

**RICOGNIZIONE PERIODICA DELLA SITUAZIONE GESTIONALE
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA**

(articolo 30, del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 G.U. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304)

**APPENDICE DELLA RELAZIONE AL PIANO DI REVISIONE ORDINARIA
DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE DI CUI ALL'ART. 20 DEL D.LGS. N. 175/2016 PER L'ANNO 2025.**

**OGGETTO: Relazione sulla gestione del servizio di integrato di igiene ambientale affidato alla Società Servizi
Comunali S.p.A. mediante l'istituto dell'“in house providing”.**

| | |
|---|----|
| 1. PREMESSE | 1 |
| 2. LA NATURA DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE | 2 |
| 3. RICOGNIZIONE DEGLI ATTI DI AFFIDAMENTO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO | 4 |
| 4. OGGETTO SOCIALE DELLA SOCIETÀ SERVIZI COMUNALI S.P.A. | 5 |
| 5. MODULI ORGANIZZATIVI PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA | 6 |
| 6. DISCIPLINA DELL'ISTITUTO DELL'IN HOUSE | 7 |
| 7. VERIFICA DELLA CONDIZIONI NORMATIVE PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE A SERVIZI COMUNALI S.P.A. | 9 |
| 7.1 Con riferimento alla Legge n. 190/2014 | 9 |
| 7.2 Con riferimento al D.Lgs. n. 175/2016..... | 10 |
| A. REQUISITO DEL CAPITALE PUBBLICO (Art. 16, comma 1 D.Lgs. n. 175/2016): | 10 |
| B. REQUISITO DEL CONTROLLO ANALOGO (Art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016) | 10 |
| C. REQUISITO DEL FATTURATO (Art. 16, comma 3, D.Lgs. n. 175/2016) | 12 |
| 7.3 Con riferimento al D.Lgs. n. 50/2016 – art. 192 | 13 |
| 7.4 Con riferimento al D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. | 13 |
| 8. ANALISI DELLA SUSSISTENZA PARAMETRI E CONDIZIONI PREVISTE DALL'ART. 30 DEL D.LGS. N. 201/2022 | 14 |
| A. Rilevazione del concreto andamento dal punto di vista economico | 14 |
| B. Rilevazione dal concreto andamento dal punto di vista della qualità del servizio | 15 |
| C. Rilevazione del concreto andamento del servizio dal punto di vista del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio..... | 18 |
| D. Rilevazione della misura del ricorso all'affidamento a società in house, e degli oneri e dei risultati in capo agli enti affidanti..... | 18 |
| E. Rispetto degli Atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. | 18 |
| 9. RAGIONI CHE GIUSTIFICANO IL MANTENIMENTO DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO A SOCIETÀ IN HOUSE | 20 |
| a) Quanto alle ragioni di carattere economico | 20 |
| b) Quanto alle ragioni in termini di qualità dei servizi | 21 |

| | |
|---|----|
| c) Quanto alle Regioni in termini di risultati conseguiti nella gestione..... | 22 |
|---|----|

1. PREMESSE

Il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201¹, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

L'art. 30 del decreto impone a comuni e forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, città metropolitane e province di svolgere verifiche sulla situazione gestionale dei servizi. In particolare, questi devono provvedere alla *"ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, nei rispettivi territori.

Con la presente relazione, pertanto, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 201/2022 viene effettuata l'annuale ricognizione periodica della situazione gestionale del servizio integrato di igiene urbana, affidato alla Società Servizi Comunali S.p.A. (di seguito anche denominata "Società") mediante l'istituto dell'*"in house providing"*.

Nella relazione, come previsto all'art. 30 comma 1 del citato decreto e tenuto conto degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, sarà esaminato con riferimento al servizio di igiene urbana:

- a) il concreto andamento dal punto di vista economico;
- b) il concreto andamento dal punto di vista della qualità del servizio;
- c) il concreto andamento dal punto di vista del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio;
- d) la misura del ricorso all'affidamento a società *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Nella presente relazione, inoltre, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 17, comma 5², del citato Decreto Legislativo, saranno evidenziate le ragioni che giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alla società *in house*:

- a) sul piano economico
- b) sul piano della qualità dei servizi
- c) sul piano dei risultati conseguiti nella gestione

Per le annualità precedenti si rimandano alle seguenti deliberazioni:

- deliberazione di Consiglio Comunale n. 48 del 27/12/2023 concernente l'approvazione del "Piano di revisione ordinaria delle società pubbliche anno 2023"
- deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 del 30/12/2024 concernente l'approvazione del "Piano di revisione ordinaria delle società pubbliche anno 2024"

La presente relazione costituisce appendice della relazione al piano di revisione ordinaria delle società pubbliche per l'anno 2025 (articolo 20 del Decreto Legislativo n. 175/2016)³

¹ Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

² Ai sensi dell'art. 17, comma 5, del D.Lgs. n. 201/2022 *"L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione."*

³ Art. 30, c. 2 del D.Lgs. n. 201/2022: *"La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016."*

2. LA NATURA DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

L'oggetto del Servizio di Igiene Ambientale è individuato dall'art. 183, comma 1, lett. d), del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*» (c.d. Codice dell'ambiente) a mente del quale il servizio comprende le attività di «raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura».

È ormai consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «*la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica* (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 maggio 2012 n. 2537), *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* (cfr. art. 238 D.Lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 D.Lgs. n. 22/1997)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263). Ed ancora, (C. Conti – Lombardia, parere n. 531/2012/PAR del 17 dicembre 2012), secondo cui «**la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di 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 (cfr. art. 238 D.Lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 D.Lgs. n. 22/1997)». La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Consiglio di Stato, Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Consiglio di Stato, Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione stipuli un contratto di appalto, sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2537/2012 cit.).

Oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art. 3-bis, del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 così come modificato dal D.Lgs. n. 201/2022 – che qualifica le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini di servizio pubblico locale a rilevanza economica precisando che «*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani...[omissis...] sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56*».

□ **Gli ambiti o bacini territoriali**

Ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138, e s.m.i. le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012.

Precisa il comma 6-bis del medesimo art. 3-bis, che «*Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente*».

L'art. 200 D.Lgs. n. 152/2006 (T.U. Ambiente), rubricato «*Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*», ribadisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati «ATO», delimitati dal piano regionale di gestione dei rifiuti secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;

- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Aggiunge l'art. 202 T.U. Ambiente, che *“L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali”*.

□ **Legislazione regionale di riferimento⁴: Definizione degli ambiti territoriali ottimali**

Il vigente Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 6804 del 23 maggio 2022, conferma l'adozione del modello organizzativo alternativo a quello della gestione per ambiti territoriali ottimali in conformità alla previsione di cui all'articolo 200, comma 7, del d.lgs. 152/06, secondo cui *“Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato”*.

