



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 (relatore)
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
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 16 aprile 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere

del comune di PONTIDA (BG)

VISTA la nota del Comune di Pontida pervenuta a mezzo pec in data 28 marzo 2025, prot. gen. C.d.C. n. 3437 con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale del 20 marzo 2025, n. 3 avente ad oggetto: *“Acquisizione della partecipazione societaria nella società pubblica Servizi Comunali s.p.a. e contestuale affidamento "in house providing" dei servizi di igiene ambientale” ai fini dell’adozione del parere ai sensi dell’art. 5 del TUSP;*

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. 97 dell'11 aprile 2025 con la quale il Presidente di Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;
Udito il relatore Maura Carta;

FATTO

1. *L'operazione societaria promossa dal Comune di Pontida.*

Il Consiglio Comunale di Pontida, comune di ca. 3.300 abitanti, ha sottoposto alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3 TUSP, la delibera n. 3 del 20 marzo 2025 avente ad oggetto *"Acquisizione della partecipazione societaria nella società pubblica Servizi Comunali s.p.a. e contestuale affidamento "in house providing" dei servizi di igiene ambientale" ai fini dell'adozione del parere ai sensi dell'art. 5 del TUSP"*.

Tale servizio risulta affidato dal Comune nel 2019, previa procedura ad evidenza pubblica, alla società G.eco s.r.l. con scadenza 31 marzo 2025. In data 14.2.2025 l'Ente ha chiesto una proroga tecnica per la durata massima di sei mesi, e comunque per il tempo necessario alla conclusione del procedimento per il nuovo affidamento (accettazione società G.eco srl con nota in data 24.2.2025).

Nel 2024 il Comune ha avviato un'indagine esplorativa per individuare la modalità di affidamento del servizio, come prescritto dall'art. 42 comma 1 lett. e) del D. Lgs. 267/2000 (di seguito TUEL) che attribuisce al Consiglio Comunale competenza in merito all'organizzazione dei pubblici servizi.

A tale fine la Giunta Comunale con deliberazione n. 113 del 30.11.2024, ha delegato il Responsabile dell'Ufficio Tecnico per la predisposizione della Relazione ex art. 14, comma 3, del D.lgs. n. 201/2022 prevedendo altresì che, nel caso risultasse preferibile sistema di autoproduzione *in house providing*, anche della Relazione ex art. 17 del D.lgs. n. 201/2022.

Detta Relazione è stata elaborata e depositata il 23 gennaio 2025 ed approvata con delibera di G.C. n. 21 del 21.02.2025.

Richiamato il percorso e l'esito dell'attività istruttoria, il Consiglio Comunale con delibera n. 3 del 20 marzo 2025 ha disposto *"di approvare le premesse come parte integrante e sostanziale della presente deliberazione; 2. di approvare la partecipazione del Comune di Pontida alla società pubblica Servizi Comunali S.p.A., con sede in Sarnico, Via Suardo n. 14/A, iscritta presso il Registro delle Imprese di*

Bergamo al n. 303200 R.E.A., codice fiscale 02546290160, mediante l'acquisto di n. 5 (cinque) azioni al valore di euro 245,85 (duecentoquarantacinque/ottantacinque) cadauna, per un totale di euro € 1.229,25 (milleduecentoventinove/25); 3. di approvare l'allegato Statuto della Società "Servizi Comunali S.p.A.", parte integrante e sostanziale del presente atto; 4. di approvare la Relazione tecnica, con i relativi Allegati – incluso il Piano economico finanziario asseverato - redatta ai sensi dell'art. 14 e dell'art. 17 del D.lgs. n. 201/2022, allegata al presente atto quale parte integrante e sostanziale; 5. di affidare "in house", successivamente alla iscrizione del Comune nel libro soci, alla Società pubblica Servizi Comunali S.p.A. di Sarnico (BG), per anni 10 (dieci), secondo la modalità dell'"in house providing" il servizio di "Gestione dei servizi di igiene ambientale" alle condizioni indicate nella Proposta di "Disciplinare di servizio per l'affidamento mediante l'istituto dell'in house providing dei servizi di igiene ambientale alla Società Servizi Comunali S.p.A.", dando mandato alla Giunta Comunale di concordare con la Società gli aspetti operativi, di dettaglio e di stabilire la data di inizio del servizio; 6. di approvare lo schema di "Contratto di servizio" e suoi Allegati ad oggetto l'affidamento in house dei Servizi di igiene ambientale, indicante le modalità di gestione, di controllo da parte dell'Amministrazione, allegato alla presente quale parte integrante e sostanziale (01_Contratto di servizio integrato ARERA)".

