



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)
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 24 luglio 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016

del comune di VILMINORE DI SCALVE (BG)

VISTA la nota del Comune di Vilminore di Scalve (BG) pervenuta a mezzo pec in data 10 luglio 2025, registrata al prot. Cdc 15396 prot. pareri n. 106/2025, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 25 dell'8 luglio 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.*";

VISTA la nota del magistrato istruttore con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione;

VISTA l'ordinanza n. 179 del 14 luglio 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 Vilminore di Scalve.*

Il Consiglio Comunale di Vilminore di Scalve, comune bergamasco di 1.436 abitanti al 31 dicembre 2023, ha sottoposto alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3 TUSP, la delibera n. 25 dell' 8 luglio 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 predetta delibera riproduce uno schema espositivo (inquadramento normativo, regole dell'organizzazione del servizio pubblico di igiene urbana, etc.) analogo a quello di altre delibere consiliari esaminate dal Collegio nel corso del 2025, aventi tutte ad oggetto l'acquisto di azioni della società Servizi Comunali S.p.A. e l'affidamento *in house* della gestione del servizio di igiene ambientale (cfr. SRC Lombardia n. 6/2025/PASP; n. 22/2025/PASP; n.42/2025/PASP; n. 102/2025/PASP; n. 105/2025/PASP; n. 124/2025/PASP).

Nel Comune di Vilminore di Scalve fino al 31 dicembre 2025 detto servizio è affidato, tramite gestione associata, alla Comunità montana di Scalve; il termine originario di scadenza originaria del contratto al 31 maggio 2025, è stata prorogata nelle more dell'adozione delle deliberazioni inerenti alle modalità di gestione del servizio di igiene ambientale da parte dei comuni di Azzone, Colere, Schilpario e Vilminore di Scalve.

Nel dettaglio, la delibera che il servizio è stato affidato, previa procedura di gara a G.ECO s.r.l., società mista a capitale pubblico provato, con un contratto di servizio stipulato il 31.10.2014 dalla Comunità Montana della Val di Scalve.

In tempo utile 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).

Con deliberazione di G.C. n. 50 del 10.6.2025 è stato conferito incarico al Responsabile dell'Ufficio Tecnico ad interim Segretario Comunale per la scelta del modello gestorio.

La Giunta Comunale con delibera n. 55 del 13.6.2025 ha approvato le risultanze dell'istruttoria trasfuse nella Relazione redatta ai sensi degli articoli 14 (prima parte) e 17 (seconda parte) del D.Lgs. n. 201/2022.

Richiamato il percorso e l'esito della celere attività istruttoria, la delibera consiliare n. 25 dell'8 luglio 2025, oggetto del presente parere, ha stabilito: "*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 (Allegato 1);

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 (Allegato 2);

4. di approvare la partecipazione dell'amministrazione comunale alla Servizi Comunali S.p.A. mediante l'acquisto di n. 3 (tre) quote/azioni al valore di euro 267,61(duecentoquarantacinque/85) cadauna per un totale di euro 802,83 (ottocentodue/83) accantonando comunque una somma di euro 270,00 cadauna;

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 (Allegato 3);

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 01-01-2026 al 31-12-2035 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 la delibera consiliare n. 25/2025 con la Relazione tecnica che riporta gli esiti della valutazione effettuata ai sensi degli articoli 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022, lo Statuto della Società Servizi Comunali S.p.A e lo schema del contratto di servizio. È stato, inoltre, trasmesso il parere del Revisore.

La visura camerale effettuata dalla Sezione alla data odierna ha confermato che il Comune di Vilminore di Scalve 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.

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

a) *Il vincolo tipologico (artt. 3, 5 e 7 TUSP).*

La delibera in esame, preordinata all'acquisto di azioni di una società a totale partecipazione pubblica esistente, è conforme al dettato normativo.

b) *Il vincolo finalistico previsto dall'art. 4 del TUSP.*

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:

- di scopo, consistente nello svolgimento di attività di produzione di beni e servizi *"strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"*;
- di attività, dovendo la società svolgere una delle attività prescritte.

La delibera n. 25/2025 a pg. 5 richiama l'art. 198 del d.lgs. n. 152/2006 e la giurisprudenza formatasi sul punto.

La Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022, parte integrante della delibera, richiama la giurisprudenza che qualifica il servizio di igiene urbana, trasporto e smaltimento quale *"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).