□ **Individuazione degli enti di governo dell'ambito**

La legge regionale 26/03 (recante “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”) attribuisce agli Enti presenti sul territorio diverse funzioni in materia di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

In particolare, l'articolo 15 riconosce ai comuni la competenza in ordine all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

⁴ Relazione 304/2025//RIF ARERA Quinta relazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante **“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”**

3. RICOGNIZIONE DEGLI ATTI DI AFFIDAMENTO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO

Nel presente paragrafo saranno elencati i principali passaggi e atti assunti dal Comune relativamente all'affidamento del servizio di igiene urbana alla Società *in house*, Servizi Comunali S.p.A.

- Servizi Comunali S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico. Nata nel 1997 con le modalità previste dall'art. 22 - comma 3°, lett. e) della legge 08.06.1990 n. 142, che individuava le forme di gestione dei servizi pubblici locali, oggi la società è compartecipata da più di 100 Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Milano e Cremona e dalla Comunità Montana Laghi Bergamaschi
- Il Comune di Martinengo con deliberazione del Consiglio Comunale n. 19 del 02/04/2001, ha aderito alla Società Servizi Comunali S.p.A. di Sarnico (BG) approvandone lo Statuto;
- Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 84 del 18/12/2017, è stato affidato alla predetta Società, mediante l'istituto dell'*"in house providing"*, la gestione dei servizi di igiene ambientale con scadenza fissata alla data del 31/12/2027;
- con deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 27/12/2019 è stato adeguato il contratto di servizio allo schema previsto da ARERA.

Allo stato attuale, come meglio *infra* si dirà:

- a) la Società risponda ai requisiti di legge;
- b) i servizi affidati alla Società sono conformi alle esigenze e agli obiettivi del Comune;
- c) il costo dei servizi affidati risulta congruo rispetto a quanto offerto dal mercato, avuto riguardo all'oggetto e al valore delle prestazioni;
- d) i costi dei servizi affidati risultano nel loro complesso "*convenienti*", tenuto conto anche dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Di seguito verranno esaminati, con i pertinenti richiami alla disciplina normativa e alla giurisprudenza formatasi in materia, le caratteristiche e le condizioni che consentono la gestione del servizio integrato di igiene ambientale mediante il ricorso all'istituto dell'*"in house providing"*.

4. OGGETTO SOCIALE DELLA SOCIETA' SERVIZI COMUNALI S.P.A.

La Società ha per oggetto la produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi. In particolare, e senza pretesa di completezza, la società ha per oggetto la gestione dei servizi pubblici degli enti locali soci, ivi compresa l'esecuzione di lavori e la fornitura di beni e servizi finalizzati a questo scopo e quindi più dettagliatamente:

- a) la raccolta, differenziata e non, di qualsivoglia genere di rifiuto, il suo trasporto, smaltimento o recupero e quindi l'autotrasporto di cose per conto proprio e per conto di terzi, la gestione di impianti di stoccaggio, di compostaggio, di trattamento, di inertizzazione, di discarica, di termovalorizzazione e di tutte quelle tecnologie complesse atte alla riduzione, valorizzazione, riutilizzo, stoccaggio e smaltimento dei rifiuti comunque denominati e classificati;
- b) la salvaguardia ambientale e la sua sanificazione, l'igiene urbana e le attività inerenti;
- c) la gestione delle piattaforme ecologiche comunali e sovracomunali di qualunque tipologia o grado, dei centri di raccolta dei rifiuti, delle stazioni di trasferimento dei rifiuti;
- d) nei limiti posti dalla normativa in tema di servizio idrico integrato, la costruzione, la manutenzione e la gestione degli impianti necessari al ciclo completo delle acque quali, ad esempio, le fonti di captazione, gli acquedotti, le fognature e i depuratori; lo svolgimento di attività di ricerca di risorse idriche e di iniziative rivolte al risparmio e alla valorizzazione del patrimonio idrico;
- e) l'attività di riscossione, anche coattiva, di liquidazione ed accertamento e la gestione delle entrate connesse alle attività indicate alle lettere precedenti e anche di quelle tributarie e patrimoniali eventualmente affidate dagli enti locali soci;
- f) produzione di energia tramite impianti di gassificazione dei rifiuti organici e delle deiezioni animali e delle biomasse in genere.

5. MODULI ORGANIZZATIVI PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 gli enti locali possono provvedere all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

L'articolo 17 del cit. D.Lgs. n. 201/2022 prevede inoltre che *"1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016."*

Tra i moduli organizzativi per la gestione dei pubblici servizi locali è, pertanto, confermata la possibilità per gli enti locali di affidare un servizio mediante l'istituto dell'*in house providing*.

Gli articoli 16⁵ e 4⁶, comma 2, D. Lgs. n. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), prevedono altresì che *"le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività indicate nel medesimo art. 4 e tra le quali sono ricomprese quelle relativa alla produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi."*

Ai sensi del nuovo Codice sugli appalti pubblici (D. Lgs. n. 36/2023 - art. 7), infine, *"1. 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. 2. 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. [omissis]"*

5 Art. 16. Società in house

1. Le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

6 Art. 4. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

6. DISCIPLINA DELL'ISTITUTO DELL'*IN HOUSE*

L'ordinamento europeo, dapprima a livello giurisprudenziale e successivamente a livello normativo (art. 12 direttiva n. 2014/24/UE) ha individuato tre condizioni subordinatamente alle quali è consentito procedere all'affidamento "*in house*" di servizi pubblici locali:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La disciplina dell'*in house* è dettata, oltreché dalle norme UE, dal Testo unico della società a partecipazione pubblica (art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016), dall'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici, il D.Lgs. n. 36/2023, efficace dal 1° luglio 2023 e, sino al 30/06/2023, dagli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016 (sino al 30/6/2023). A queste norme si deve aggiungere il D.Lgs. n. 201 del 23/12/2022 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che all'art. 17 si occupa di affidamenti a società *in house*.

Con l'entrata in vigore nel nuovo Codice degli Appalti pubblici (D.Lgs. n. 32/2023) che ha abrogato il D.Lgs. n. 50/2016 e, per l'effetto, la disciplina sull'*in house* in esso contenuta (art. 5 e art. 192), l'*in house* è prevalentemente disciplinato, nelle sue caratteristiche salienti, dal D.Lgs. n. 175/2016 che all'art. 2 definisce, tra le altre cose:

- a) il controllo analogo (art. 2 lettera c))
- b) il controllo analogo congiunto (art. 2 lettera d))
- c) la società *in house* (art. 2 lettera o))

A mente dell'art. 16 del citato decreto "1. Le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata [Omissis] 3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. 3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società".