La delibera è stata trasmessa alla Sezione completa di tutti gli allegati (lo Statuto della Servizi Comunali S.p.A., il disciplinare di affidamento, il contratto di servizio, i pareri di regolarità nonché la Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4 e la relazione ex art. 17 d.lgs. 201/2022 e il Piano economico finanziario di affidamento).

Dalla visura camerale effettuata dalla Sezione alla data odierna non risulta che il Comune di Pontida sia socio della predetta società.

DIRITTO

2. L'art. 5 del TUSP e il controllo della Corte dei conti.

L'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito 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 (per la compiuta analisi di tale funzione si rimanda a Corte dei Conti, n. 16/SSRRCO/2022/QMIG e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022; Sezione Lombardia n. 161 e n. 194 del 2022 e, tra le più recenti n. 6/2025/PASP n.42/2025/PASP).

I parametri del controllo affidato alla Corte dei conti consistono nella verifica della conformità dell'atto deliberativo a quanto disposto dagli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 TUSP, con particolare riguardo:

- alla riconduzione della partecipazione ad una fra le tipologie previste;
- alla compatibilità con le finalità istituzionali dell'ente;
- alla convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- al rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità;
- all'osservanza della normativa euro-unitaria in materia di aiuti di Stato.

Il rispetto di detti parametri deve essere rapportato all'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione che intende costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita.

Siffatto onere motivazionale non è assolto quando l'atto deliberativo contenga mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche mentre l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche qualora essa sia sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale attraverso il quale si è proceduto all'inquadramento della fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. le richiamate SRC Lombardia n. 161/2022/PAR e, tra le più recenti, n. 30/2025/PASP e n. 42/2025/PASP).

Così sinteticamente richiamato il quadro normativo di riferimento si procede all'esame dell'atto deliberativo trasmesso dal Comune di Pontida.

a) *Il vincolo tipologico.*

L'art. 3 del TUSP stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

Il modello societario al quale il Comune ha deliberato di aderire è quello di una società per azioni a capitale interamente pubblico (art. 1 dello Statuto della Servizi Comunali S.p.A.).

Detta società è compartecipata da 110 Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Milano e Cremona e dalla Comunità Montana Laghi Bergamaschi e fornisce il servizio di igiene ambientale, mediante l'istituto dell'*in house providing*, a più di 400.000 abitanti nei territori dei comuni affidatari.

b) Onere di motivazione sul perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

Le partecipazioni (dirette e indirette) in organismi societari da parte degli enti pubblici sono assoggettate, secondo quanto previsto dall'art. 4 del TUSP a un doppio vincolo:

a) generale di scopo, consistente nello svolgimento di attività di produzione di beni e servizi "strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali";

b) di attività, dovendo la società svolgere una delle attività prescritte.

La delibera consiliare n. 3/2025 e la Relazione allegata corrispondono in larga parte, sia per il contenuto che per la tecnica espositiva, ad altre esaminate di recente dalla Sezione per l'affidamento del servizio di igiene urbana alla medesima società (SRCLM n. 6/2025/PASP, n. 22/2025/PASP e la già citata n. 42/2025/PASP).

