



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
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario relatore
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 giugno 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Castrezzato (BS)

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

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

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Castrezzato (Bs) n. 5 del 31 marzo 2026, avente a oggetto "*AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE E ACQUISIZIONE DELLA PARTECIAZIONE SOCIETARIA IN CHIARI SERVIZI SRL. S.p.A.*", trasmessa a questa Corte, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del TUSP, il 28 aprile 2026 ed assunta al protocollo generale C.d.c. n. 5903 in pari data;

VISTO il decreto n. 11/2026, con il quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Marco Ferraro;

CONSIDERATO IN FATTO

Il 28 aprile 2026 (nota prot. Cdc n. 5903) il comune di Castrezzato ha presentato alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 5, comma 3, TUSP, la deliberazione del consiglio comunale n. 5 del 31 marzo 2026 avente ad oggetto "*AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE E ACQUISIZIONE DELLA PARTECIPAZIONE SOCIETARIA IN CHIARI SERVIZI SRL. S.p.A.*".

In particolare, con tale deliberazione l'Ente ha: approvato la relazione tecnica, con i relativi allegati incluso il piano economico-finanziario redatta dal Responsabile del Settore Urbanistica Edilizia riguardante gli esiti della valutazione effettuata ai sensi degli articoli 14 e 17 del D. Lgs n. 201/2022, prot. 2257/2026; approvato lo Statuto della società CHIARI SERVIZI s.r.l. con sede legale in Chiari, via dell'Agricoltura, 2B, CF 1002260171, p. IVA 01911350989; disposto la partecipazione dell'amministrazione comunale alla società CHIARI SERVIZI s.r.l. mediante l'acquisto delle quote societarie del 2% per un valore di euro 37.200,00; approvato lo schema di "*Contratto di servizio*" indicante le modalità di gestione, di controllo da parte dell'Amministrazione comunale ed i costi di espletamento del servizio; disposto, successivamente all'iscrizione del Comune nel libro dei soci, per anni 10 (dieci) secondo la modalità del 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; demandato al Responsabile del Servizio finanziario l'assunzione dell'impegno di spesa sui bilanci di previsione 2026 e seguenti e la formalizzazione, con successivi atti gestionali, l'acquisto della partecipazione e l'affidamento del servizio.

Vengono allegati alla deliberazione: la relazione di cui agli articoli 14 e 17 del D. Lgs n. 201/2022 (parte A, scelta della modalità di gestione, parte B motivazione affidamento in house, Piano economico-finanziario di affidamento della CHIARI SERVIZI s.r.l., relazione – PEFA - CHIARI SERVIZI s.r.l, contratto di servizio integrato ARERA, bozza carta dei servizi, relazione di asseverazione del PEFA, pareri di regolarità contabile e tecnica, parere del revisore dei conti, statuto della società, relazione di stima del patrimonio

della società e della quota societaria acquistata, dichiarazione del Segretario comunale di assenza di osservazioni pervenute al protocollo dell'Ente nel periodo 25 febbraio 2026-12 marzo 2026, verbale del Comitato Strategico e di Controllo del 13 novembre 2025 e verbale dell'assemblea dei soci del 14 novembre 2025.

Non è stata allegata la bozza dei patti parasociali ed agli atti è presente la seguente dichiarazione dei consiglieri di minoranza: *“Riteniamo di non avere tutti gli elementi necessari di cui è in possesso l'Amministrazione per poter giudicare se sia vantaggiosa o meno per l'Ente l'operazione oggetto della presente proposta di delibera. Pertanto, ci asterremo dal voto.”* Nella deliberazione è omessa ogni valutazione in ordine alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Il Comune ha ritenuto, pertanto, di individuare la società Chiari Servizi S.r.l., società partecipata in house quale affidataria del servizio di gestione di igiene ambientale per arco temporale decennale e per un importo annuale di euro 599.701,33. Si riportano, sinteticamente, i fatti sociali salienti riguardanti la società.