L'accesso all'istituto dell'*in house*, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 175/2016 è, pertanto, consentito in presenza dei seguenti requisiti:

- 1) **Capitale pubblico**: art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016
- 2) **Controllo analogo o controllo analogo congiunto** esercitato dall'Ente affidante sulla società *in house*: art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016.
 - «*controllo analogo*»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;
 - «*controllo analogo congiunto*»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Come già sopra anticipato tale articolo è stato abrogato con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 32/2023.

Si rammenta che ai sensi del citato articolo *“Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.*

Nonostante la sua abrogazione, si ritiene che le condizioni in esso elencate, siano un parametro ancora valido per valutare la sussistenza del controllo analogo congiunto da parte del Comune sulla propria Società *in house*.

Recentemente, il TAR LOMBARDIA - MILANO, SEZ. IV - sentenza 12 giugno 2023 n. 1441 ha precisato che *“devono ritenersi sussistenti tutti i requisiti individuati dal comma 5, art. 5, lettere ‘a’, ‘b’ e ‘c’, D.Lgs. n. 50 del 2016, per potersi legittimamente disporre l’affidamento diretto di un servizio, nel caso di controllo analogo congiunto e di affidamento in house di servizi da parte di pubbliche amministrazioni, quale modalità di gestione alternativa all’esternalizzazione, nella quale i servizi pubblici vengono affidati ad un soggetto che, sia pur formalmente distinto dall’amministrazione agente e avente di regola forma societaria, è nella sostanza a essa riconducibile, poiché la P.A. vi esercita un controllo analogo a quello posto in essere sui propri servizi interni. **Proprio in virtù di questa sostanziale coincidenza soggettiva, l’affidamento prescinde dall’espletamento di procedure concorsuali di selezione del contraente**”.*

- 3) **Limite di fatturato:** 80% del fatturato della società *in house* deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’ente pubblico

Come sopra precisato, il modello dell’*in house providing* consente alle pubbliche amministrazioni di provvedere all’autoproduzione di beni e servizi, per tale motivo tale tipologia di affidamenti è sottratta all’applicazione della disciplina degli appalti pubblici (art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023). Si tratta di autoproduzione poiché l’amministrazione opera attraverso degli organismi sui quali esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Su tali organismi, l’amministrazione è in grado di esprimere un’influenza determinante su obiettivi strategici e decisioni significative.

7. VERIFICA DELLA CONDIZIONI NORMATIVE PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO *IN HOUSE* A SERVIZI COMUNALI S.p.A.

Richiamando tutto quanto già ampiamente sopra esposto nella presente relazione, si ritiene che Servizi Comunali S.p.A. soddisfi appieno tutte le condizioni previste dalla normativa vigente. In particolare:

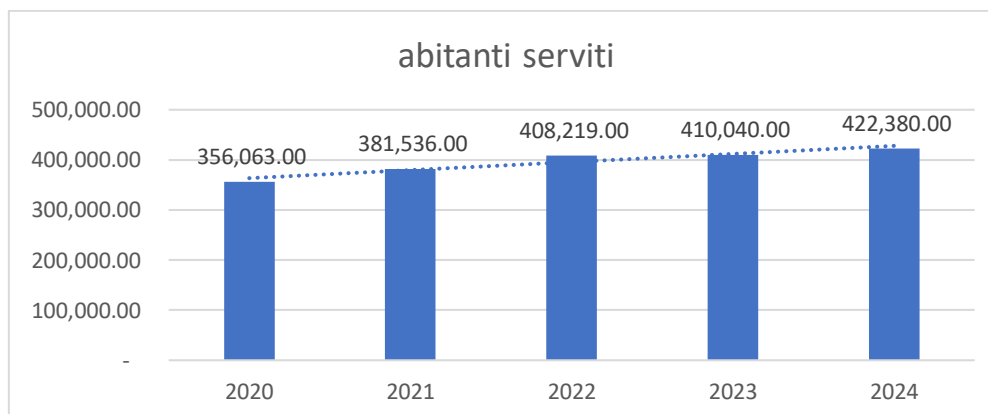
7.1 Con riferimento alla Legge n. 190/2014

Si ricorda che ai sensi del comma "611 Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano **un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:**

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni."

Le finalità perseguite dalla norma (tra cui il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato) risultano ampiamente soddisfatte mediante l'affidamento *in house* del servizio alla Servizi Comunali S.p.A. in quanto:

- a) I servizi affidati rientrano tra le finalità istituzionali dell'Ente;
- b) il Comune non è socio di altra società che svolge servizi o attività analoghe a quelle che intende affidare alla Servizi Comunali S.p.A.;
- c) la Società effettua servizi per oltre 100 Comuni soci, con un bacino di cittadini serviti nel 2024 pari a 422.380 unità⁷, e rappresenta l'aggregazione ottimale per la gestione dei servizi di igiene ambientale, assicurando il possesso della necessaria competenza ed efficienza e conseguendo le economie di scala che derivano dall'ampiezza dei volumi dei servizi espletati in favore dei propri soci;



⁷ dato reperito dalla classifica regionale "Comuni Ricicloni 2025" <https://ricicloni.it/dossier>

d) il contenimento dei costi di funzionamento è stato realizzato ponendo al minimo il compenso dei membri del Consiglio di amministrazione.

I compensi spettanti all'organo amministrativo sono stati proposti dal Comitato Unitario per il controllo analogo e deliberati dall'Assemblea degli azionisti in data 12.07.2023 e sono rispettosi del dettame normativo di cui art. 4 comma 4 e 5 del D.L. 06/07/2012 n. 95.

La Società non ha deliberato a favore dei componenti degli organi sociali il riconoscimento di alcun premio di risultato né gettone di presenza.

In aderenza a quanto previsto dall'art. 11, comma 9 del D.Lgs. n. 175/2016 non è stato attribuito alcun compenso a titolo di trattamento di fine mandato.

7.2 Con riferimento al D.Lgs. n. 175/2016

L'analisi della struttura societaria di Servizi Comunali S.p.A. consente di affermare che ricorrono tutte le condizioni normative richieste per l'affidamento "*in house*" del servizio integrato di gestione dei rifiuti, come di seguito meglio precisato:

A. REQUISITO DEL CAPITALE PUBBLICO (Art. 16, comma 1 D.Lgs. n. 175/2016):

Servizi Comunali S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, come da visura camerale CCIAA ordinaria aggiornata. Non vi è, pertanto, alcuna partecipazione diretta di capitali privati (come previsto dall'art. 5⁸ dello Statuto e deducibile dalla visura camerale della Società).