Nel dettaglio, la predetta Relazione richiama la giurisprudenza contabile e amministrativa che ha qualificato il servizio di igiene urbana, trasporto e smaltimento come *"servizio pubblico locale di rilevanza economica, in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio..."* (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263 e C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 17 gennaio 2014, n. 20 - Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537). La medesima qualificazione del servizio di igiene ambientale si rinviene anche nel caso in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto, sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537).

L'atto in esame (delibera n. 3/2025, pag. 3) richiama, inoltre, l'art. 198 del d.lgs. n. 152/2006 e la giurisprudenza formatasi sul punto che riconosce ai Comuni il compito istituzionale di continuare *"la gestione dei rifiuti urbani avviati allo smaltimento fino a che non sia avviato il servizio del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202, e cioè del soggetto selezionato dall'autorità d'ambito ottimale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 luglio 2015, n. 3719; cfr. anche TAR Campania, Salerno, Sez. I, ordinanza 26 gennaio 2016, n. 52)"*.

La Sezione prende atto dell'assolvimento, nel testo della delibera e della Relazione che ne costituisce parte integrante e sostanziale, dell'onere motivazionale sul perseguimento di finalità istituzionali.

c) 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 externalizzata del servizio affidato".

La decisione di proporre l'affidamento in house alla Servizi Comunali S.p.A. è supportata da un'adeguata motivazione.

Mette conto di osservare che, nella premessa della delibera in esame, alcuni consiglieri hanno espresso perplessità sulla scelta oggetto della delibera in esame e rilevato che *"pur condividendo la convenienza economica dell'in house, come rappresentata, e la qualità del servizio assicurata dalla società Servizi comunali spa, ... sarebbe stato possibile individuare anche una diversa società pubblica oppure procedere con gara pubblica"*.

Nel prosieguo della discussione si è cercato di dare risposta alle osservazioni sulla convenienza economica della scelta con richiamo ad argomenti esposti nella Relazione ex D.lgs. 201/2022.

Fatta questa premessa si può procedere alla verifica della sostenibilità finanziaria, sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo, dell'acquisizione della partecipazione per l'affidamento di un servizio ad una società in house come prescritto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, sin dalla deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG.

La sostenibilità finanziaria oggettiva 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.

Tale elemento costituisce espressione della nozione stessa d'impresa contenuta nell'art. 2082 c.c. che richiama, tra i requisiti qualificanti la figura dell'imprenditore, l'esercizio di un'attività economica fondata su un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati.

Nella delibera n. 16/2022 cit. si evidenzia che nelle società a partecipazione pubblica la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte

dall'art. 14 del D.lgs. 175/2016 al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario.

A tal fine l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni deve essere supportato da un business plan o da forme analoghe di analisi di fattibilità dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

Nel caso in esame tale verifica risulta effettuata.

Servizi Comunali S.p.a. è una società a capitale interamente pubblico (pg. 62 Rel.) che ha presentato un Piano economico finanziario di affidamento (di seguito "PEFA") redatto secondo lo schema tipo definito dall'Autorità di regolazione - ARERA.

Per verificare la sostenibilità finanziaria oggettiva dell'acquisto della partecipazione in prospettiva di un affidamento decennale del servizio, si ritiene utile riportare il totale annuo del servizio integrato di gestione dei rifiuti del Comune di Pontida per l'anno 2023 e a seguire, sulla scorta di tali valori la proiezione della sostenibilità finanziaria nel decennio di affidamento del contratto come indicata nel PEFA.

totale annuo servizi previsti (A)	€ 194.731,32
smaltimenti (B)	€ 126.496,78
ricavi (C)	€ 29.588,76
totale (A+B)-C	€ 291.639,34