A seguito della fusione per incorporazione tra la società Servizi Municipalizzati Comezzano Cizzago SMCC Srl - totalmente partecipata dal Comune di Comezzano Cizzago - e la società Chiari Servizi Srl, il Comune di Comezzano Cizzago risulta socio della società Chiari Servizi Srl per una quota pari al 2% del capitale sociale unitamente al Comune di Chiari, socio al 98%. Questa è una società *in house* cui viene affidato la raccolta ed il trasporto di rifiuti solidi urbani, lo spazzamento delle strade, la gestione del centro di raccolta rifiuti, l'attività di gestione delle tariffe e di rapporto con gli utenti.

La Società, inizialmente costituita come Consorzio, nasce nel 1963 (Decreto Prefettizio n. 39479/3) tra l'Amministrazione Provinciale di Brescia ed i comuni di Castelvoti, Roccafranca e Rudiano. Nel 1973 si consorziano i comuni di Chiari e Urago d'Oglio e nel 1974 quelli di Castrezzato e Comezzano-Cizzago. Nel 1996 i comuni di Chiari, Castelvoti e Roccafranca, in seguito all'entrata in vigore della legge 142/90, definiscono il passaggio da Consorzio ad Azienda Speciale e nel maggio 2003 viene deliberata la trasformazione in società a responsabilità limitata. Nel 2006, i comuni di Castelvoti e Roccafranca escono dalla Società e le quote sono acquisite dalla società Cogeme S.p.A. In data 23 aprile 2008 viene attuato un aumento di capitale sociale a titolo gratuito per euro 1.900.000,00 mediante imputazione di riserve disponibili, portando il nuovo capitale

sociale ad € 2.000.000,00. A gennaio 2012 esce dalla società il socio Cogeme S.p.A. (scissione parziale non proporzionale della società) e la società diventa a socio unico (100% Comune di Chiari) con un capitale sociale pari a 1.800.000,00 euro. In data 30.10.2012, l'Assemblea delibera la modifica della denominazione sociale in "CHIARI SERVIZI SRL" e provvede alla revisione generale dello statuto sociale, adeguandosi alla normativa in materia di società partecipate da enti pubblici e in particolare di società cosiddette "in house providing". Con l'approvazione del bilancio al 31.12.2012, l'Assemblea delibera la nomina del Sindaco Unico con funzione anche di revisore legale dei conti. La società è amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto dal Presidente e da quattro Consiglieri. Nel 2021 i Consigli Comunali di Chiari e di Comezzano-Cizzago hanno approvato il progetto di fusione per incorporazione della Società Servizi Municipalizzati Comezzano Cizzago Srl in Chiari Servizi Srl. Il comune di Comezzano-Cizzago detiene il 2% delle quote, il restante 98% resta in capo al Comune di Chiari. Il capitale sociale è aggiornato a 1.836.735,00 euro. Dal 2016, presso il comune di Chiari, è stata istituita la tariffa corrispettiva sui rifiuti. In data 18.06.2018 è stata aperta la nuova farmacia comunale di Chiari, la sesta nella città, gestita interamente dalla società Chiari Servizi s.r.l.

La società opera anche, in via residuale (così come affermato nei documenti contabili) nella gestione della Torre dell'Acqua e del calore degli edifici comunali del comune di Chiari, oltre che nella gestione dei servizi di mensa e di trasporto scolastico, della manutenzione del territorio e pulizia degli immobili per conto del comune di Comezzano-Cizzago.

Compare anche nel bilancio 2024 la seguente affermazione: *"Nel corrente esercizio 2024 si è proceduto alla chiusura dei fondi eccetto il fondo oneri futuro tempio crematorio, stante dei contenziosi legali in essere nel conto dell'esercizio"*. Compare anche, tra gli altri fondi iscritti in bilancio ai sensi dell'articolo 2427 del codice civile, l'importo di euro 123.615,00, quale *fondo oneri futuri tempio crematorio*. Risultano anche sostenuti oneri per lo studio di fattibilità e la redazione del piano regolatorio per la realizzazione di tale forno crematorio. Non si comprende, pur tuttavia, per conto di quale ente socio queste spese siano state sostenute. La società, pertanto, risulta essere una multiutility.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5 TUSP, come modificato dalla l. 118/2022