La Sezione prende atto dell'assolvimento dell'onere motivazionale in ordine al perseguimento di finalità istituzionali.

c) *Verifica dei requisiti previsti dall'art. 5, commi 1 e 2, TUSP, alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni Riunite nn. 16 e 19 del 2022.*

Il Collegio deve verificare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria. 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 della quale l'Ente ha deliberato l'acquisto della partecipazione - Servizi Comunali s.p.a. - è a capitale interamente pubblico.

L'estensore della Relazione, con una estesa disamina, ha ritenuto che la società Servizi Comunali abbia la capacità per sostenere il servizio di igiene urbana a Vilminore di Scalve e tale giudizio è stato preceduto dall'esame puntuale dei risultati conseguiti nelle gestioni in essere da parte di Servizi Comunali s.p.a, dalle informazioni sugli affidamenti del 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.

Un ulteriore elemento di valutazione è correlato proprio alla gestione e smaltimento dei rifiuti (pg. 115 seconda parte della Relazione).

La Relazione, dopo aver descritto le caratteristiche del servizio di igiene urbana e analizzato i dati consuntivi di produzione dell'anno 2024 e i relativi costi illustra la motivata preferenza del modello gestorio dell'*in house* providing rispetto alle altre forme di gestione previste dall'ordinamento.

Alle pgg. 37 e ss. della Relazione è stata effettuata un'analisi puntuale per verificare la situazione del mercato e gli esiti delle gare ad evidenza pubblica espletate nel contesto provinciale.

La comparazione è stata effettuata con diverse tabelle che illustrano i quantitativi ed i costi derivanti dai piani economico finanziari approvati dai Comuni riscontrate dal Catasto Rifiuti di ISPRA.

I paragrafi 5 e 6 della ridetta Relazione evidenziano, invece, come le *performance* proprie dei Comuni con affidamenti in-house nella provincia di Bergamo registrino dati migliori rispetto ai comuni che hanno optato per soluzioni differenti all'*in house*.

Sono stati analizzati i diversi modelli gestori del servizio di igiene urbana mediante individuazione degli elementi certi e possibili, secondo la "*metodologia S.W.O.T.*", 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 dei rifiuti 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 Vilminore di Scalve, con riferimento ai dati del 2024.

La Relazione citata conclude nel senso che la modalità di gestione in house providing rappresenta maggiori opportunità e punti di forza, pochi punti di debolezza per il Comune di Vilminore di Scalve.

In forza di tali considerazioni l'Ente ha richiesto un'offerta a Servizi Comunali che il 13 maggio 2025 ha risposto.

A pg. 111 e ss. della Relazione vengono espone le ragioni di convenienza di tale scelta.

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, la delibera consiliare n. 25/2025 indica un esborso contenuto; la partecipazione dell'Amministrazione comunale nella Servizi Comunali S.p.A. avverrà mediante l'acquisto di n. 3 (tre) quote/azioni al valore di euro 267,61(duecentoquarantacinque/85) cadauna per un totale di euro 802,83 (ottocentodue/83) accantonando comunque una somma di euro 270,00 cadauna.

La scelta di acquisire una partecipazione in Servizi Comunali S.p.A. per poi procedere all'affidamento in house del servizio è stata veicolata da una serie di considerazioni sinteticamente richiamate nella delibera e analizzate nella Relazione (seconda parte).

La Relazione effettua una comparazione, sulla base dei dati riscontrabili agli atti del Comune, del costo consuntivo del servizio per l'anno 2024 e la preventivazione per l'anno 2025 fornito dall'attuale gestore G.Eco srl.

Come sopra rilevato, il costo per l'anno 2024 sostenuto da Vilminore di Scalve per il servizio di igiene urbana è stato di 139.109,00 euro, mentre il preventivo per l'anno 2025 è presuntivamente pari a 144.147,00 euro, senza considerare eventuali aumenti dovuti ad adeguamenti ISTAT-FOI che potranno essere richiesti durante i restanti mesi dell'anno 2025.