6. Determinazione dei ricavi tariffari e degli altri ricavi

RICAVI espressi in Unità EURO	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
A1) Ricavi da canone dei servizi	291.639	294.556	297.501	300.476	303.481	306.516	309.581	312.677	315.804	318.962
A5) Vendita del materiale differenziato	29.589	29.589	29.589	29.589	29.589	29.589	29.589	29.589	29.589	29.589
TOTALE	321.228	324.144	327.090	330.065	333.070	336.105	339.170	342.266	345.392	348.550

Di seguito sono riportati i valori complessivi dei ricavi da sistemi collettivi di compliance e verso il mercato

Rifiuto	Codici Identificativi Rifiuto	Valore totale
Olio Vegetale	200125	292,50
Imb. plastica	150102	9.352,80
Carta / Imb. Carta e cartone	200101/150101	6.629,00
Imb. Materiali Misti	150106	6.174,00
Ferro e metalli	200140	4.997,00
Cassette in plastica	150102	682,50
Polistirolo	150102	109,20
Imb. Metallo		413,55
Imb. Plastica (flusso B)		938,21
TOTALE		29.588,76

L'ammontare dei servizi previsti nel Comune di Pontida è stato valutato come integralmente sostenibile sulla scorta di diversi elementi che denotano equilibrio e solidità economica e patrimoniale e finanziaria della Servizi Comunali S.p.A.

Tale valutazione scaturisce dai risultati conseguiti nelle gestioni in essere nei comuni e dai dati sull'andamento previsionale dei costi di gestione e di investimento.

Di seguito si riportano gli esiti degli ultimi sette bilanci d'esercizio di Servizi Comunali riportati a pg. 102 della Relazione allegata alla delibera n. 3/2025:

Dati di bilancio	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ricavi delle vendite e delle prestazioni - Voce A1)	24.487.518	25.918.140	27.753.748	30.354.185	35.451.858	37.656.691	39.217.765
Valore aggiunto (VA)	11.280.360	12.016.364	13.019.515	14.271.519	15.796.584	16.077.059	18.038.500
Margine operativo lordo (MOL)	3.949.878	3.596.959	3.970.253	4.692.606	4.759.693	4.397.313	5.960.003
Imposte sul reddito - Voce 20)	867.294	708.816	1.038.282	800.656	680.099	590.548	1.057.803
Utile netto d'esercizio - Voce 21)	2.237.891	1.797.853	2.818.630	2.297.424	2.211.718	1.700.922	2.883.822

I costi operativi per l'erogazione del servizio sono stati stimati sulla base di dati contabili disponibili e delle prestazioni previste nel contratto di servizio, negli allegati tecnico economici dello stesso (pg. 8 PEFA allegato alla del. CC n. 3/2025) nonché della stima dei costi del personale operativo e indiretto.

Il piano di investimenti indica quelli previsti per il 2025 (n.7 automezzi d'opera attrezzati, n.3 spazzatrici e n. 7 attrezzature compattanti e scarrabili) e per il 2028 (n. 10 vasche e telai, n. 3 spazzatrici, n. 2 compattatori, n. 1 rimorchio e n. 1 mezzo due assi).

La Società ha dichiarato di essere in grado di provvedere al finanziamento degli investimenti e degli altri fabbisogni finanziari prevalentemente con capitale proprio e in maniera residuale mediante ricorso al sistema creditizio per finanziamenti di breve periodo.

La Relazione prosegue a pg. 101 e ss. nell'esame dei prospetti economico finanziari e dal bilancio previsionale decennale che tengono conto del fatturato, dei costi di gestione, del costo del lavoro, del MOL/Ebitda, degli ammortamenti, del reddito operativo e dei risultati ente e post imposte.