L'articolo 11, c. 1, lett. a), nn. 1) - 3), l. 118/2022, modificando l'art.5 d.lgs. 175/2016 (sin d'ora, per brevità, TUSP), ha previsto che le pubbliche amministrazioni siano tenute

ad inviare l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato) alla Corte dei conti, non più a fini conoscitivi, ma onde consentire alla stessa Corte di pronunciarsi - entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento - in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art.5, nonché dagli artt.4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La norma prevede che, se l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente, in caso di parere in tutto o in parte negativo, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere, dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale.

Qualora, invece, la Corte non si pronunci entro il termine indicato, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, esprimendosi in sede nomofilattica, hanno individuato la *ratio* di tale nuova e peculiare funzione assegnata alla Corte dei conti, la quale si colloca nel passaggio tra la fase pubblicistica a quella di diritto privato “*con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*” (cfr. delibere n. 16/QMIG/2022 e n. 19/QMIG/2022).

L'esercizio di detta funzione s'incentra, pertanto, come più volte evidenziato anche dalla Sezione in altre pronunce (alle cui considerazioni, per quanto non qui espresso si rinvia; cfr. SRCLO/299/2023/PASP), sulla motivazione della scelta gestionale adottata dall'amministrazione come espressa nell'atto consiliare e sulla relativa conformità ai parametri normativi stabiliti dall'articolo 5.

Le disposizioni stabilite dall'art.5, infatti, “*impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto*”, il quale viene sottoposto all'esame della Corte dei conti “*per intercettare tempestivamente eventuali criticità, esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP*” (cfr. SSRR/16/2022).

In particolare, i parametri di controllo dettati dalla norma in questione prescrivono, per taluni profili, una verifica di conformità a legge (compatibilità tra oggetto sociale e finalità

istituzionali dell'ente, compatibilità alla normativa euro unitaria in materia di aiuti di Stato, rispetto delle prescrizioni contenute negli artt. 7 e 8 TUSP), per talaltri, una verifica di conformità in termini di sana gestione finanziaria (convenienza economica e sostenibilità finanziaria, anche sotto il profilo della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, compatibilità della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità).

La Sezione ha precisato in più occasioni che *“L'onere motivazionale non è assolto quando l'atto deliberativo contiene mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche; al contrario, l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche se essa è 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. SRCOLOM/262/2024/Pasp; n.161/2022/PAR).

In punto di motivazione deve aggiungersi che la società pubblica costituisce per l'ente locale una delle forme di gestione di servizi pubblici ed attività riconducibili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali e per il soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento.

La società, se presenta i requisiti caratterizzanti il rapporto di delegazione interorganica cd. in house providing, può essere destinataria diretta di servizi ed attività.

In via generale, l'articolo 7 d.lgs. 36/2023 prevede, infatti, che *“Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea”*.

La norma aggiunge che *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre*

centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201". L'ultimo comma dell'articolo 7 d.lgs. 36/2023 esclude dall'ambito applicativo del codice dei contratti le ipotesi di cooperazione tra stazioni appaltanti o concedenti, che ricorrono qualora le stesse agiscano per il perseguimento di obiettivi di interesse comune e ricorrano le condizioni indicate alle lettere a)-d) del medesimo articolo (partecipazione esclusiva tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse; effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni; convergenza sinergica su attività di interesse comune; svolgimento sul mercato aperto da parte dei partecipanti di meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione).

Con riferimento agli enti locali l'articolo 17 d.lgs. 201/2022 disciplina l'affidamento diretto di servizi pubblici alla società *in house*, precisando che gli stessi adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*.

L'art.16 TUSP detta le disposizioni caratterizzanti l'istituto.

