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

nei confronti del Comune di VILLA D'ADDA (BG)

sull'istanza di parere

ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175,

come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118

Vista la nota del Comune di Villa d'Adda (BG), pervenuta a mezzo pec in data 5 agosto 2025, prot. Cdc 16493 - prot. pareri n. 126/2025, con la quale è stata trasmessa la delibera di Consiglio Comunale n. 32 del 29 luglio 2025 avente ad oggetto "*Affidamento in house alla società SILEA SPA del ciclo integrato dei rifiuti e contestuale acquisto di partecipazioni societarie. Esame ed approvazione*";

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 dall'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

Vista l'ordinanza n.214 del 2 settembre 2025 con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;
Udito il relatore, dott.ssa Maura Carta;

FATTO

L'operazione societaria promossa dal Comune di Villa d' Adda.

Il Consiglio Comunale di Villa d' Adda, comune bergamasco di 4.604 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. 32 del 29 luglio 2025 avente ad oggetto "*Affidamento in house alla società SILEA SPA del ciclo integrato dei rifiuti e contestuale acquisto di partecipazioni societarie. Esame ed approvazione*".

Nel predetto comune il servizio di igiene urbana comunale è gestito da G.Eco S.r.l., operatore economico individuato a seguito di procedura ad evidenza pubblica; il contratto di appalto risulta scaduto il 31maggio 2025 ma non è specificato nella delibera ovvero in alcuno degli allegati, se sia stato prorogato (a pag. 17 della Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022, si indica come "prorogabile sino al subentro del nuovo gestore", senza ulteriori indicazioni).

Dopo aver analizzato le diverse modalità di gestione dei servizi a rete e quindi del servizio di igiene urbana la scelta è stata orientata dalla proposta economicamente più vantaggiosa della Società Intercomunale Lecchese per l'Ecologia e l'Ambiente – SILEA S.p.A..

Richiamato il quadro normativo e regolamentare vigente sulle modalità di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e analizzata la proposta tecnico-economica del servizio presentata da Silea, sulla base di un orizzonte temporale di affidamento del servizio di 8 anni a decorrere presumibilmente dall'1.1.2026 al 31.12.2033, sulla scorta delle considerazioni contenute nelle Relazioni ex artt. 14 e 17 del D.lgs. 201/2022, il Consiglio Comunale con la delibera n. 32 del 29 luglio 2025 ha deliberato di:

"*1. approvare le relazioni redatte ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, Art. 7 del D.Lgs. 31/3/2023, n. 36, e 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016, in cui viene dato conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'acquisto della partecipazione e per la forma di affidamento "in house providing" del servizio di gestione dei rifiuti, nonché il Piano Economico Finanziario di affidamento asseverato, allegati sub 1 e 2;*

1. di approvare, relativamente all'organizzazione del servizio di igiene urbana, l'adesione al modello proposto dalla società in house Silea SpA come da documentazione richiamata in premessa ed allegata alla presente deliberazione;

2. di approvare a tal fine, lo Statuto della società Silea SpA, allegato alla presente deliberazione e di disporre, in esito alla specifica operazione di aumento di capitale riservato già deliberata dall'assemblea degli azionisti di Silea SpA, la sottoscrizione di n. 10 (dieci) valutate sulla base di specifica perizia di stima del patrimonio di Silea SpA al prezzo unitario di € 241,78 cadauna azione;

3. di approvare la convenzione tra Silea e i propri comuni soci volta a disciplinare l'esercizio del controllo analogo congiunto;

4. di approvare relativamente all'organizzazione del servizio di igiene urbana, l'adesione al modello proposto dalla società in house Silea SpA …".

Con la delibera sono stati trasmessi lo Statuto di SILEA S.p.A., il contratto di servizio, la Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale (art. 14 d.lgs. 201/2022) e la relazione sull'affidamento del servizio di igiene urbana mediante l'istituto dell'*in house providing* (art. 17 d.lgs. 201/2022), il Piano economico finanziario di affidamento (PEFA).