La Relazione rimanda al PEFA che espone, alle pg. 11 e ss., il bilancio previsionale (stato patrimoniale, conto economico, rendiconto finanziario e rendiconto finanziario riclassificato) dal 2025 al 2034 e fornisce indicazioni:

- sul VAN -valore attuale netto quale indicatore che misura la redditività del progetto sulla base dei flussi di cassa futuri (attualizzati al costo medio ponderato del capitale) con l'investimento iniziale;
- sul TIR- tasso interno di rendimento che rappresenta il tasso di rendimento effettivo;
- sull'indicatore Payback Period, utilizzato per determinare il tempo necessario per recuperare l'investimento iniziale attraverso i flussi di cassa positivi generati dal progetto;
- sul Debt Service coverage Ratio, per valutare la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti per coprire le rate del debito;
- sul Loan Life Coverage Ratio, per valutare la capacità di un progetto di generare flussi di cassa sufficienti a coprire il debito residuo per l'intera durata del finanziamento.

Dopo aver esaminato questi risultati, il Responsabile dell'Ufficio tecnico incaricato osserva (pg. 104 della Relazione) che *"il rischio per il Comune di subire perdite patrimoniali è assai remoto e anche nell'eventualità di chiudere un esercizio in perdita, la società possiede riserve capienti per la sua copertura. A ciò si aggiunga che, nell'attuale assetto, l'attività inerente il segmento del servizio relativo alla termovalorizzazione del rifiuto secco indifferenziato presenta evidenti anomalie di mercato in quanto, pur trattandosi di una parte rilevante dei costi complessivi del servizio, la normativa in vigore in Lombardia non prevede la possibilità di attivare nuovi termovalorizzatori sancendo di fatto il monopolio degli impianti esistenti. La società ha, pertanto, valutato e deciso di realizzare un impianto per il trattamento delle frazioni di rifiuto non soggette a tale limitazione. Con l'unanime consenso dei soci ha deciso di accantonare gli utili a riserve (anziché distribuirli) al fine di massimizzare la qualità del servizio e garantire agli utenti serviti e a tutti gli azionisti, a prescindere dal valore azionario posseduto, un costante programma di investimenti e di aggiornamenti delle infrastrutture e dei mezzi operativi dedicati al servizio..."*.

In conclusione, l'esame sulla sostenibilità finanziaria dal punto di vista oggettivo risulta adeguato.

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, la delibera consiliare n. 3/2025 indica l'esborso pecuniario a carico dell'Ente contenuto e di limitato importo: la partecipazione del Comune di Pontida alla Servizi Comunali S.p.A. comporterà l'acquisto di n. 5 (cinque) azioni al valore di euro 245,85 (duecentoquarantacinque/85) cadauna, per un totale di euro euro 1.229,25 (milleduecentoventinove/25).

Peraltro, la delibera consiliare in esame a pg. 9 precisa che *“il Comune, come rilevato dalla citata deliberazione di revisione straordinaria delle partecipate, non detiene partecipazioni in società che svolgono per conto dell’Ente attività analoghe o similari a quelle svolte dalla Servizi Comunali S.p.A.”*.

Così illustrata la sostenibilità finanziaria, occorre stabilire se la delibera in esame sia corredata da un adeguato supporto motivazionale sulle ragioni e finalità della scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.

La delibera e la Relazione del 23 gennaio 2025 (§1.2) espongono il percorso effettuato dall’Ente per la scelta del modello gestorio del servizio di igiene urbana per 10 anni, dall’1.4.2025 al 31.3.2035, tra le seguenti opzioni: a) affidamento a operatore economico operante sul libero mercato scelto con procedura ad evidenza pubblica; b) affidamento a società mista; c) affidamento a società in house.

Mette conto di rilevare che la predetta Relazione non si sofferma in modo puntuale e dettagliato su caratteristiche e contenuti del servizio affidato a G.eco s.r.l. di cui se ne coglie un riferimento, quale mero antecedente storico, solamente a pg. 30.