Il quadro normativo sinteticamente richiamato consente di chiarire come l'ambito di motivazione richiesta dall'art.5 TUSP all'ente locale che decida di costituire o aderire ad una società *in house* non può prescindere dal fornire dimostrazione che la soluzione gestionale prescelta sia quella che meglio consenta di gestire i contratti pubblici che s'intendono affidare (siano essi servizi pubblici ovvero attività strumentali), dovendo rapportarsi soprattutto a questa la valutazione della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Stante quanto precede, l'articolo 5, comma 3, TUSP richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti aspetti:

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

Posto ciò, occorre osservare, in via preliminare, quanto segue.

La disciplina del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani impone oggi all'interprete di compiere un particolare sforzo, ossia quello di provare ad orientarsi tra plurime e distinte fonti giuridiche, tutte di rango primario e in linea di principio concorrenti tra loro e affrontare quindi, per forza di cose, la complessità. Il giudice amministrativo ha definito la vigente normativa in tema di gestione dei rifiuti urbani come *«una disciplina estremamente articolata, risultante da fonti di varia natura e rango, presidiata da una congerie di dispositivi sia autoritativi che di mercato e con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali.»* (Consiglio di Stato, sentenza n. 2255/2024).

Il riferimento è principalmente al fenomeno della regolazione, che dal 2017 ha pervaso anche il settore dei rifiuti ed il cui ruolo è stato ulteriormente accentuato dal D. lgs n. 201 del 2022 *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* il quale ha previsto una vera e propria clausola *“di salvaguardia”* per taluni settori, tra cui per l'appunto quello della gestione dei rifiuti urbani. A quest'ultimo si riferisce in particolare l'articolo 33 del medesimo D.Lgs. n. 201 del 2022, che svolge funzioni di raccordo con le preesistenti norme afferenti tale settore, oltre a quello del servizio idrico. Il decreto delinea un regime speciale riservato alla categoria, oggetto di apposita definizione, dei servizi pubblici locali a rete (articolo 2 comma 1, lett. d del D.Lgs. n. 201/2022) alla quale pacificamente afferisce il settore dei rifiuti. L'impostazione volta a connotare sempre più in termini di specialità il settore della gestione dei rifiuti è senz'altro da ascrivere alla circostanza per cui dal 2017 il

settore dei rifiuti urbani rientra tra i servizi pubblici locali a rete in cui opera una autorità di regolazione indipendente, in quanto la legge n. 205 del 2017, come noto, ha affidato la regolazione del ciclo dei rifiuti urbani all'Autorità *di regolazione per energia, reti e ambiente*» (ARERA). Il ciclo dei rifiuti, in definitiva, costituisce al tempo stesso un'attività economica "regolata", nonché l'oggetto di un servizio di interesse economico generale, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 201 del 2022. Come recentemente chiaritosi, la disciplina del contratto redatto dall'Ente affidante è in ogni caso «eterointegrata dalla disciplina cogente ed imperativa della Deliberazione Arera n. 385/2023 /RIF e dal relativo Schema tipo di Contratto ad essa allegato.» (Consiglio di Stato, sentenza n. 2255/2024). Nello Schema tipo, in particolare, spiccano gli articoli volti a disciplinare le condizioni economiche del rapporto, perché sanciscono espressamente il principio secondo cui la disciplina regolatoria interviene direttamente nella determinazione del corrispettivo spettante al gestore del servizio e quindi del canone contrattuale, ed in particolare l'art. 6.1, rubricato "corrispettivo contrattuale", dispone infatti che "Il corrispettivo relativo al servizio integrato di gestione dei rifiuti ovvero delle singole attività che lo compongono è determinato secondo il metodo tariffario pro tempore vigente"; il successivo art. 7.1, prevede a sua volta che l'Ente affidante "garantisce per tutta la durata dell'affidamento la coerenza fra il corrispettivo spettante al Gestore e l'ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario pro tempore vigente, assicurandone l'adeguamento in sede di approvazione e aggiornamento della predisposizione tariffaria ai sensi dalla regolazione vigente". Si può, pertanto, affermare che, alla luce dell'attuale complesso quadro normativo, il rapporto instaurato tra l'Ente affidante e l'Operatore economico, anche quando deriva da una gara pubblica, non può essere più qualificato quale contratto di appalto (o concessione) di servizi in senso tradizionale, ma deve piuttosto ricondursi alla categoria del *contratto di servizio pubblico regolato*.