Servizio igiene ambientale delegato a Comunità montana di Scalve	2024 Consuntivo	2025 Preventivo
Costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati	€ 18.328,00	€ 18.503,00
Costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani	€ 27.546,00	€ 27.810,00
Costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate	€ 75.337,00	€ 76.058,00
Costi generali di gestione	€ 16.095,00	€ 17.413,00
Costi d'uso del capitale	€ 12.785,00	€ 15.453,00
Proventi per la vendita	-€ 10.985,00	-€ 11.090,00
	€ 139.106,00	€ 144.147,00

Di seguito il prospetto del totale annuo 2026 dell'ammontare del corrispettivo per i servizi che verrebbero, invece, svolti da Servizi Comunali, degli oneri di smaltimento, dedotti i ricavi previsti dalla vendita del materiale e dall'energia derivante dai rifiuti (carta, cartoni, olii usati, plastica, ferro).

totale annuo servizi previsti (A)	€ 111.560,00
smaltimenti (B)	€ 37.188,70
ricavi (C)	€ 24.690,78
totale (A+B)-C	€ 124.057,91

L'analisi condotta sui previsti flussi nel decennio di affidamento a Servizi Comunali ed ogni altro elemento considerato ai fini dell'esame della sostenibilità finanziaria oggettiva dimostra un'analisi adeguata e completa.

La Relazione sottolinea come la proposta economica fornita da Servizi Comunali S.p.A. risulti vantaggiosa rispetto alle condizioni economiche attualmente applicate dal gestore G.Eco registrando:

- un risparmio annuo per il Comune di Vilminore di Scalve pari ad euro 15.048,09 rispetto al costo consuntivo 2024 (pari al 11%);
- un risparmio annuo per il Comune di Vilminore di Scalve pari ad euro 20.089,09 rispetto al costo preventivo 2025 (pari al 14%).

La delibera consiliare in esame a pg. 15 precisa che *"il Comune, come rilevato dalla citata deliberazione di revisione straordinaria delle partecipate, detiene quote in Set.Co holding srl società in liquidazione, che svolge per conto dell'Ente attività analoghe o similari a quelle svolte dalla Servizi Comunali S.p.A. e che pertanto con prot. 3429 del 12.06.2025 ha richiesto la dismissione delle suddette"*.

La delibera in esame osserva, altresì, che lo Statuto della società garantisce all'Ente locale affidante l'esercizio sulla Società di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e a pg. 15 sintetizza i requisiti per la gestione internalizzata.

Alla luce di tali elementi la Sezione prende atto dell'istruttoria condotta dall'Ente e dell'assolvimento degli oneri motivazionali.

d) *Verifica dei requisiti prescritti dall' art. 5, comma 2, e dell'art. 7 del TUSP.*

La deliberazione n. 25/2025 risulta conforme all'art, 7, comma 1, lett. c) del TUSP, poiché adottata con deliberazione del consiglio comunale, corredata del motivato parere del Revisore in data 10 luglio 2025.

e) *Compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità.*

Il Comune sulla scorta dei dati elaborati dal Responsabile dell'UT nella Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022 ha esaminato l'offerta a Servizi Comunali, che è risultata essere la società in house maggiormente performante.

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. 33 e ss. e 83 e ss. delle richiamate Relazioni, sia l'elencazione dei risparmi annui sopra riportati, sia con riguardo ad elementi migliorativi della qualità del servizio legati alla tariffazione puntuale, che consente di introdurre una tariffa calcolata in parte in base alla reale produzione di rifiuto indifferenziato conferito dall'utente, mediante il conteggio degli svuotamenti dei contenitori del secco non riciclabile dotati di transponder; sono stati illustrati gli obiettivi di miglioramento del servizio e della qualità, la comparazione economica dei costi storici con i dati medi regionali e provinciali e i costi storici con i dati medi provinciali di dettaglio, oltre che con l'analisi delle possibili criticità derivanti dal ricorso al mercato.

La Sezione prende quindi atto dell'adempimento degli oneri motivazionali richiesti anche sotto questo specifico profilo.

f) compatibilità con le norme dei trattati europei.

La Relazione ex art. 14 a pg. 30 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..."*.

Sul punto la motivazione risulta sufficiente.

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

La delibera dà atto della consultazione pubblica avvenuta nel periodo 13-28 giugno 2025, prima della sua adozione, in conformità a quanto previsto dall'art. 5 comma 2, del TUSP.

In conclusione, ferme restando le considerazioni sopra riportate, con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1,

comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 e dell'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. 25 dell'8 luglio 2025 del Comune di Vilminore di Scalve (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.

Il Comune di Vilminore di Scalve è tenuto a 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 24 luglio 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
31 luglio 2025
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)