Nei paragrafi successivi è riportata una disamina puntuale dei diversi modelli gestori, un’analisi del mercato di riferimento, una comparazione sulla base degli indicatori di qualità del servizio e un’analisi economica e finanziaria della scelta tra le predette opzioni

La Relazione espone diversi indicatori della qualità del servizio erogato da società in house (Cluster A) e da società operanti nel libero mercato (Cluster B) in ambito provinciale e regionale e, in particolare, con i dati dal 2019 al 2023, sulla produzione totale di rifiuti urbani, dei rifiuti differenziati e dei servizi integrati di supporto alle amministrazioni comunali per concludere che *“l’affidamento “in house” del servizio di igiene urbana rapportato ai dati provinciali, ai dati regionali e ai dati nazionali, è nel complesso nettamente migliore alla media e quindi da valutarsi positivamente in quanto efficiente sotto il profilo qualitativo e quantitativo del livello dei servizi offerti “* (infra Relazione pg. 43).

Risultano analizzati i diversi modelli gestori del servizio di igiene urbana mediante individuazione degli elementi certi e possibili, secondo la *“metodologia S.W.O.T.”* (ivi, pag. 30 e 31), concernente i profili *“Strength (punti di forza)”*, *“Weakness (punti di debolezza)”*, *“Opportunities (opportunità)”*, *“Threat*

(*minacce*)”, criteri validati dalla giurisprudenza contabile e amministrativa (SRC LOMB n. 161/2022/PAR, Cons. Stato, sez. V, n. 1596/2021 e TAR Lazio, sez. II bis, n. 5432/2024).

Descritte le caratteristiche del servizio sono stati esaminati i costi, secondo i criteri indicati da ARERA, le tipologie delle utenze da servire (domestiche e non domestiche), i dati consuntivi di produzione nelle province di Bergamo, Mantova e Brescia del 2023, i servizi base da affidare, i servizi opzionali, gli smaltimenti, i trattamenti e il recupero dei rifiuti determinati per quanto riguarda il Comune di Pontida sempre con riferimento ai dati del 2023.

La valutazione comparativa tra le diverse opzioni di gestione del servizio di igiene urbana è contenuta nelle pag. 29-56 della Relazione dove sono esposte schede tecniche e tabelle di dettaglio avuto riguardo, tra l’altro, alle percentuali di raccolta differenziata media e alla produzione pro-capite media annua di rifiuti indifferenziati rispetto ai dati medi della Provincia di Bergamo, Brescia e della Regione Lombardia, oltre a vari indicatori di gestione determinati in base alla metodologia utilizzata da Regione Lombardia e ISPRA nei Report annuali di “Produzione e Gestione dei Rifiuti in Regione Lombardia”, alla qualità del servizio legati alla tariffazione puntuale, agli obiettivi di miglioramento del servizio e della qualità, alla congruità economica dei costi storici rispetto ai costi standard e alla comparazione economica dei costi storici con i dati medi regionali e provinciali.

A pg. 28 delle Relazione viene espressa una preferenza per l’*in house providing* anche in forza dei peculiari poteri “interni” riservati all’Amministrazione, delle specifiche clausole del Capitolato Tecnico Prestazionale del Servizio e dei poteri di controllo analogo, valutata la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell’azione amministrativa per i servizi di igiene urbana.

Il Collegio osserva che la Relazione non offre adeguata risposta all’obiezione, sollevata da un Consigliere comunale testualmente sopra riportata, in merito ad una eventuale valutazione comparativa tra le diverse società pubbliche partecipate dai Comuni operanti nella provincia bergamasca e bresciana che, secondo quanto riportato a pg. 29 dell’elaborato, sono molteplici. Oltre a Servizi Comunali s.p.a., operano la Val Cavallina Servizi s.r.l., C.B.B.O s.r.l., Garda Uno s.p.a., SAE Valle Sabbia s.r.l., Silea s.p.a., Valle Camonica Servizi s.r.l. che dispongono anche di mezzi di raccolta e che hanno un affidamento *in house* da parte dei Comuni soci.