La delibera è corredata dei pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile e del parere del Revisore espresso in data 16 luglio 2025.

La visura camerale effettuata dalla Sezione ha confermato che il Comune non risulta, alla data odierna, socio della predetta società.

DIRITTO

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 nn. 134, n. 135 e 136 del 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 Villa d' Adda.

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. 32/2025 a pg. 3 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, sottolinea la complessità del vigente assetto normativo, europeo, nazionale e regionale sui servizi pubblici locali e sulla gestione dei rifiuti urbani che prevede un forte coinvolgimento delle autorità di regolazione e degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione e nella definizione dei contratti di servizio.

Le pagg. 11 e ss. della Relazione ex art. 14 riportano una completa analisi delle indicazioni anche di ARERA e indicazioni di dettaglio sull'organizzazione del servizio di igiene urbana.

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 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.

Silea S.p.A. è una società interamente pubblica, partecipata da 87 Comuni appartenenti alle province di Lecco, Bergamo e Como.

La delibera a pag. 7 afferma detta società costituisce un *unicum* nel panorama delle aziende pubbliche lombarde avuto riguardo all'autonomia impiantistica poiché, oltre ai servizi, gestisce impianti industriali (un termovalorizzatore e un

impianto di compostaggio e produzione di biometano; impianto per il riciclo delle plastiche), svolge molteplici servizi (manutenzione e gestione del verde pubblico comunale, gestione di caditorie e autospurghi e progetti di educazione ambientale) manifesta attenzione all'economicità della gestione.

L'atto in esame richiama tra gli allegati il piano economico finanziario di affidamento di Silea S.p.a. (di seguito "PEFA"), asseverato dalla società di revisione Audita s.r.l., che contiene tutti gli elementi di analisi a supporto della sostenibilità dell'attività imprenditoriale.

Le Relazioni ex artt. 14 e 17 D.lgs.201/2022 evidenziano la solidità economico finanziaria e patrimoniale della società con riguardo al valore della produzione, ai costi della produzione, all'Ebitda, al risultato operativo e all'utile netto negli ultimi dieci anni di attività.

Sono stati analizzati i bilanci, esaminati i costi e richiamate le asseverazioni , con un percorso motivazione simile a quello, già esaminato dalla Sezione, di altro comune (cfr. SRC Lombardia n. 216/2025/PASP).

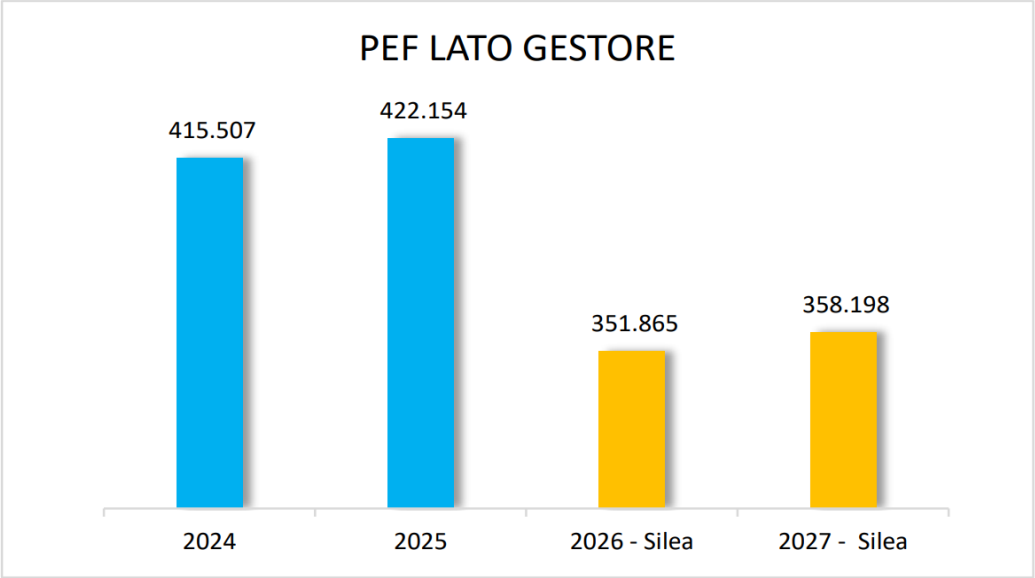
Partendo dalla ricognizione periodica di cui all'art. 30 D.lgs. n. 201/2022, è stato rilevato che l'attuale Servizio di Igiene Ambientale è stato affidato, mediante gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto per l'individuazione del partner privato che riveste il ruolo di Socio industriale a G.ECO Srl, il cui contratto è scaduto il 31.5.2025.