B. REQUISITO DEL CONTROLLO ANALOGO (Art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016)

La Corte di Giustizia ammette che, in caso di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo - indispensabile per la qualificazione come società *in house* (sin da Corte di Giustizia delle Comunità europee 18 novembre 1999 nella causa C-107/98 Teckal) - possa essere esercitato **in forma congiunta** (sentenza 13 novembre 2008 nella causa C-324/07 Coditel Brabant SA) e che, inadeguati a tal fine i poteri a disposizione dei soci secondo il diritto comune, sia necessario dotare i soci di appositi strumenti che ne consentano l'interferenza in maniera penetrante nella gestione della società, il controllo analogo consistendo, infatti, in una "influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata" (art. 2 (Definizioni), comma 1, lett. c) D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). La Corte di Giustizia ha apprezzato quali validi strumenti per l'esercizio del controllo analogo congiunto (unitamente ai patti parasociali, sentenza 29 novembre 2012 nelle cause C-182/11 e 183/11 Econord) organi speciali come i **Comitati unitari e i Comitati tecnici** (nella sentenza 10 settembre 2009 nella causa C-573/07 Sea) a condizione che: a) in essi ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante e che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità e b) che siano previsti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale del consiglio di amministrazione imponendo indirizzi e prescrizioni, nonché prevedendo poteri consultivi preventivi.⁹

Sulla Società viene esercitato dai soci in forma congiunta un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Tale controllo è garantito dalle modalità gestionali-organizzative appositamente previste dallo Statuto e dal Regolamento di funzionamento del Comitato unitario per l'esercizio del controllo analogo, a cui si coniugano le prerogative riconosciute al singolo socio affidante dallo Statuto e dal Disciplinare di Servizio.

Si evidenzia, in proposito, che in data 19 aprile 2021 il Comitato Unitario per il Controllo Analogo e l'Assemblea dei Soci della Società hanno deliberato l'introduzione di alcune modifiche statutarie al fine di rafforzare ulteriormente per quanto necessario il sistema di controllo analogo congiunto a cui è improntata la governance societaria. L'intervento sulle modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei soci è stato ritenuto opportuno a seguito delle sentenze emesse dal Tar Lombardia - Brescia (n. 280/2021 e n. 281/2021, peraltro riformate nel secondo grado di giudizio, come meglio infra si dirà) che, nonostante la chiara posizione di ANAC (che a far tempo dal 2019 ha iscritto la Società nell'elenco di

⁸ V. Statuto: Articolo 5 "...omissis...Il Capitale sociale dovrà essere detenuto interamente da enti pubblici locali, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla Società...omissis"

⁹ Cons. Stato Sez. V, Sent. 5-12-2020, n. 8028 punto 4.1.1

cui all'art. 192 previa verifica della sussistenza dei presupposti e delle caratteristiche dell'*in house*), hanno ritenuto non adeguatamente garantito il potere di controllo analogo da parte dei soci.

Le modifiche hanno interessato l'articolo 9 dello Statuto e l'introduzione degli articoli 9-bis, 9-ter e 14-ter con la finalità di rafforzare e rendere massimamente esplicito, anche nello Statuto, l'esercizio del controllo analogo dei soci, sia congiuntamente che singolarmente.

Come previsto dall'attuale art. 9 dello Statuto, in particolare, i soci esercitano il controllo analogo in forma congiunta mediante il Comitato per il controllo analogo ed in forma individuale, sul territorio di riferimento attraverso l'esercizio dei diritti e delle facoltà attribuiti ai soci dallo Statuto, dai Regolamenti e dal Disciplinare di Servizio.

Ai sensi dell'art. 9 bis il "Comitato per il controllo analogo" opera impartendo direttive, indirizzi ed esercitando controlli e poteri di vigilanza.

In particolare, il cd. controllo analogo congiunto viene esercitato:

- a) **ex ante** mediante la definizione da parte del Comitato degli obiettivi strategici della Società e con l'esercizio in maniera vincolante di funzioni di indirizzo sulle decisioni più significative della Società, attraverso la preventiva approvazione da parte del Comitato e pena la loro inefficacia di tutti i fondamentali documenti di programmazione annuale comprendenti la relazione programmatica, il bilancio preventivo, il piano strategico e industriale, il piano annuale e pluriennale degli investimenti, il piano occupazionale, il piano delle alienazioni, il piano degli acquisti e degli impegni di spesa superiori al valore del patrimonio netto dell'ultimo bilancio approvato non già ricompresi nel contratto di servizio. L'art. 9-bis dello Statuto riconosce anche il diritto di ciascun singolo socio di interrogare il Comitato e di richiedere la revoca e la rimozione degli effetti degli atti adottati dal Consiglio di Amministrazione, in contrasto con gli indirizzi espressi in modo vincolante dai documenti di programmazione sopra citati, fatta salva la decadenza dell'organo amministrativo ai sensi dell'art. 14-ter dello Statuto;
- b) **in via contestuale** mediante un generalizzato potere del Comitato di disporre, a sua discrezione, controlli ispettivi periodici sull'operato della Società, di ricevere relazioni semestrali sull'andamento della gestione della società e dei servizi affidati dai singoli soci, di convocare audizioni con gli amministratori e il direttore generale per ottenere ogni chiarimento ritenuto utile in merito all'andamento della gestione e al compimento di singole operazioni di particolare rilevanza per la società, di acquisire informazioni dal Collegio Sindacale, dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti e dall'organismo di vigilanza ex D.Lgs. n. 231/2001;
- c) **ex post** in sede di approvazione del rendiconto presentato dalla Società sul quale esprime una valutazione circa i risultati raggiunti e il conseguimento degli obiettivi prefissati fornendo all'organo amministrativo indicazioni di indirizzo vincolanti sugli obiettivi per la programmazione successiva.

A tali poteri si aggiungono quelli parimenti riservati in via esclusiva al Comitato di indicare all'Assemblea dei Soci:

- a) la composizione numerica dell'organo amministrativo ed i relativi candidati;
- b) i candidati del Collegio Sindacale e dell'organo di revisione dei conti, con obbligo per questi ultimi di riferire periodicamente sull'andamento della gestione della Società, dal punto di vista delle funzioni di propria competenza;
- c) gli emolumenti per l'Organo Amministrativo, per il Collegio Sindacale e per il Presidente del Comitato.

Con l'introduzione dell'art. 9 ter è stato inoltre meglio esplicitato il potere di controllo riconosciuto al singolo comune nell'ambito dei servizi resi a proprio favore mediante:

- a) la facoltà di impartire all'organo amministrativo indirizzi sull'organizzazione e la gestione del servizio affidato vincolanti per la Società qualora non comportino maggiori costi;
- b) la facoltà di opporsi in modo vincolante (cd. diritto di veto) alle decisioni dell'organo amministrativo che abbiano attinenza con il servizio espletato a favore del socio ed in contrasto con quanto previsto dal Disciplinare di Servizio;
- c) il diritto del socio alla istituzione della Commissione Paritetica, parte essenziale del Disciplinare di Servizio, che regola in modo vincolante per le parti il rapporto conseguente all'affidamento di servizi alla Società.

