



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
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 3 aprile 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**sulla richiesta di parere ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016
del comune di CISERANO (BG)**

VISTA la nota del Comune di Ciserano (BG) pervenuta a mezzo pec in data 18 marzo 2025, prot. gen. C.d.C. n. 3437 - prot. pareri TUSP n. 11/2025, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale del 13 marzo 2025, n. 12 avente ad oggetto: *“Affidamento in house providing della gestione del servizio integrato di igiene ambientale e acquisizione della partecipazione societaria in SERVIZI COMUNALI S.P.A.”*;

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. 83 del 31 marzo 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 Ciserano.*

Il Consiglio Comunale di Ciserano, comune di ca. 5.700 abitanti, ha sottoposto alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3 TUSP, la delibera n. 12 del 13 marzo 2025 avente ad oggetto *"affidamento in house providing della gestione del servizio integrato di igiene ambientale e acquisizione della partecipazione societaria in SERVIZI COMUNALI S.P.A."*.

La delibera premette che, non essendo ancora istituiti gli ambiti territoriali ottimali per il servizio di igiene ambientale nella Lombardia, i singoli comuni risultano titolari del servizio di igiene urbana, servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica.

Il Comune ha affidato il predetto servizio, previa procedura ad evidenza pubblica, alla società Geco s.r.l. ed il relativo contratto andrà a scadere il 31 maggio 2025.

In prossimità della scadenza l'Ente 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, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione"*.

Con deliberazione G.C. n. 76 del 5 settembre 2024 è stato delegato il Responsabile dell'Ufficio Tecnico alla redazione della Relazione ex art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 201/2022 per la scelta del modello gestorio e nel caso risultasse preferibile sistema di autoproduzione in *house providing*, della Relazione ex art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022.

Con successiva deliberazione G.C. n. 12 del 20 febbraio 2025 sono state approvate le risultanze dell'istruttoria condotta del Responsabile dell'Ufficio Tecnico contenute nella Relazione redatta ai sensi degli articoli 14 e 17 comma 2 del D.Lgs. n. 201/2022, rinviando al Consiglio Comunale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 42 comma 2, lettera e) del D.Lgs. 267/2000 e dell'art. 17, comma 2 del D.Lgs. n. 201/2022, l'adozione della delibera di affidamento del servizio di igiene urbana

alla società in house Servizi Comunali Spa, disponendo a tal fine l'acquisto di n. 10 (dieci) quote/azioni al valore di euro 245,85 cadauna per un totale di euro 2.448,85. La delibera è stata, quindi, trasmessa agli Uffici Competenti per l'attivazione delle forme di consultazione pubblica di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016 e di ogni altro adempimento ritenuto necessario.

Richiamato il percorso e l'esito dell'attività istruttoria, la delibera consiliare n. 12 del 13 marzo 2025 ha previsto: *"1. Di approvare le premesse come parte integrante e sostanziale della presente deliberazione; 2. Di approvare la relazione tecnica, con i relativi allegati – incluso il piano economico finanziario asseverato - redatta dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico riguardante gli esiti della valutazione effettuata ai sensi dell'art. 14 e dell'art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022, allegata al presente atto quale parte integrante e sostanziale; 3. Di approvare l'allegato Statuto della Società "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; 4. Di approvare la partecipazione dell'amministrazione comunale alla Servizi Comunali S.p.A. mediante l'acquisto di n. 10 (dieci) quote/azioni al valore di euro 245,85 (duecentoquarantacinque/ottantacinque) cadauna per un totale di euro 2.458,50 (duemilaquattrocentocinquantootto/cinquanta); 5. Di approvare lo schema di "Contratto di servizio" indicante le modalità di gestione, di controllo da parte dell'Amministrazione comunale e i costi di espletamento del servizio, allegato alla presente quale parte integrante e sostanziale; 6. Di affidare, successivamente alla iscrizione del Comune nel libro soci, alla Società Servizi Comunali S.p.A. di Sarnico (BG) per anni 10 (dieci) dal 01/06/2025 al 31/06/2035 secondo la modalità dell'"in house providing" i servizi ambientali alle condizioni indicate nella proposta di disciplinare di servizio, dando mandato alla Giunta Comunale di concordare con la Società gli aspetti operativi, di dettaglio e di stabilire la data di inizio del servizio".*