Con riferimento, poi, ai rapporti tra determinazione della TARI, PEF validato dall'ente e corrispettivo contrattuale, il Consiglio di Stato, nella recente sentenza n. 4816/2026 (in accoglimento dell'impugnazione di ARERA ed in riforma della sentenza del TAR Lombardia n. 30 ottobre 2025 n. 3496) ha precisato che: "In attuazione della sopra richiamata disciplina, Arera ha approvato il Metodo Tariffario Rifiuti, dapprima con delibera 31 ottobre 2019 n.443/2019/R/Rif (MTR-1, relativa al primo periodo regolatorio 2018-2021), poi con delibera 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/rif. (MTR-2, relativa al secondo periodo regolatorio 2022-2025) e, infine, con delibera 5 agosto 2025 n. 397/2025/R/rif. (MTR-3, relativa al terzo periodo regolatorio

2026-2029). Il perno della regolazione tariffaria è costituito dal principio del c.d. full cost recovery, secondo cui il costo della gestione del servizio deve trovare piena copertura nella tariffa. Come chiarito dalla giurisprudenza, la copertura dei costi del servizio è solo tendenziale poiché, in conformità con la qualificazione giuridica del servizio rifiuti come servizio pubblico e della sua configurazione economica come monopolio naturale, l'autorità di regolazione non si limita a prendere atto, se pure col solo intento di farli ripagare, dei costi esistenti, ma agisce positivamente, con l'intento di contenere i costi stessi, e i conseguenti prezzi per l'utenza, e di far recuperare produttività al sistema, senza trascurare i necessari investimenti (Cons. Stato, sez. VI, n. 2946 del 2025 e n. 9788 del 2024). Per tali ragioni, non tutti i costi sostenuti per il servizio trovano copertura nella tariffa, ma solo i costi efficienti e fondati su dati certi, così come rinvenibili dalle fonti contabili dei gestori. L'Autorità di regolazione può, di conseguenza, legittimamente non riconoscere un dato costo esposto dal gestore e non tenerne conto nella determinazione della tariffa dovuta. Il corrispettivo contrattuale, stabilito all'esito della gara per l'affidamento, non va necessariamente commisurato al valore massimo di TARI, va, tuttavia, rimarcato che la tariffa costituisce comunque il prezzo massimo del servizio (al netto delle imposte: cfr. art. 2, comma 17, della citata legge 481/1995). Essa è, infatti, determinata in modo da garantire la "copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio chi inquina paga" (art. 1, comma 527, lett.b) l. 205/2017), ossia l'equilibrio economico finanziario della gestione.

Poiché la tariffa costituisce un prezzo massimo e non un prezzo imposto, il gestore è libero di offrire, in sede di gara, un prezzo inferiore di cui abbia preventivamente valutato- nell'esercizio della propria autonomia negoziale e inconsiderazione del rischio di impresa- la remuneratività, senza poter rivendicare, una volta concluso il contratto, un "diritto" all'adeguamento tariffario. L'eventuale conseguimento di un corrispettivo –offerto in sede di gara e accettato in sede di aggiudicazione- inferiore alla tariffa rientra nell'alea contrattuale e non è sintomatico di uno squilibrio da sopravvenienze.

Ne consegue che: a) se il corrispettivo è superiore al prezzo massimo di servizio stabilito da Arera, lo stesso viene ridotto fino al prezzo massimo di tariffa (assicurando la "coerenza" con il sistema tariffario) che si sostituisce automaticamente ai maggiori prezzi contrattuali pattuiti, secondo il meccanismo di eterointegrazione del contratto previsto dagli artt. 1339 e 1419 c.c. (con un potere di eterointegrazione che trova il proprio fondamento nell'art. 2, comma 17, della citata legge 481/1995: cfr., sui presupposti di operatività dell'istituto, Cons. Stato, sez. VI, n. 5916 del 2017 e la delibera Arera n.385/2023 che a pag. 10, richiama "l'efficacia eterointegrativa dei contratti che disciplinano la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell'Autorità");

b) se il corrispettivo è inferiore alla tariffa, il gestore ottiene il corrispettivo d'appalto e il Comune fa proprio il relativo vantaggio senza riversarlo all'operatore privato (Cons. Stato, sez. VI, n. 6466 del 2025) poiché la differenza rientra nell'ordinaria alea contrattuale. ”