Nel caso di ingiustificata mancata esecuzione delle direttive di cui alle lettere a) e b) o nel caso di rifiuto da parte della Società all'istituzione della Commissione Paritetica, è riconosciuto al singolo socio il diritto di recedere dal contratto con la Società.

La Società con il Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario per l'esercizio del controllo analogo (approvato in data 06/12/2017) ha, poi, individuato le regole di funzionamento dello stesso al fine di garantire ai Comuni affidanti la possibilità di esercitare un controllo analogo a quello esercitato e/o esercitabile sui propri servizi ed uffici. In particolare, è prevista la naturale ed obbligatoria presenza nel Comitato di un rappresentante per ogni socio affidante e la regola del voto capitario, di modo che ciascun membro del Comitato concorre alla formazione delle decisioni in misura paritaria indipendentemente dalla quota di capitale che è detenuta dal singolo socio: il Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario prevede in particolare che:

- (v. art. 3) *“1. Il Comitato è formato da un rappresentante per ogni socio direttamente o indirettamente affidante, individuato fra il Legale Rappresentante dell'Ente o un suo Delegato, purché Consigliere o Assessore dell'Ente rappresentato. Per 'soci indirettamente affidanti' si intendono i Comuni che abbiano in atto gestioni associate tramite convenzioni o unioni. Gli Enti tenuti ad esprimere un componente del Comitato sono inseriti in apposito elenco aggiornato a cura dell'Amministratore Unico o del Presidente del Consiglio di amministrazione della Società ogni qualvolta venga affidato o revocato un servizio "in house". 2. Le convocazioni del Comitato sono disposte dal Presidente, con le stesse modalità previste per la convocazione dell'Assemblea della società.”*
- (v. art. 4) *“1. Per la costituzione e la maggioranza nelle deliberazioni del Comitato, sia in prima che in seconda convocazione, si applicano, per analogia, le disposizioni vigenti per i Consigli Comunali. L'art. 38, comma 2 del testo unico n. 267/2000 ha posto come unico principio inderogabile la necessaria presenza di almeno un terzo dei consiglieri: il Comitato sarà pertanto validamente costituito in prima convocazione con la presenza di almeno il 50%+1 degli aventi diritto; in seconda convocazione con la presenza di almeno un terzo degli aventi diritto. 2. Ogni membro del Comitato dispone di uguale diritto di voto, indipendentemente dalla quota di capitale rappresentata. 3. Qualora il Presidente sia 'esterno' non viene conteggiato nel numero dei presenti e non ha diritto di voto.”*
- (v. art. 5) tra le altre cose, la facoltà per il Comitato di proporre al Presidente, a maggioranza dei presenti, argomenti da includere nell'o.d.g. di una successiva riunione; di proporre all'Assemblea gli emolumenti per l'Organo Amministrativo, per il Collegio Sindacale, per il Presidente del Comitato; di approvare preliminarmente i regolamenti da adottarsi da parte dell'Organo Amministrativo. Inoltre a ciascun membro del Comitato sono riconosciuti poteri inibitori, volti a disinnescare iniziative o decisioni contrastanti con gli interessi dell'ente locale direttamente interessato al servizio; in particolare gli è riconosciuta la possibilità di recedere dal contratto di affidamento *in house* per l'ipotesi in cui vengano assunte dal Comitato stesso decisioni incidenti sul servizio svolto in favore del singolo socio e sulle quali questi abbia manifestato al Comitato il proprio dissenso motivato da reiterati disservizi segnalati alla Società senza adeguata risposta.

Si precisa inoltre che il Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario per l'esercizio del controllo analogo è coadiuvato, nell'esercizio delle funzioni di controllo, dal Comitato Tecnico previsto dall'art. 7 del Regolamento.

Infine, lo Statuto prevede, all'art. 14-ter,¹⁰ le ipotesi di decadenza degli amministratori nel caso di inosservanza delle direttive vincolanti impartite dal Comitato e dai Comuni, così da rendere massimamente cogenti le modalità di esercizio del controllo analogo.

La disamina che precede consente di ritenere sussistente in capo al Comune il potere di esercitare sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, come richiesto dalla normativa.

C. REQUISITO DEL FATTURATO (Art. 16, comma 3, D.Lgs. n. 175/2016)

La Società realizza oltre l'80% del suo fatturato, calcolato sulla media del fatturato del triennio relativo agli ultimi bilanci approvati, a favore degli enti che la controllano, come previsto dall'art. 4 dello Statuto e come emerge dall'allegata dichiarazione rilasciata dalla Società (All_Fatturato2024).

10 Articolo 14 ter – Decadenza degli amministratori

Gli amministratori decadono in caso di ingiustificata inosservanza delle direttive vincolanti impartite dal Comitato.

L'Assemblea accerta l'avvenuta decadenza degli amministratori sulla base di una proposta analiticamente motivata risultante da una relazione del Comitato. L'eventuale voto contrario dei soci rispetto alla proposta di decadenza formulata dal Comitato dovrà essere analiticamente motivato da ciascun socio.

7.3 Con riferimento al D.Lgs. n. 50/2016 – art. 192

La Società, come previsto dall'art. 192 comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, con Delibera ANAC n. 884 del 25 settembre 2019 integrata con Deliberazione n. 824 del 14 ottobre 2020, in seguito a richiesta di nuovi Comuni affidanti, è iscritta nell' *"elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house"*.

Tale articolo è oggi stato abrogato dal D.Lgs. n. 36/2023.

7.4 Con riferimento al D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.

L'art. 30 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201¹¹ di *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, impone a comuni e forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, città metropolitane e province di svolgere delle verifiche sulla situazione gestionale dei servizi.

In particolare, questi devono provvedere alla *"ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, nei rispettivi territori.

Art. 30. Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali

1. I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, **effettuano la ricognizione periodica** della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. **La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.**

2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in **un'apposita relazione** ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente **costituisce appendice** della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

3. In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Tale disposizione prevede che la ricognizione periodica debba rilevare, per ogni servizio affidato, in modo analitico:

- a) il concreto andamento dal punto di vista economico
- b) il concreto andamento dal punto di vista della qualità del servizio
- c) il concreto andamento dal punto di vista del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

inoltre

La ricognizione deve rilevare altresì la misura del ricorso all'affidamento a società *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Tale analisi dovrà tener conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del citato Decreto Legislativo.

Nei paragrafi che seguono saranno analizzati i presupposti previsti dalla normativa ai fini del mantenimento dell'affidamento *in house*.