Il Comune ha trasmesso alla Sezione la delibera, la Relazione, lo Statuto della Servizi Comunali S.p.A., il Regolamento, 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 (d.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2) e, quale "Parte seconda", la relazione sull'affidamento del servizio di igiene urbana mediante l'istituto dell'*in house providing* (d.lgs. 201/2022 art. 17).

In forza di tali considerazioni e dell'esame della situazione gestoria del servizio di

igiene urbana a livello regionale e provinciale, l'estensore della relazione ha ritenuto opportuno richiedere un'offerta a Servizi Comunali spa in data 4.11.2024 prot. 12051, la maggiore società in *house* della provincia di Bergamo.

Il Piano economico finanziario di affidamento (PEFA) è stato trasmesso solo dopo specifica richiesta, predisposto su carta intestata di Servizi Comunali s.p.a., con data 10.12.2024, non firmato.

La visura camerale effettuata dalla Sezione alla data odierna ha confermato che il Comune di Ciserano non è 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).

I parametri del controllo affidato alla Corte dei Conti, elencati dal legislatore, 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 n. 6/2025/PASP).

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

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 108 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 partecipazione oggetto della delibera consiliare n. 12/2025 risulta essenzialmente preordinata all'affidamento *in house* del servizio di igiene ambientale del Comune di Ciserano che nella seconda pagina riferisce come "*la gestione in house garantisce che l'azienda sia una longa manus dell'amministrazione, con vantaggi sulla flessibilità in termini di servizi attivabili ora e in futuro. Sottolinea che con il nuovo affidamento a parità di servizi si stima un risparmio di circa 100.000 euro, pari al 12% del costo del servizio, con positivo riflesso sulla TARI*".

La Relazione allegata alla delibera richiama la giurisprudenza contabile e amministrativa che ha riconosciuto per il servizio di igiene urbana, trasporto e

smaltimento la natura *“di 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...”* (SRC Lombardia, n. 363/2013/PAR e n. 20/2014/PAR - Consiglio di Stato, Sez. V, 3.5.2012 n. 2537).

Detta Relazione sottolinea come medesima qualificazione del servizio di igiene ambientale si rinviene anche nel caso in cui l’Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), 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. 12/2025, pag. 4) 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 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 esternalizzata del servizio affidato”.

La decisione di proporre l’affidamento in house alla Servizi Comunali s.p.a. è supportata da un’ampia motivazione.

Con riguardo al parametro della sostenibilità finanziaria del servizio da affidare ad una società in house, le Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno osservato che detto concetto deve essere valutato sotto l’aspetto oggettivo e soggettivo.

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, elemento che deve essere attentamente verificato dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, mediante il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche.

Si tratta di un elemento che è 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, ossia di un'attività fondata su un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati.

Le Sezioni Riunite n. 16/2022 cit. rammentano che, nel caso delle società a partecipazione pubblica, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, 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 alle società partecipate in difficoltà, in virtù del divieto di soccorso finanziario generalizzato.

A tal fine l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni deve essere supportato da un approfondito 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.

La società per azioni a capitale interamente pubblico Servizi Comunali s.p.a. è stata costituita nel 1997 con un capitale sociale di 20.105.965,00 euro, interamente versato (cfr. Relazione art. 17 D.lgs. 201/2022).

La delibera n. 12/2025 richiama tra gli allegati il piano economico finanziario di affidamento (di seguito "PEFA") predisposto dalla società Servizi Comunali.