Questa ampia premessa non è fine a se stessa. Occorre osservare, infatti, che la delibera n. 5 del 31 marzo 2026, nel disporre l'acquisto della partecipazione e l'affidamento della gestione del servizio rifiuti fa riferimento ad un PEF redatto e validato sulla base della deliberazione ARERA n. 363/2021/R/rif. (MTR-2), relativa al secondo periodo regolatorio 2022-2025, avendo la società CHIARI SERVIZI s.r.l. formulato la propria offerta in data 11 aprile 2025, quando l'acquisto della partecipazione e l'affidamento della gestione del servizio rifiuti avranno effetti dal 2026 in vigore della delibera 5 agosto 2025 n. 397/2025/R/rif. (MTR-3, relativa al terzo periodo regolatorio 2026-2029). Si tratta di un aspetto dirimente che di per sé non consente di operare una analisi motivazionale attuale e ancorata a dati economici reali della sostenibilità economica e finanziaria e della convenienza dell'iniziativa.

Deve anche essere dato atto che l'incarico per la predisposizione del parere valutativo finalizzato all'individuazione del valore a relazione di stima avente ad oggetto il valore economico della quota di partecipazione pari al 2% del capitale sociale della società CHIARI SERVIZI s.r.l. è stata discussa ed approvata nell'assemblea del 14 novembre 2025 della società sulla base di un incarico conferito dalla stessa il 27 novembre 2025; il parere, poi, risulta reso dal collegio sindacale della società. Orbene, da un lato, non si comprende come sia stato possibile conferire un incarico per la stesura della relazione di stima (parere) in una data successiva alla assemblea nella quale la stessa è stata discussa, dall'altro lato, sorprende che la relazione sia stata redatta dal “*collegio sindacale della società CHIARI SERVIZI s.r.l.*” quando dal verbale dell'assemblea dei soci del 6 maggio 2025 risulta nominato il dott. *omissis*, quale sindaco unico fino all'approvazione del bilancio che si chiuderà il 31.12.2025.

Con riferimento, poi, al controllo analogo dagli atti emerge che il Comune eserciterà, in forma congiunta con gli altri Comuni affidatari dei servizi di igiene ambientale “*un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi 1; tale controllo è garantito dall' articolo 7 dello Statuto e dai Patti parasociali agli articoli 4 e 5. I soci, dunque, esercitano così «un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata» (Art. 2, comma 1, lett. c). Al fine dell'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei due comuni soci, questi hanno*

istituito un Comitato Strategico e di Controllo e nominato i due componenti, al fine di esercitare concretamente il “controllo analogo” nei confronti del CdA e della società nel suo complesso avendo facoltà di formulare proposte ed indirizzi al CdA, di procedere all’esame preventivo dei più significativi atti della società e di esprimere un indirizzo su ogni argomento all’ordine del giorno dell’Assemblea, nonché di esercitare poteri di controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica sulla gestione e amministrazione della Società, con particolare riferimento a ciascuno ed all’insieme dei più importanti atti di gestione dei servizi oggetto di affidamento diretto in house”. Emerge, altresì, dagli atti che: “In altri termini, la valutazione di convenienza e opportunità dell’affidamento in house alla società Chiari Servizi S.r.l. è stata integrata dall’analisi dell’assetto di governance societaria, come disciplinato dalla bozza di patto parasociale tra i Comuni soci, quale elemento essenziale ai fini della verifica dell’effettivo esercizio del controllo analogo congiunto, ai sensi dell’art. 7 del D.Lgs. 36/2023 e dell’art. 16 del D.Lgs. 175/2016.