La Relazione a pg. 100 riferisce che *“l’offerta fornita da Servizi Comunali S.p.A. è stata redatta secondo modalità, frequenze e quantitativi propri del Comune di Pontida nell’annualità appena trascorsa (anno 2024)... mettendo in relazione la stessa con i dati risultanti dalla gestione attuale trasmessi dall’attuale gestore e riscontrabili agli atti del Comune. Questi ultimi forniscono il costo consuntivo per gli anni 2023 e 2024.*

Come meglio si riscontra negli schemi di seguito riportati, il costo per l’anno 2023 sostenuto da Pontida si attesta pari ad **€/anno 303.890,70** oltre IVA, mentre per l’anno 2024 un costo pari ad **€/anno 311.447,00**.

2023 Costo annuo previsto (A)	€. 303.999,21
2023 Costo smaltimenti (B)	€. // (compreso nel canone)
2023 Ricavi (C) 2023	€. 1.126,69
2023 Totale (A+B) – C	€. 301.872,52
2024 Costo annuo previsto (A)	€. 313.090,06
2024 Costo smaltimenti (B)	€. // (compreso nel canone)
2024 Ricavi (C) 2023	€. 1.643,06
2024 Totale (A+B) – C	€. 311.447,00

L’offerta in esame attesta un costo pro-capite (€/ab. per anno) pari a 89,38 che si riscontra essere inferiore allo specifico dato sul costo pro-capite medio in comuni aventi un numero di abitanti equivalenti (127,91 euro).

La delibera consiliare n. 3/2025 individua ulteriori elementi di conferma per la gestione internalizzata (pag. 9) atteso che Servizi Comunali S.p.A. ha, tra l’altro, conseguito nel triennio precedente *“...un fatturato medio superiore al milione di euro; o dalla data della sua costituzione ha sempre prodotto risultati di gestione positivi; ha sempre presentato bilanci in attivo, senza mai ricorrere a contributi in conto esercizio o in conto capitale da parte dei Comuni soci; il numero degli amministratori è inferiore al numero degli addetti; il contenimento dei costi di funzionamento è stato realizzato ponendo al minimo il compenso dei membri del Consiglio di amministrazione e sono rispettosi del dettame normativo di cui art. 4 comma 4 e 5 del d.l. 06/07/2012 n. 95 che prevede che detti compensi non possano superare l’80% del costo complessivo sostenuto nell’anno 2013 e della prevalente giurisprudenza della Corte dei Conti; nel corso degli anni ha distribuito utili ai Comuni soci; o ha garantito tariffe tra le più basse della Provincia; o ha adottato standard di qualità tra i più alti riscontrabili nel settore di riferimento; o ha adottato un programma significativo di investimenti in mezzi a basso impatto ambientale e impianti finalizzati alla differenziazione dei rifiuti raccolti concorrendo a ridurre la necessità di ricorrere alla termovalorizzazione”*.

La delibera in esame, invece, nulla dispone in ordine a quanto stabilito dall’art. 20 del D.Lgs. n. 201/2022 recante *“Tutele sociali”*, mentre lo schema del contratto di servizio all’art. 23, comma 7, dispone che *“Ai sensi di quanto disposto*

dalla normativa di settore, il personale che precedentemente all'affidamento del servizio risulti alle dipendenze del Gestore uscente, ove ne ricorrano i presupposti e tenendo conto anche della disciplina del rapporto di lavoro applicabile in base al modello organizzativo prescelto nonché a seguito di valutazioni di sostenibilità ed efficienza rimesse all' Ente Territorialmente Competente, può essere soggetto al passaggio diretto ed immediato al nuovo Gestore del Servizio affidato".

All'esito di tali comparazioni la delibera conclude nel senso che il servizio erogato da Servizi Comunali S.p.A. nei comuni soci presenta caratteristiche di efficienza e di qualità migliorative rispetto ai dati medi dei Comuni della Provincia di Bergamo e Brescia e del contesto della Regione Lombardia; che è connotato da una gestione efficiente e di livello complessivamente superiore alle varie medie gestionali; che il costo risulta nettamente inferiore ed economicamente congruo rispetto alle situazioni prese a riferimento.