Per verificare la sostenibilità finanziaria oggettiva dell'acquisto della partecipazione si ritiene utile ricordare il totale annuo dei servizi erogati per il servizio integrato di gestione dei rifiuti del Comune di Ciserano, come riportati alla pg. 26 della Relazione illustrativa, a consuntivo, in base alle quotazioni per l'anno 2024.

totale annuo servizi previsti (A)	€ 431.935,89	€ 475.129,48
smaltimenti (B)	€ 247.479,21	€ 272.227,13
totale (A+B)	€ 679.415,10	€ 747.356,61

L'ammontare di questi servizi è stato valutato come integralmente sostenibile nel PEFA della società, che contiene diversi elementi che denotano equilibrio e solidità economica e patrimoniale e finanziaria della Servizi Comunali S.p.A. Il giudizio è stato preceduto dall'esame dei risultati conseguiti nelle gestioni in essere, dalle informazioni sugli affidamenti del servizio secondo quanto previsto nel contratto di servizio, dai dati sull'andamento previsionale dei costi di gestione e di investimento, dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, dall'assetto economico-patrimoniale della Società, dalla disponibilità di personale e di mezzi propri, dal capitale proprio investito, dall'ammontare dell'indebitamento e dal piano degli investimenti.

A tale proposito, nel PEFA la società dichiara 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.

Di seguito si riportano gli esiti degli ultimi sette bilanci d'esercizio approvati, come esposti a pg. 4 del PEFA.

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

Esaminati questi risultati la Relazione del Responsabile dell'Ufficio tecnico incaricato osserva 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".

Il PEFA riporta, inoltre, con riferimento alla proposta di gestione in house del servizio di igiene urbana nel Comune di Ciserano (pag. 4 e ss. PEF), sulla scorta dei dati storici dell'ente, l'indicazione dei ricavi tariffari e degli altri ricavi nel periodo decennale ipotizzato.

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	538.103	543.484	548.918	554.408	559.952	565.551	571.207	576.919	582.688	588.515
A5) Vendita del materiale differenziato	75.773	75.773	75.773	75.773	75.773	75.773	75.773	75.773	75.773	75.773
TOTALE	613.876	619.257	624.691	630.181	635.725	641.324	646.980	652.692	658.461	664.288

Il documento è, inoltre, corredato dai 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

BILANCIO PREVISIONALE CONTO ECONOMICO Espresso in Unità EURO	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
FATTURATO	613.876	619.257	624.691	630.181	635.725	641.324	646.980	652.692	658.461	664.288
COSTI DI GESTIONE	305.623	311.735	317.847	323.960	330.072	336.185	342.297	348.410	354.522	360.635
COSTO DEL LAVORO	231.178	231.178	235.802	235.802	235.802	240.425	240.425	240.425	245.049	245.049
MOL (EBITDA)	77.075	76.343	71.042	70.419	69.851	64.714	64.257	63.857	58.890	58.604
AMMORTAMENTI	41.956	35.742	30.825	29.223	20.694	10.610	7.068	6.987	4.792	2.627
REDDITO OPERATIVO (EBIT)	35.119	40.601	40.217	41.196	49.157	54.104	57.189	56.870	54.098	55.978
GESTIONE FINANZIARIA	-4.838	-3.994	-3.490	-3.034	-2.067	-1.030	-460	-278	-109	-1
CONTRIBUTI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REDDITO ANTE IMPOSTE	30.281	36.607	36.727	38.162	47.090	53.074	56.730	56.593	53.989	55.976
IMPOSTE	17.653	19.385	19.579	19.962	22.415	24.224	25.222	25.177	24.624	25.174
REDDITO NETTO	12.628	17.222	17.148	18.200	24.675	28.850	31.508	31.416	29.365	30.802

Il PEFA è completato dal bilancio previsionale rendiconto finanziario, dal bilancio riclassificato, dalle 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, del TIR- tasso interno di rendimento che rappresenta il tasso di rendimento effettivo, del Payback Period, utilizzato per determinare il tempo necessario per recuperare l'investimento iniziale attraverso i flussi di cassa positivi generati dal progetto, del Debt Service Coverage Ratio, per valutare la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti per coprire le rate del debito e del 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.

Per questi parametri sono stati indicati i previsti flussi nel decennio di affidamento con l'esposizione degli effetti previsti.