Tale contratto ha comportato un costo lato gestore di euro 415.507,00 per l'anno 2024 e comporterà per l'anno 2025 un incremento fino ad euro 422.154,00.

Il costo complessivo del servizio, comprensivo degli oneri in capo al Comune, è stato di ca. euro 487.464,00, per l'anno 2024 e sarà di circa euro 493.580,00, per l'anno 2025. Il costo pro-capite (media anno 2024-2025) è previsto in circa euro 105,5 (abitanti stimati 4.650) ed ha consentito il raggiungimento di un ottimo livello di efficienza della raccolta differenziata del 80,06%.

L'offerta economica proposta da Silea risulta economicamente vantaggiosa per l'Ente, come si ricava dal prospetto sottostante.

L'offerta economica proposta per il 2026 prevede un costo pro-capite pari a 75,7 €/abitante, a fronte dei 90,8 €/abitante previsti a carico del Comune per il 2025.



Rispetto al costo 2025 indicato nel PEF dell'attuale gestore (422.154,00 euro), il corrispettivo 2026 richiesto da Silea (351.865 euro) evidenzia un risparmio pari a circa 70 mila euro (-17%), senza tener conto di potenziali ulteriori riduzioni.

Entrambe le Relazioni allegate alla delibera in esame si soffermano sulle ragioni di convenienza non solo economica dell'acquisizione preordinata all'affidamento *in house* del servizio di igiene urbana.

È riportata una descrizione dettagliata delle caratteristiche dei servizi e delle prestazioni proposte di Silea che coprono l'intera filiera del ciclo dei rifiuti, sia in termini di servizi di raccolta e igiene urbana che in termini di impiantistica di trattamento e recupero.

Nelle pagg. 22 e ss. della Relazione ex art. 14 è esposto il confronto tra il modello *in house* e i modelli della gara ad evidenza pubblica e della società mista, previsti rispettivamente alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022.

Per illustrare la scelta di affidare *in house* il servizio, è stata svolta un'analisi comparativa dei tre modelli gestionali tramite la metodologia S.W.O.T., uno degli strumenti di pianificazione strategica attraverso cui le aziende possono preventivamente tener conto dei punti di forza (strenghts), delle debolezze (weaknesses), delle opportunità (opportunities) e dei rischi (threats) di un determinato progetto.

Un focus particolare è riservato alla durata dell'affidamento *in house*, atteso che l'art. 19, comma 1 del D.Lgs. 201/2022 stabilisce che la durata dell'affidamento del

servizio deve essere proporzionata agli investimenti previsti e comunque non superiore al periodo necessario per il loro ammortamento, nel rispetto della normativa europea e nazionale sui contratti pubblici: G.ECO aveva ottenuto un affidamento di 10 anni mentre Silea ha proposto un affidamento di 8 anni.

Tale lasso temporale è ritenuto congruo sia con la media degli affidamenti *in house* a società partecipate operanti nel medesimo settore sia con i possibili investimenti previsti da Silea per lo svolgimento del servizio nel Comune di Villa d' Adda (viene precisato che l'allegato A della deliberazione ARERA 363/2021/RIF fissa in 8 anni la vita media utile degli automezzi per la raccolta rifiuti).

Anche per l'anno 2027, a fronte di una possibile rivalutazione ISTAT, il valore del PEF lato gestore è previsto in misura inferiore rispetto alla gestione precedente mentre dall'anno 2028 il corrispettivo sarà determinato secondo il metodo tariffario ARERA.