Per concludere sul punto, la Sezione prende atto dell'istruttoria condotta e dell'assolvimento degli oneri motivazionali.

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

Secondo la giurisprudenza contabile, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità dell'utilizzo dello strumento societario rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

Sotto il profilo dell'efficacia, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di risultati misurabili.

Quanto al profilo dell'economicità e dell'efficienza dello strumento societario prescelto, la motivazione deve adeguatamente dimostrare che la forma giuridica individuata sia la migliore alternativa possibile, proprio sotto i profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Come osservato *sub c)*, nell'atto deliberativo in esame e nei relativi allegati si rinviene un espresso raffronto in ordine ai vantaggi ed alle criticità derivanti dalle varie possibili forme di gestione. A tal riguardo si vedano sia l'analisi "S.W.O.T.", a pag. 51 e ss. della richiamata Relazione illustrativa, sia l'elencazione dei risparmi annui contenuti.

La Relazione evidenzia come la comparazione tra il costo consuntivo per gli anni 2023 e 2024 e l'offerta fornita da Servizi Comunali S.p.A induca a ritenere la proposta economica fornita da quest' ultima economicamente vantaggiosa rispetto alle condizioni economiche attualmente applicate registrando:

- un risparmio annuo per il Comune di Pontida pari ad € 10.233,18 oltre Iva 10% rispetto al costo consuntivo 2023 (pari al 3,5% circa);
- un risparmio annuo per il Comune di Pontida pari ad € 19.807,66 rispetto al costo consuntivo 2024 (pari al 6,8% circa).

Viene espressamente rilevato che le analitiche risultanze istruttorie *“evidenziano come la scelta del modello dell'in-house risulti maggiormente performante riscontrando maggiori opportunità e punti di forza e minori punti di debolezza in relazione alle altre modalità di affidamento del servizio di igiene urbana”* (cfr. Relazione illustrativa, pag. 70).

La Sezione prende quindi atto dell'adempimento degli oneri motivazionali richiesti.

e) Compatibilità con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Sul punto i documenti esaminati riportano indicazioni essenziali.

La delibera non contiene alcun accenno al tema della compatibilità con le norme dei trattati europei mentre la citata Relazione a pg. 25 rileva come *“la qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di servizio di interesse economico generale (cd. SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea ... tale Pacchetto (cd. Pacchetto SIEG) prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Altmark...”*.

La Relazione illustra le condizioni in presenza delle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato, condizioni che nel caso in esame sono considerate tutte sussistenti (assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro; parametri di compensazione previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico,

tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole; in presenza di un affidamento diretto, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente, adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste).

f) Adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

La delibera in esame dichiara che la Relazione per l'affidamento in house in favore della Società partecipata Servizi Comunalì S.p.A., ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022 è stata pubblicata all'Albo Pretorio, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016.

Il Comune ha allegato copia dell'avviso di consultazione pubblica pubblicato nell'Albo Pretorio e sul sito dell'ente, con invito a presentare osservazioni fino al 13 marzo 2025, anche se non sono specificate le date di inizio e fine della pubblicazione.

In conclusione, ferme restando le considerazioni sopra riportate ed avuto riguardo all'importo del contributo del Comune per l'acquisto della partecipazione, 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 esprime parere positivo sulla deliberazione consiliare n. 3 del 20 marzo 2025 del Comune di Pontida (BG), ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.

DISPONE

a cura della Segreteria, la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Sindaco perché ne informi l'assemblea.

ORDINA

al Comune di Pontida 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.

Così deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
28 aprile 2025
Il funzionario preposto f.f.
ai servizi di supporto
(Manuela Malusardi)