A tale ultimo riguardo, occorre evidenziare che l’art. 2 del patto parasociale prevede la nomina di un organo amministrativo collegiale composto da un massimo di cinque membri, con attribuzione al Comune di Castrezzato della facoltà di designare, in alternanza con il Comune di Comezzano Cizzago, un componente del Consiglio di Amministrazione per la durata di anni due, secondo un meccanismo di rotazione che si attiva alla scadenza del mandato del Consiglio. Previsione, questa, che assicura al Comune di Castrezzato una partecipazione diretta agli organi di gestione della società, garantendo la possibilità di incidere concretamente nelle scelte strategiche e operative dell’ente strumentale, mediante la presenza di un proprio rappresentante in seno al Consiglio di Amministrazione.

Peraltro, il medesimo art. 2 stabilisce l’obbligo per ciascun socio di comunicare preventivamente agli altri il nominativo del consigliere designato e di esprimere voto coerente con le designazioni concordate, rafforzando in tal modo la stabilità dell’assetto di governance e la tracciabilità delle scelte assembleari. Ancora, l’art. 3 del patto parasociale disciplina la composizione dell’organo di controllo, prevedendo la nomina di un membro effettivo e di un supplente sulla base del gradimento espresso da uno dei soci non presenti nel Consiglio di Amministrazione, assicurando così un’ulteriore forma di partecipazione e vigilanza da parte dei Comuni soci, anche in assenza di rappresentanza diretta nel CDA.”

Orbene, in assenza della bozza del patto parasociale, che consentirebbe un accesso diretto al testo dello stesso, non è del tutto chiaro in quale modo il comune di Castrezzato eserciterà il controllo analogo, anche perché, i comuni che detengono rispettivamente il 2% ciascuno della partecipazione sociale – comune di Comezzano-Cizzago e comune di Castrezzato - hanno diritto di nominare un solo componente, in alternanza fra loro, del

consiglio di amministrazione composto da cinque membri ed ove il socio di maggioranza, il comune di Chiari, detiene il 96% del capitale sociale e nomina tre membri.

Come ha osservato la giurisprudenza – Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006, Carbotermo e Alisei, C-340/04 – il controllo analogo congiunto non sussiste né quando sia sostanzialmente monopolizzato da uno o più soggetti partecipanti, né quando, rispetto agli altri, risulti talmente diluito da risolversi in una situazione di assenza di controllo. La giurisprudenza nazionale ha ulteriormente declinato il principio secondo un criterio sintetico e non atomistico, ritenendo che il controllo della mano pubblica, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità – Consiglio di Stato, sentenza n. 4599/2014 e sentenza n. 3554/2017 -. Al di là del caso concreto, giova, peraltro, richiamare l'ordinanza n. 2726/2026 con la quale la settima Sezione del Consiglio di Stato, in ordine alla sussistenza del requisito dell'influenza determinante congiunta, ha rimesso la seguente questione alla Corte di Giustizia UE:

- se (tale requisito) sia soddisfatto dalla mera possibilità di partecipazione dei rappresentanti dei consorziati alle deliberazioni dell'assemblea consortile, in cui ciascun ente consorziato rappresenta soltanto 1/118 del deliberato che poi determina la volontà di tale organo e non dispone di diritto di veto o altro strumento atto ad impedire e/o condizionare l'adozione di decisioni contrarie ai propri interessi;

- e ciò specie in una situazione in cui i meccanismi decisionali dell'assemblea consortile fanno sì che le decisioni fondamentali strategiche siano adottate sulla base di maggioranze di volta in volta variabili.

Anche questa Sezione (cfr. deliberazioni nn. 432 e 465/2025/PASP) ha avuto modo di esprimere riserve sulla effettività del controllo analogo, aldilà del rapporto interorganico tra l'insieme degli enti-soci e la società, quando la partecipazione irrisoria rischia di rivelarsi meramente ancillare proprio rispetto al socio di maggioranza o all'azione della società secondo interessi di impresa contrastanti con le finalità istituzionali del socio minore.