¹¹ Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

8. ANALISI DELLA SUSSISTENZA PARAMETRI E CONDIZIONI PREVISTE DALL'ART. 30 DEL D.LGS. N. 201/2022

A. Rilevazione del concreto andamento dal punto di vista economico

Premesso che la gestione dei rifiuti è un pubblico servizio essenziale, il cui costo deve essere integralmente coperto dalle entrate previste dalla legge (tassa o tariffa) a carico degli utenti, confrontando gli ultimi dati disponibili riferiti all'anno 2023 - desumibili dal Catasto Nazionale Rifiuti ISPRA¹² risulta che il Comune di Martinengo sostiene per la gestione del servizio un costo pro capite annuo pari a 85,62 €/ab al di sotto della media ponderale di 110,52 €/ab, calcolata prendendo in considerazione comuni "similari" appartenenti alla provincia di Bergamo e Brescia con un numero di abitanti compreso in un intervallo (Range) tra 10.000 e 15.000.

Nella tabella di seguito allegata si trovano:

- Evidenziati in rosso i dati relativi al comune di Martinengo
- Evidenziati in rosso i dati relativi ai comuni gestiti da Servizi Comunali Spa nel gruppo in esame
- In bianco i dati relativi ai comuni rientranti nel gruppo in esame non serviti da Servizi Comunali Spa

| IstatComune | Comune o Aggregazione | Provincia | Pop.(abitanti) | CTOTab | Valore Servizio |
|-------------|-----------------------|-----------|-------------------|---------------|----------------------|
| 3016008 | Alzano Lombardo | Bergamo | 13.459 | 73,73 | 992.332,07 |
| 3016030 | Bonate Sopra | Bergamo | 10.461 | 74,36 | 777.879,96 |
| 3016062 | Castelli Calepio | Bergamo | 10.381 | 91,28 | 947.577,68 |
| 3016079 | Cologno al Serio | Bergamo | 11.124 | 98,4 | 1.094.601,60 |
| 3016133 | Martinengo | Bergamo | 10.966 | 85,62 | 938.908,92 |
| 3016144 | Nembro | Bergamo | 11.228 | 81,02 | 909.692,56 |
| 3016153 | Osio Sotto | Bergamo | 12.716 | 107,19 | 1.363.028,04 |
| 3016170 | Ponte San Pietro | Bergamo | 11.911 | 107,1 | 1.275.668,10 |
| 3016207 | Stezzano | Bergamo | 13.653 | 79,74 | 1.088.690,22 |
| 3016220 | Treviolo | Bergamo | 10.845 | 95,97 | 1.040.794,65 |
| 3016222 | Urgnano | Bergamo | 10.069 | 66,4 | 668.581,60 |
| 3017009 | Bagnolo Mella | Brescia | 12.432 | 103,1 | 1.281.739,20 |
| 3017014 | Bedizzole | Brescia | 12.244 | 87,59 | 1.072.451,96 |
| 3017023 | Botticino | Brescia | 10.729 | 122,55 | 1.314.838,95 |
| 3017032 | Calcinato | Brescia | 13.038 | 127,22 | 1.658.694,36 |
| 3017039 | Carpenedolo | Brescia | 13.033 | 117,58 | 1.532.420,14 |
| 3017042 | Castel Mella | Brescia | 10.869 | 106,93 | 1.162.222,17 |
| 3017043 | Castenedolo | Brescia | 11.711 | 135,85 | 1.590.939,35 |
| 3017046 | Cazzago San Martino | Brescia | 10.779 | 137,69 | 1.484.160,51 |
| 3017075 | Gardone Val Trompia | Brescia | 11.348 | 123,84 | 1.405.336,32 |
| 3017077 | Gavardo | Brescia | 12.361 | 145,13 | 1.793.951,93 |
| 3017103 | Manerbio | Brescia | 13.484 | 127,52 | 1.719.479,68 |
| 3017107 | Mazzano | Brescia | 12.697 | 122,83 | 1.559.572,51 |
| 3017117 | Nave | Brescia | 10.606 | 133,02 | 1.410.810,12 |
| 3017125 | Orzinuovi | Brescia | 12.470 | 111,44 | 1.389.656,80 |
| 3017161 | Rezzato | Brescia | 13.475 | 121,5 | 1.637.212,50 |
| 3017170 | Salo | Brescia | 10.394 | 222,52 | 2.312.872,88 |
| 3017174 | Sarezzo | Brescia | 13.210 | 112,26 | 1.482.954,60 |
| 3017188 | Travagliato | Brescia | 13.848 | 95,16 | 1.317.775,68 |
| 3017199 | Villa Carcina | Brescia | 10.705 | 107,08 | 1.146.291,40 |
| | Totale | | 356.246,00 | 110,52 | 39.371.136,46 |

Una comparazione è sempre soggetta ad approssimazioni dovute in larga misura alle caratteristiche dei servizi richiesti da ogni singolo Comune.

La gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tuttavia, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, di educazione civica, di rispetto degli ecosistemi e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza pari a quella economica. In considerazione dello stretto rapporto collaborativo instaurato tra l'Amministrazione affidante e la Società, proprio dell'affidamento "in house", si riscontra che lo stesso permette all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto il diretto controllo. Inoltre,

¹² Istituto Nazionale Protezione dell'Ambiente "ISPRA"

<https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=comune&aa=2019®id=03016&cerca=cerca&p=2&width=1440&height=900&advce=si>

l'assenza di terzietà insita nel rapporto *"in house"* e l'esistenza del *"controllo analogo"* consentono di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto.

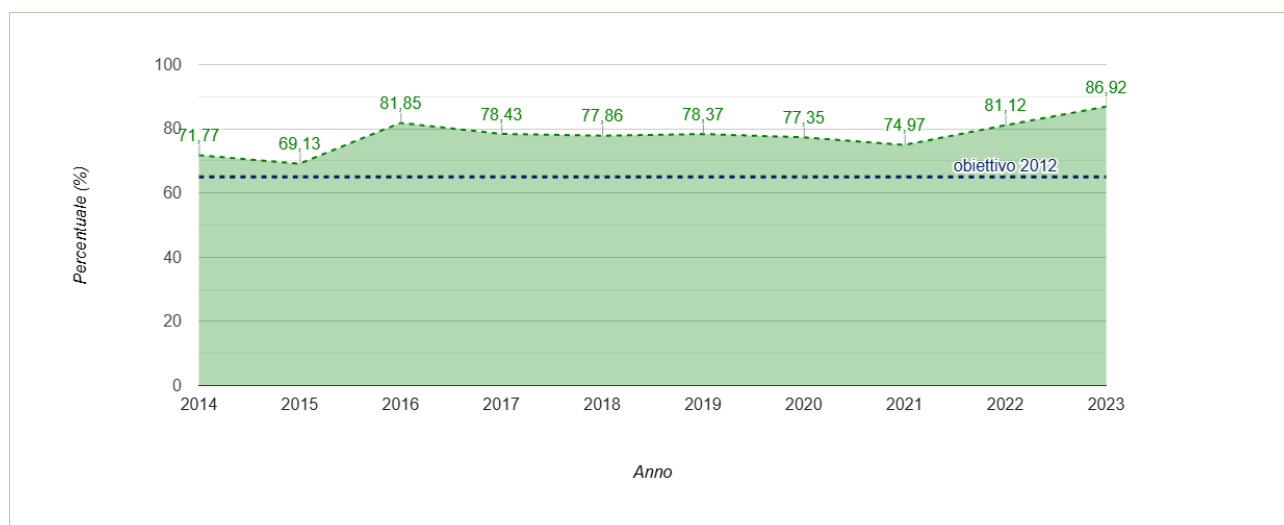
Nel paragrafo successivo saranno riportati i risultati ambientali della gestione del servizio.

