in house* consente, inoltre, di ridurre i costi amministrativi e garantire un controllo pubblico maggiormente pervasivo sulle strategie di sviluppo del servizio.

Come in parte già *supra* rilevato, la costituzione di una NewCo risulta necessaria per garantire una gestione specializzata ed efficiente del SIA, incanalando detta attività all'interno di un veicolo societario dedicato. Tale scelta strategica consente di ottimizzare le risorse, evitare la

frammentazione gestionale e favorire l'ingresso di nuovi soci pubblici, tra cui il Comune di Venegono Superiore e altri Enti territorialmente contigui interessati a partecipare alla gestione *in house*.

Al contempo, la nuova società permetterà di mantenere un controllo pubblico diretto, assicurando maggiore trasparenza, flessibilità operativa e una più efficace capacità di risposta alle esigenze del territorio, evitando interferenze con le altre attività *multi-business* di AGESP. In merito alla *governance* della NewCo, l'assetto societario garantirà un adeguato controllo pubblico sulle attività, preservando gli interessi degli Enti locali coinvolti e mantenendo, insieme a questi ultimi, il controllo analogo anche da parte del Comune di Busto Arsizio, che deterrà oltre il 99% del capitale sociale. Tale configurazione assicura la tutela dell'interesse collettivo, garantendo una gestione trasparente, efficiente e orientata alla qualità del servizio, con la possibilità di coinvolgere ulteriori soggetti pubblici interessati all'operazione.

Dunque, alla luce delle plurime argomentazioni *ut supra* meglio articolate, anche l'onere motivazionale relativo al parametro della convenienza economica e della compatibilità dell'intervento con i principi di efficienza, efficacia ed economicità deve ritenersi integralmente assolto.

* * *

Conclusioni

Restano dunque confermate e ulteriormente rafforzate le argomentazioni che depongono a favore della costituzione della NewCo, nonché della sottoscrizione di partecipazioni in essa, per il tramite di AGESP, e dell'approvazione del conferimento del ramo d'azienda di AGESP relativo alla gestione del SIA, con sottoscrizione, per il tramite della medesima AGESP, del relativo aumento del capitale, nei termini già formalizzati nella delibera del Consiglio Comunale di Busto Arsizio n. 3/25, evidenziandosi, da un lato, l'indispensabilità della scelta di dare vita a una nuova società e, dall'altro, la complessiva convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione di che trattasi, che risulta tale da assicurare un complessivo efficientamento della gestione generando migliorie tecnico-operative sulla qualità del servizio e, nel contempo, consistenti risparmi economici per il Comune.

Busto Arsizio: 13 marzo 2025

In fede,

AGESP S.p.A
Il Direttore Generale
Dott. Gianfranco Carraro

AGESP S.p.A.
L'Amministratore Unico
Francesco Giovanni Iadonisi

All.: c. s.