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 23 ottobre 2025, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

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

**del comune di OSIO SOPRA (BG)**

VISTA la nota del Comune di Osio Sopra (BG) pervenuta a mezzo pec in data 13 ottobre 2025, registrata al prot. Cdc n. 19947 e al protocollo pareri TUSP n. 147/2025, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 30 settembre 2025 avente ad oggetto l'"*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. 265 del 14 ottobre 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 Osio Sopra.*

Il Consiglio Comunale di Osio Sopra, comune bergamasco di 5.178 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. 34 del 30 settembre 2025 avente ad oggetto l'"*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. tra le tante SRC Lombardia n.42/2025/PASP; n. 105/2025/PASP; n. 124/2025/PASP e n. 290/2025/PASP).

Nel Comune di Osio Sopra attualmente il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è svolto, previa procedura ad evidenza pubblica, dalla Ecosviluppo Onlus Cooperativa Sociale ed il relativo contratto ha scadenza il 31 dicembre 2025.

L'Ente ha avviato per tempo l'analisi per l'individuazione della modalità di affidamento del servizio in coerenza con le disposizioni normative vigenti.

La Giunta Comunale con deliberazione n. 11 del 24 febbraio 2025 ha delegato il 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 il sistema *in house providing*, della relazione ex art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022.

Con successiva deliberazione n. 84 del 15 luglio 2025 la Giunta comunale ha approvato le risultanze dell'istruttoria, rinviando al Consiglio l'adozione della delibera di acquisizione della partecipazione societaria e di affidamento del servizio di igiene urbana alla società in house Servizi Comunali s.p.a.

Richiamato il percorso e l'esito dell' istruttoria, la delibera consiliare n. 34/2025, oggetto della presente deliberazione 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. 10 (dieci) quote/azioni al valore di euro 267,61 (duecentosessantasette/61) cadauna per un totale di euro 2.676,10 (duemilaseicentosettantasei/10);*
*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 2);*
*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 unitamente alla delibera consiliare n.34/2025 ha trasmesso la Relazione tecnica redatta ai sensi degli articoli 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022, il verbale della Commissione Ambiente, territorio ed energia del 22 settembre 2025, lo Statuto della Società Servizi Comunali S.p.A, lo schema del contratto di servizio e molteplici prospetti sui costi. È stato, inoltre, trasmesso il parere dell'Organo di revisione.
La visura camerale effettuata dalla Sezione alla data odierna ha confermato che il Comune di Osio Sotto 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. 105/2025/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 Osio Sopra.
*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*" (c.d. principio della funzionalizzazione);
- di attività, dovendo la società svolgere una delle attività prescritte.

La delibera n. 34/2025 a pg. 3 rimarca l'autonomia dei comuni nell'organizzazione del servizio su base comunale e nell'individuazione delle modalità di affidamento, tra quelle ritenute ammissibili dall'ordinamento interno.

La Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022, parte integrante della delibera, richiama a pg. 7 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).

L'analitica disamina contenuta nella delibera e nella Relazione allegata sulle ragioni sottese alla scelta di affidare in house un servizio pubblico locale di rilevanza economica, in una con la dimostrazione della coerenza della partecipazione da acquisire con le proprie finalità istituzionali, ancorata alle specifiche valutazioni all'art. 4 TUSP, che vieta la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, induce la Corte a ritenere assolto l'onere motivazionale.

*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.

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 ha ritenuto che la società Servizi Comunali abbia la capacità per sostenere il servizio di igiene urbana a Osio Sotto e tale giudizio è stato preceduto dall'esame puntuale dei risultati conseguiti nelle gestioni in essere, 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.
La Relazione, dopo aver descritto le caratteristiche del servizio di igiene urbana nel territorio comunale e aver 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. 60 e ss. è riportata 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 Osio Sopra, con riferimento ai dati del 2024.
La Relazione citata concluse nel senso che la modalità di gestione *in house providing* esprima maggiori opportunità e punti di forza, pochi punti di debolezza.
In forza di tali considerazioni l'Ente ha richiesto un'offerta a Servizi Comunali, sottoposta ad esame nelle pgg. 100 e ss.
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. 10 (dieci) quote/azioni al valore di euro 267,61 (duecentosessantasette/61) cadauna per un totale di euro 2.676,10 (duemilaseicentosettantasei/10).
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).
È stata effettuata 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.
La Relazione (parte B pg. 64 e ss.) rappresenta che i costi vigenti della gestione in appalto e della gestione dei servizi in capo al Comune di Osio Sopra sono più bassi del 30% rispetto ad un campione significativo di comuni lombardi similari (riferimento dati ufficiali anno 2023 come rappresentato a pg. della relazione Parte A).
Tale riduzione è in parte legata ad uno squilibrio dei costi attuali affidati in appalto ad una cooperativa sociale.
Il verbale della Commissione comunale Ambiente evidenzia l'intendimento di non confermare l'attuale fornitore per l' insoddisfacente qualità del servizio erogato, tanto per la raccolta a domicilio quanto nella gestione del centro di raccolta, tanto più che diversi richiami non hanno sortito effetto.
La proposta organizzativa di Servizi Comunali è coerente con l'attuale modello organizzativo e prevede migliorie/incremento dei servizi per superare evidenti criticità dell'attuale gestione:
1. passaggio della spazzatrice nella zona industriale attualmente in situazione critica;
2. potenziamento dei passaggi della spazzatrice nella zona residenziale;