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, la delibera consiliare n. 4/2025 indica l'esborso pecuniario di limitato importo: la partecipazione del Comune di Ciserano alla Servizi Comunali s.p.a. comporterà l'acquisto di n. 10 (dieci) quote/azioni al valore di euro 245,85 (duecentoquarantacinque/85) cadauna per un totale di euro 2.458,50 (duemilaquattrocentocinquantotto/50).

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 detta deliberazione 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 15 gennaio 2025 (§1.2) espongono il percorso effettuato dall'Ente per la scelta del modello gestorio del servizio di igiene urbana, dall'1 giugno 2025 al 30 maggio 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.

Nei predetti documenti 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.

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 validata dalla giurisprudenza contabile e amministrativa (SRC Lombardia 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 e Brescia del 2022, i servizi base da affidare i servizi opzionali, gli smaltimenti, i trattamenti e il recupero dei rifiuti determinati, per quanto riguarda il Comune di Ciserano, 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.

La delibera in esame 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 relazione 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, e che il costo del servizio risulta nettamente inferiore ed economicamente congruo rispetto alle situazioni prese a riferimento.

La delibera consiliare n. 12/2025 individua i requisiti per la gestione internalizzata (pag. 9) atteso che *“la Società: 1. nel triennio precedente ha conseguito un fatturato medio superiore al milione di euro; 2. dalla data della sua costituzione ha sempre prodotto risultati di gestione positivi; 3. ha sempre presentato bilanci in attivo, senza mai ricorrere a contributi in conto esercizio o in conto capitale da parte dei Comuni soci; 4. il numero degli amministratori è inferiore al numero degli addetti; 5. 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; 6. nel corso degli anni ha distribuito utili ai Comuni soci; 7. ha garantito tariffe tra le più basse della Provincia; 8. ha adottato standard di qualità tra i più alti riscontrabili nel settore di riferimento; 9. 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”.*

Alla luce di tali elementi 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.

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 tra le varie possibili forme di gestione. A tal riguardo si vedano sia l'analisi "S.W.O.T.", a pag. 29 e ss. della richiamata Relazione illustrativa, sia l'elencazione dei risparmi annui contenuti (pag. 99) predetta Relazione:

"Procedendo ora alla comparazione tra il costo consuntivo 2023, il costo stimato per il 2024 (vedi tabelle sopra riportate) e l'offerta fornita da Servizi Comunali S.p.A (v. art. 2) si riscontra come la proposta economica fornita da Servizi Comunali S.p.A. risulti economicamente decisamente vantaggiosa rispetto alle condizioni economiche attualmente applicate registrando:

- un risparmio annuo per il Comune di Ciserano pari ad € 89.700,07 compresa Iva 10% rispetto al costo consuntivo 2023 (pari al 12,32%);*
- un risparmio annuo per il Comune di Ciserano pari ad € 108.873,53 compresa Iva 10% rispetto al costo stimato 2024 (pari al 14,56 %);*

L'offerta in esame attesta quindi un costo pro-capite pari €/ab.anno 105,13 + Iva 10% che si riscontra essere anche inferiore allo specifico dato analizzato al punto 3.6 della presente relazione (costo pro capite medio in comuni aventi un numero di abitanti equivalenti) e chiaramente al costo pro capite dell'attuale gestione nel comune di Ciserano, assestatosi ad €/ab.anno 158,62 + Iva 10% (dato ISPRA nel 2023)"

Ed ancora si afferma 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. 84).

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. 28 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 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 (pag.10) che la Relazione per l’affidamento in house in favore della Società partecipata Servizi Comunali 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. Non viene indicata la data di pubblicazione.

In conclusione, ferme restando le considerazioni sopra riportate ed avuto riguardo al modesto valore 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, pur a fronte delle evidenziate carenze di dati e motivazione, esprime parere positivo sulla deliberazione consiliare n. 12 del 13 marzo 2025 del Comune di Ciserano (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 Ciserano 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 3 aprile 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

5 maggio 2025

Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)