Nell'ambito della relazione redatta ai sensi degli articoli 14 e 17 del D. lgs n. 201/2022 il Comune dà atto sia della convenienza della scelta organizzativa, sia della scelta dell'operatore economico. L'approfondimento contenuto nella relazione - Parte B - evidenzia un costo dell'offerta della società CHIARI SERVIZI s.r.l. inferiore al campione rappresentativo di comuni ivi individuato e dimostra, altresì, che l'offerta della società presenta un incremento rispetto ai costi della precedente gestione in linea col tasso di inflazione e quindi pari in termini reali, pur contenendo rilevanti prestazioni aggiuntive e

migliorative. Sotto il profilo della convenienza e dell'economicità (intesi quale rapporto ottimale tra risorse impiegate e risultati ottenuti) viene precisato che la Società Chiari Servizi s.r.l. provvederà all'espletamento dei servizi base unitamente a quelli aggiuntivi previsti a titolo gratuito (riportati nello schema di disciplinare di servizio allegato alla relazione) a fronte di un canone annuo medio decennale pari a complessivi ad euro 599.701,33 (costo servizio + costo smaltimento – ricavi). Il costo pro-capite del servizio per il Comune di Castrezzato risulta inferiore a 80 euro/ab annui, inferiore a quello sostenuto con il precedente gestore. La relazione dà anche conto della solidità e affidabilità della società affidataria valutate attraverso l'analisi di numerosi indici, patrimoniali ed economici. Su quest'ultima analisi la Sezione osserva quanto segue.

La società risulta in utile negli ultimi tre esercizi, presenta una buona disponibilità di cassa seppur con i quozienti del margine di struttura primario, secondario e di disponibilità decrescenti nel triennio 2022/2024, così come il margine di tesoreria, che passa da 1.336.053 euro a 850.307,00 euro. La composizione delle fonti è costante nel periodo considerato ed indica l'incidenza maggiore delle fonti sia costituito da mezzi di terzi mentre i mezzi propri rappresentano circa il 40%. Desta, invece, qualche preoccupazione un valore del ROI (Return on Investment) sempre negativo (-5,56 nel 2022, - 6,58 nel 2023 e -0,63 nel 2024), così come negativo risulta essere il ROS (Return on Sales, che è un indicatore finanziario che misura la redditività delle vendite di un'azienda, indicando quanto margine operativo rimane per ogni euro di fatturato). Ovviamente, il ROE assume valori molto bassi e non significativi. È pur vero che l'EBITDA assume valori positivi e che tale margine è importante perché rappresenta la capacità del valore della produzione di remunerare il capitale investito, i finanziatori, lo Stato ed i soci, ma è altrettanto vero che le gestioni, con un ROI costantemente negativo, si riequilibrano sempre con la gestione finanziaria e/o straordinaria. Peraltro, come indicato nelle premesse, la società in questione è una multiutility che opera su più fronti (igiene urbana, farmacia, gestione calore, etc.) per i quali non è dato comprendere in che modo le singole gestioni contribuiscano al valore della produzione e con quali costi e quali di esse sia in equilibrio e quale no, tenuto conto, peraltro, che, ad esempio, uno degli accantonamenti che contribuisce a rendere il ROI negativo è quello che riguarda il fondo crematorio che non si comprende per quale ente socio sia stato fatto, né si conoscono i futuri costi e la presumibile data di affidamento.

Alla luce, pertanto, delle suesposte argomentazioni e dalla disamina di tutta la documentazione allegata alla deliberazione del consiglio comunale n. 5 del 3 marzo 2026

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, esprime parere negativo, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del TUSP, sulla deliberazione del consiglio comunale del Comune di Castrezzato n. 5 del 3 marzo 2026. L'Amministrazione, qualora intenda procedere egualmente, è tenuta a motivare in maniera analitica ed espressa le ragioni per le quali si discosta dal parere, dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale ed informandone la Sezione.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco del Comune di Castrezzato, anche in qualità di Presidente del consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea.

ORDINA

al Comune di Castrezzato di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del TUSP. Così deliberato nella camera di consiglio del 17 giugno 2026.

L'estensore
Marco Ferraro

Il Presidente
Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il
25 giugno 2026
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)