B. Rilevazione dal concreto andamento dal punto di vista della qualità del servizio

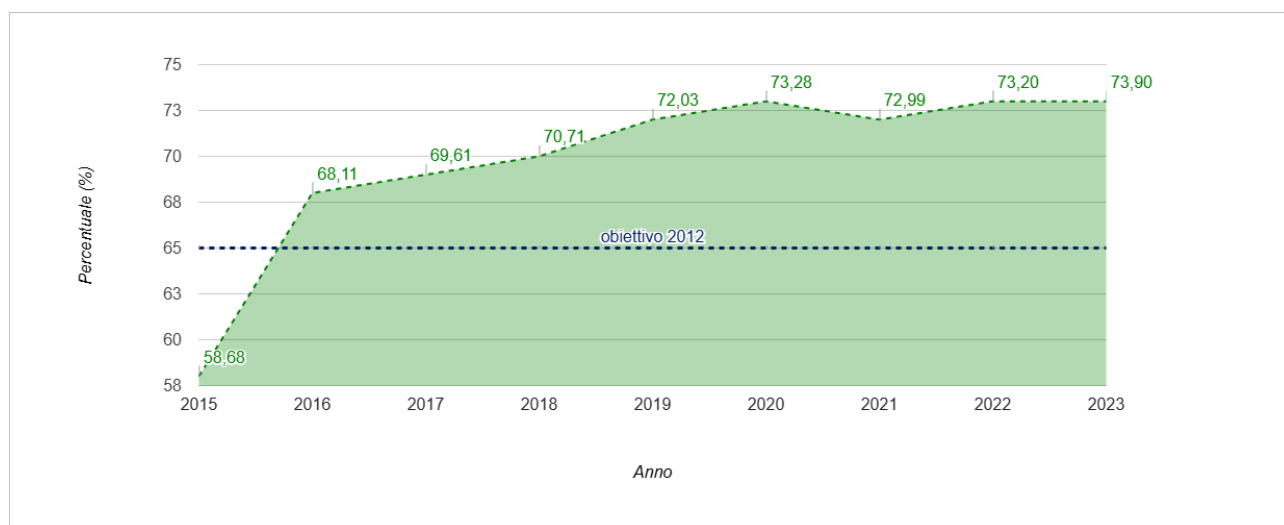
I servizi affidati alla società sono evidenziati nella relazione di accompagnamento al PEF per gli anni 2024-2025 approvato dal Consiglio Comunale. I servizi erogati sono soggetti alla disciplina prevista dal contratto di servizio e dalla Carta della Qualità del Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, approvata con deliberazione della **Giunta Comunale n. _____ del _____**.

Si pone in evidenza che la Società ha espletato il servizio integrato di igiene ambientale in oggetto nel pieno rispetto degli obblighi contrattuali, garantendo il mantenimento del dato in termini di raccolta differenziata dei rifiuti come da prospetti di seguito riportati:¹³

Andamento della percentuale di raccolta differenziata - Comune di Martinengo



Andamento della percentuale di raccolta differenziata – Regione Lombardia



¹³ I dati sono stati reperiti dal sito dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale) nell'area dedicata al Catasto dei Rifiuti Urbani – Dati anno 2023.

Dalle tabelle sopra riportati emerge che il dato percentuale di raccolta differenziata raggiunta con la gestione *in house* del servizio rifiuti con la Servizi Comunali S.p.A. risulta essere migliore del dato medio regionale.

Il comune di Martinengo è stato premiato come una dei migliori comuni della Provincia di Bergamo (categoria 5.000-15.000 abitanti) nella classifica dei comuni ricicloni di Legambiente, indagine che dal 1994 fotografa e premia i comuni con i migliori sistemi di gestione dei rifiuti urbani, che mantengono la produzione pro capite di rifiuto indifferenziato avviato a smaltimento al di sotto dei 75 kg/ab/anno¹⁴.

Di seguito si riporta la classifica con evidenziati:

- In rosso il comune di Martinengo
- In giallo i comuni serviti da Servizi Comunali Spa

| Posizione | Comune | Provincia | Abitanti | Pro capite secco residuo | % RD |
|-----------|------------------------|-----------|----------|-----------------------------|--------|
| | | | | (Kg/anno/ab) | |
| 1 | Villongo | Bergamo | 8.195 | 37,2 | 90,30% |
| 2 | Zanica | Bergamo | 8.722 | 46,7 | 88,00% |
| 3 | Cividate al Piano | Bergamo | 5.064 | 48,9 | 86,70% |
| 4 | Spirano | Bergamo | 5.722 | 49,4 | 87,50% |
| 5 | Chiusduno | Bergamo | 6.189 | 51,1 | 88,00% |
| 6 | Martinengo | Bergamo | 11.023 | 52 | 85,50% |
| 7 | Ponteranica | Bergamo | 6.763 | 58 | 84,70% |
| 8 | Calcinato | Bergamo | 6.206 | 58,2 | 89,80% |
| 9 | Pedrengo | Bergamo | 5.909 | 58,5 | 86,80% |
| 10 | Arcene | Bergamo | 5.027 | 59,1 | 84,50% |
| 11 | Boltiere | Bergamo | 6.217 | 59,6 | 84,30% |
| 12 | Bonate Sotto | Bergamo | 6.676 | 60,9 | 85,10% |
| 13 | Albano Sant'Alessandro | Bergamo | 8.279 | 60,9 | 83,70% |
| 14 | Cologno al Serio | Bergamo | 11.167 | 60,9 | 86,70% |
| 15 | Urgnano | Bergamo | 10.134 | 61,1 | 87,00% |
| 16 | Gorlago | Bergamo | 5.162 | 61,6 | 85,90% |
| 17 | Calcio | Bergamo | 5.552 | 62 | 87,80% |
| 18 | Villa di Serio | Bergamo | 7.192 | 64,9 | 86,20% |
| 19 | Telgate | Bergamo | 5.048 | 64,9 | 84,80% |
| 20 | Trescore Balneario | Bergamo | 11.416 | 65,8 | 84,10% |
| 21 | Azzano San Paolo | Bergamo | 7.596 | 66,7 | 86,50% |
| 22 | Mozzo | Bergamo | 7.242 | 68,6 | 83,70% |
| 23 | Almenno San Bartolomeo | Bergamo | 7.534 | 69 | 79,70% |
| 24 | Torre Boldone | Bergamo | 8.693 | 70 | 83,60% |
| 25 | Villa d'Almè | Bergamo | 6.402 | 72,2 | 82,00% |
| 26 | Fara Gera d'Adda | Bergamo | 8.010 | 74,6 | 79,80% |
| 27 | Bonate Sopra | Bergamo | 10.848 | 75 | 79,30% |