3. presenza continuativa dell'operatore con il soffiatore in supporto allo spazzamento meccanizzato;
4. potenziamento degli svuotamenti dei container presso il centro di raccolta, in particolare nei mesi estivi.
L'offerta fornita da Servizi Comunali S.p.A. è stata redatta secondo modalità, frequenze e quantitativi propri del Comune di Osio Sopra nell'annualità appena trascorsa (anno 2024), sulla base dei dati trasmessi dall'attuale gestore e riscontrabili agli atti del Comune.
I costi contrattuali dell'attuale gestione Ecosviluppo Soc Coop., per l'anno 2024, sono stati pari ad euro 379.468,88 IVA esclusa, al netto dei benefici CONAI/Mercato.
Il prospetto sintetico è il seguente:

| | | |
|---|---|---|
| totale annuo servizi previsti (A) | € | 304.985,75 |
| smaltimenti (B) | € | 136.751,29 |
| ricavi (C) | € | 62.268,16 |
| totale (A+B)-C | | 379.468,88 |

Il Piano Economico Finanziario ultimo approvato nell'anno 2024 determina in euro 352.771,00 i costi "efficienti" relativi all'attuale gestione Ecosviluppo Soc Coop., al netto dei benefici per la valorizzazione dei materiali recuperati.
L'offerta di Servizi Comunali comporta, invece, un incremento di ca. 60.000 euro annui (ca. 30.000 euro aggiuntivi rispetto ai "costi efficienti" Arera): tale maggior costo è giustificato dall'adeguamento del contratto di lavoro (passaggio da cooperazione sociale a contratto nazionale Assoambiente – Utilitalia) e dai servizi migliorativi offerti.
La Commissione Ambiente nel verbale citato osserva come la proposta economica di Servizi Comunali sia più alta di quella dell'attuale fornitore ma sottolinea che il corrispettivo annuo attualizzato deve essere incrementato , per stessa indicazione dell' attuale fornitore, di circa il 15 per cento.
Si afferma, inoltre, che la configurazione societaria dell' attuale fornitore ha costi inferiori agli standard di mercato mentre la proposta economica di Servizi Comunali è in linea con i costi necessari per questa tipologia di servizio e il livello qualitativo atteso.
In particolare, l'indicatore complessivo della gestione passa da 18,65 eurocent/kg a 19,87 eurocent/kg.

La delibera in esame e gli allegati sottolineano il previsto miglioramento quali-quantitativo dei servizi erogati.
Viene precisato, a pg. 8, 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. 9 ri sintetizza i requisiti per la gestione internalizzata.
Il Comune non detiene partecipazioni in società che svolgano 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. 34/2025 risulta conforme all'art, 7, comma 1, lett. c) del TUSP, poiché adottata con deliberazione del consiglio comunale, corredata del motivato parere dell' Organo di revisione espresso in data 2 settembre 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. Analysis e valutazione delle tre diverse opzioni gestionali*" a pag. 25 e ss. e 83 e ss. della Relazione ex art. 14 Parte A), sia l'elencazione dei vantaggi, avuto riguardo ad elementi migliorativi della qualità del servizio legati alla tariffazione puntuale.
Sono stati illustrati i meccanismi della 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; 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 anche sotto questo specifico profilo.
*f) compatibilità con le norme dei trattati europei.*
La Relazione ex art. 14 a pg. 22 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 16 luglio 2025-1° agosto 2025, prima della sua adozione, in conformità a quanto previsto dall'art. 5 comma 2, del TUSP. Non è indicato se siano state presentate osservazioni.

***

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. 34 del 30 settembre 2025 del Comune di Osio Sopra (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 Osio Sopra 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 23 ottobre 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
28 ottobre 2025
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)