La delibera in esame richiama gli altri elementi di valutazione favorevole all'affidamento *in house* a Silea e, tra questi, il fatto che il capitale sociale è interamente pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, garantito da disposizioni statutarie (art. 28 bis Statuto) e da un'assemblea di coordinamento intercomunale, nella quale sono rappresentate paritariamente tutte le amministrazioni aggiudicatrici.

Ulteriori elementi di valutazione sono riconducibili al fatto che Silea ha sempre presentato bilanci in attivo, senza ricorrere a contributi in conto esercizio o in conto capitale da parte dei Comuni soci, che il numero degli amministratori è inferiore al numero degli addetti e che sono state promosse misure di contenimento dei costi di funzionamento, fissando al minimo il compenso degli amministratori.

La Relazione ex art. 17 dichiara che Silea nel corso degli anni ha distribuito utili ai Comuni soci e ha garantito tariffe tra le più basse nel panorama nazionale.

A pag. 19 della Relazione ex art. 14 cit. viene segnalato che la predetta società opera secondo un Sistema di Gestione Integrato (SGI) certificato, che nel 2024 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha attribuito il "Rating di Legalità" con il punteggio massimo di tre stelle e che nell' aprile 2025 ha ricevuto il premio "Legalità e Profitto", attribuito alle aziende con fatturato inferiore ai 500 milioni che hanno registrato una crescita economica significativa.

La Relazione evidenzia che Silea è l'unica azienda lombarda ad aver predisposto progetti di finanziamento PNRR per i Comuni soci, ottenendo il finanziamento per 62 progetti (quasi 20 milioni di euro), di cui sta curando anche la realizzazione e la rendicontazione per conto dei Comuni.

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, la delibera consiliare indica un esborso contenuto; la partecipazione dell'Amministrazione comunale avverrà mediante l'acquisto di n. 10 (dieci) azioni valutate sulla base di specifica perizia di stima del patrimonio di Silea S.p.A. al prezzo unitario di € 241,78 cadauna.

L'atto in esame a pg. 11 precisa, inoltre, 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 Silea S.p.A.*".

La delibera consiliare sottolinea, infine, la disponibilità del gestore subentrante a valutare l'assunzione del personale addetto in via ordinaria, all'appalto di igiene urbana dal precedente gestore, nel rispetto di quanto previsto dal Contratto Collettivo Nazionale di lavoro dei servizi ambientali.

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

d) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla compatibilità della scelta con i princìpi 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.

Il Comune, sulla scorta dei dati elaborati nella relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022, ha ritenuto l'offerta di Silea S.p.A. come 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. 22 e ss. della richiamata Relazione illustrativa, sia l'elencazione dei risparmi annui contenuti.

La Sezione rinvia, per evitare inutili ripetizioni, a quanto esposto sub lett. c) prende quindi atto dell'adempimento degli oneri motivazionali prescritti.

d) compatibilità con le norme dei trattati europei.

La delibera rileva che "*dalla documentazione fornita dalla società dimostra la non sussistenza di interventi finanziari a favore della stessa riconducibili ad "aiuti di Stato": ed in particolare, il corrispettivo per il servizio di igiene urbana in favore di Silea non costituisce aiuto di Stato, costituendo la contropartita delle prestazioni che saranno effettuate dalla società per assolvere agli obblighi di servizio pubblico regolamentati nel contratto di servizio e quantificabili con un canone idoneo a coprire i costi del servizio pubblico, oltre ad assicurare alla società un margine di utile in linea con le normali condizioni di mercato, con ciò confermandosi la "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*".

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 dal 12 giugno al 17 giugno 2025, prima della sua adozione, in conformità a quanto previsto dall'art. 5 comma 2, del TUSP. Non viene specificato se siano state presentate osservazioni.

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 esprime *parere positivo* sulla deliberazione consiliare n. 32 del 29 luglio 2025 del Comune di Villa d' Adda (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 Villa d' Adda 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
19 settembre 2025
Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)