CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio dell'11 settembre 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

del comune di BARBATA (BG)

VISTA la nota del Comune di Barbata (BG) pervenuta a mezzo pec in data 22 luglio 2025, registrata al prot. Cdc 15888 e al prot. pareri n. 115/2025, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 9 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. 202 del 4 agosto 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 Barbata.

Il Consiglio comunale di Barbata, comune bergamasco di 695 abitanti al 31 dicembre 2024, ha sottoposto alla Sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3 TUSP, la delibera n. 18 del 9 luglio 2025 avente ad oggetto "A*ffidamento 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; n.260/2025/PASP).

Nel Comune di Barbata detto servizio è stato affidato, tramite procedura ad evidenza pubblica, alla società Aprica S.p.A., con scadenza il 30.06.2024 termine prorogato al 30.06.2025.

La Giunta Comunale con deliberazione n.51 del 20.12.2024 ha delegato la Responsabile dell'Ufficio Tecnico di predisporre la 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 di G.C. n.38 del 04.06.2025 sono state approvate le risultanze dell'istruttoria, rinviando al Consiglio, 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 acquisizione della partecipazione societaria e l'affidamento del servizio di igiene urbana alla società in house a Servizi Comunali S.p.A..

Richiamato il percorso e l'esito dell'istruttoria, la delibera consiliare n. 18 del 9 luglio 2025, oggetto del presente parere, ha stabilito: "1. d*i 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.2 (due) quote/azioni al valore di euro 245,85 (euro duecentoquarantacinque/85) cadauna per un totale di euro 491,70, dando atto che tale valore potrà subire variazioni, pertanto all'atto di acquisto si procederà a richiedere il valore attualizzato; 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 01 della Relazione Art. 14 e 17 D.Lgs 201/2022); 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) a partire dalla sottoscrizione del contratto 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 dapprima trasmesso la delibera consiliare n. 18/2025, senza allegati e, in data 7 agosto 2025 ha ritrasmesso la delibera con la Relazione tecnica che riporta gli esiti della valutazione effettuata ai sensi degli articoli 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022, il Piano Economico Finanziario e lo Statuto della Società Servizi Comunali S.p.A , lo schema del contratto di servizio, la visura e il parere del Revisore.

La visura camerale effettuata dalla Sezione alla data odierna ha confermato che il Comune di Barbata 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. 102/2025/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 Barbata.

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 già 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. 18/2025 a pag. 5 richiama l'art. 198 del d.lgs. n. 152/2006 e la giurisprudenza che qualifica il servizio di igiene urbana come strettamente connesso al perseguimento di finalità istituzionali di un ente locale.

La Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022, parte integrante della delibera, si riallaccia alla 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 dell'operazione e l'adeguatezza della motivazione.

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 ex art. 14 D.lgs. 201/2022 ha ritenuto che la società Servizi Comunali abbia la capacità per sostenere il servizio di igiene urbana a Barbata 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 alla gestione e smaltimento dei rifiuti: la normativa in vigore il Lombardia non prevede la possibilità di attivare nuovi termovalorizzatori sancendo di fatto il monopolio degli impianti esistenti e Servizi Comunali ha deciso di utilizzare gli utili di gestione per realizzare un impianto per il trattamento delle frazioni di rifiuto non soggette a tale limitazione.

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.

Le pagg. 60 e ss. della Relazione contengono un'analisi puntuale della situazione del mercato e degli esiti delle gare ad evidenza pubblica espletate nel contesto provinciale.

La comparazione è stata effettuata con 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 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 di tale servizio mediante individuazione di 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 Barbata, con riferimento ai dati del 2024.
La Relazione conclude nel senso che la modalità di gestione *in house providing* rappresenta maggiori opportunità e punti di forza nonché pochi punti di debolezza.
In forza di tali considerazioni l'Ente ha richiesto un'offerta a Servizi Comunali e alle pagg. 100 e ss. della Relazione si espongono le ragioni di convenienza di tale scelta.
Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, la delibera consiliare n. 18/2025 indica un esborso contenuto: la partecipazione dell'Amministrazione comunale nella Servizi Comunali S.p.A. avverrà mediante l'acquisto di n.2 (due) quote/azioni al valore di euro 245,85 (euro duecentoquarantacinque/85) cadauna per un totale di euro 491,70, dando atto che tale valore potrà subire variazioni.
Pertanto, all'atto di acquisto si procederà a richiedere il valore attualizzato (detto prezzo è lievemente inferiore al valore di ciascuna azione indicato in altre delibere esaminate dalla Sezione pari ad euro 267,61).
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 ex art. 17 D.lgs. 201/2022 (seconda parte).
Detta Relazione effettua una comparazione, sulla base dei dati riscontrabili agli atti del Comune e l'offerta di Servizi Comunali S.p.A. è stata redatta secondo modalità, frequenze e quantitativi propri del Comune di Barbata nell'annualità appena trascorsa (anno 2024), sulla base dei dati trasmessi dall'attuale gestore e riscontrabili agli atti del Comune al prot. n. 1206/2025.
Il costo per l'anno 2024 sostenuto da Barbata si attesta pari ad €/anno 84.116,71 oltre IVA, mentre Servizi Comunali ha formulato una proposta per il 2025 pari ad €/anno 79.307,20.
Tale proposta è stata ritenuta vantaggiosa rispetto alle condizioni economiche attualmente applicate, in quanto consentirà al piccolo comune un risparmio annuo pari ad € 4.809,51 rispetto al costo consuntivo 2024 (pari al 5,72%).
L'offerta in esame attesta un costo annuo pro-capite del servizio pari € 114,11/ab. (abitanti al 31.12.2024 n. 695), inferiore allo specifico dato analizzato al punto 3.6 della Relazione (costo pro-capite medio in comuni aventi un numero di abitanti equivalenti).

La valutazione è stata motivata anche con riguardo ai servizi previsti, agli oneri di smaltimento e considerati i ricavi:

totale annuo servizi previsti (A)	**€**	**57.965,32**

smaltimenti (B)	**€**	**28.554,93**
ricavi (C)	**€**	**2.403,54**
Totale (A+B)-C	**€**	**84.116,71**

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 attualmente applicate dal gestore Aprica.

La delibera in esame sottolinea a pag. 9, 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 pag. 10 ri sintetizza i requisiti per la gestione internalizzata.

Infine, la delibera a pag. 10 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.*".

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. 18/2025 risulta conforme all'art, 7, comma 1, lett. c) del TUSP, poiché adottata con deliberazione del Consiglio comunale, corredata del motivato parere del Revisore espresso in data 30 maggio 2025.

e) Compatibilità della scelta con i princìpi 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 gli 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 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 pag. 24 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 11-26 giugno 2025, prima della sua adozione, in conformità all'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. 18 del 9 luglio 2025 del Comune di Barbata (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 Barbata 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 dell'11 settembre 2025.

il Relatore — il Presidente

(Maura Carta) — (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
18 settembre 2025
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)