Con riferimento alla Carta della Qualità del Servizio si ricordano i seguenti principi fondamentali:

✓ **Eguaglianza ed Imparzialità**

I Gestori, nell'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si impegnano al rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione degli stessi, ispirando il proprio comportamento a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità. Non deve essere compiuta nessuna distinzione per motivi di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica e condizioni socio-economiche durante l'esecuzione del servizio. Viene garantita inoltre la parità di trattamento nello svolgimento del servizio prestato fra le diverse aree geografiche e fra le diverse categorie o fasce di utenti, con l'impegno di superare le eventuali criticità dovute alle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale compatibilmente con le differenti caratteristiche territoriali.

✓ **Continuità del servizio**

I Gestori si impegnano a fornire un servizio continuo e regolare secondo le modalità previste e, qualora si dovessero verificare sospensioni o interruzioni del servizio stesso, adotteranno tutte le misure e i provvedimenti necessari per ridurre al minimo i tempi di disservizio e i relativi disagi all'utente.

✓ **Partecipazione e trasparenza**

I Gestori favoriscono la partecipazione dell'utente, sia per tutelare la corretta erogazione del servizio sia per favorire la collaborazione, garantendo l'accesso alle informazioni e dando riscontro alle segnalazioni. L'utente può produrre reclami e richiedere informazioni, cui ogni singolo Gestore per la propria competenza è tenuto a dare riscontro entro i

¹⁴ Il rapporto "comuni Ricicloni 2025" è scaricabile al seguente link: <https://www.legambiente.it/rapporti-e-osservatori/comuni-ricicloni/>

termini previsti dal TQRIF e secondo i tempi previsti dallo schema regolatorio indicato dall'Ente Territorialmente Competente.

✓ **Efficienza ed efficacia**

I Gestori si impegnano ad erogare il servizio in modo da garantirne l'efficienza e l'efficacia con l'obiettivo del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo in conformità ai principi di sostenibilità e secondo criteri di fattibilità tecnica ed economica.

✓ **Cortesia**

I Gestori garantiscono all'utente un rapporto basato sulla cortesia e sul rispetto reciproco, adottando comportamenti, modi e linguaggi atti a raggiungere tale scopo.

✓ **Chiarezza, comprensibilità delle informazioni e semplificazione**

I Gestori nel redigere i propri atti rivolti agli utenti, pongono la massima attenzione nell'uso di un linguaggio semplice e di immediata comprensione per gli stessi. I Gestori provvedono alla razionalizzazione, riduzione, semplificazione ed informatizzazione delle procedure, impegnandosi a ridurre, per quanto possibile, gli adempimenti richiesti agli utenti ed a fornire gli opportuni chiarimenti su di essi, adattando gli strumenti necessari a questo fine (call center, sito web, ...).

✓ **Sicurezza, tutela dell'ambiente e della salute, qualità**

I Gestori garantiscono l'attuazione di un sistema di gestione tendente al miglioramento continuo delle prestazioni, che assicuri la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative degli utenti e del Comune affidatario del servizio. I Gestori nello svolgimento del servizio e di ogni attività garantiscono, nei limiti delle proprie competenze, la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, nonché la salvaguardia dell'ambiente.

Con riferimento al contratto di servizio vigente, si evidenzia come lo stesso contempli tutte le prestazioni ulteriori e strettamente necessarie a garantire la completezza del servizio di igiene urbana a favore del Comune e della collettività, come di seguito evidenziato:

- i. gestione dei servizi amministrativi legati ai rifiuti, come la emissione, registrazione dei formulari per l'identificazione del rifiuto;
- ii. tenuta dei registri di scarico e scarico per tutti i rifiuti urbani prodotti sul territorio;
- iii. predisposizione, compilazione del MUD;
- iv. compilazione della scheda rifiuti Provinciale (O.r.s.o.);
- v. elaborazione ed invio dei dati sui rifiuti all'ISTAT;
- vi. consulenza tecnica e amministrativa sui rifiuti urbani;
- vii. gestione pratiche sistema SISTRI;
- viii. fornitura di servizi ONLINE su sito internet www.servizicomunali.it dove il Comune può scaricare tutte i dati relativi al servizio, calcolare in tempo reale la percentuale di raccolta differenziata raggiunta, elaborare statistiche sulla produzione di rifiuti, sui trasporti effettuati, ecc;
- ix. disponibilità di numero verde attivo per i cittadini/utenti;
- x. disponibilità di sito Internet "interattivo", ovvero, i referenti dell'A.C. possono interloquire ONLINE con i nostri addetti, sia per segnalare sia per richiedere interventi ordinari e straordinari;
- xi. tenuta dei rapporti, la stipula di convenzioni e accordi con i consorzi degli imballaggi (COMIECO, COREPLA, COREVE, ecc,);
- xii. tenuta dei rapporti, la stipula di convenzioni e accordi con il Centro coordinamento RAEE;
- xiii. ricerca di mercato per la cessione dei rifiuti recuperabili;
- xiv. redazione di ogni tipo di statistica sui rifiuti raccolti tramite il sito internet www.servizicomunali.it (vedi allegato)
- xv. controllo satellitare degli automezzi impiegati per la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle strade, ecc. tramite il sito internet;
- xvi. segnalazione all'utente in caso di conferimento di rifiuti non corrispondente alle norme regolamentari;
- xvii. inserimento nei piani dell'offerta formativa delle scuole presenti sul territorio di percorsi articolati in corsi e laboratori sui temi ambientali con particolare riferimento alla differenziazione dei rifiuti finalizzata al loro recupero e/o valorizzazione;
- xviii. cicli di incontri pubblici destinati alle diverse categorie di utenti (commercianti, ristoratori, gestori di comunità, famiglie, ecc);

- xix. interventi in occasioni di manifestazioni e fiere con stand, cartellonistica e forniture gratuite di contenitori o altro materiale finalizzato a sensibilizzare e a favorire il riciclo dei rifiuti prodotti;
- xx. corsi di aggiornamento a favore dei dipendenti pubblici e/o altri operatori sulle modalità di gestione del servizio al fine di consentire una più puntuale e distribuita informazione all'utenza che si interfaccia con il Comune o con altre strutture a questo collegate;
- xxi. predisposizione di procedure telematiche (APP, pagine internet, ecc) in grado di facilitare sia la differenziazione del rifiuto sia l'accesso ai servizi resi in un determinato Comune;

La Società affidataria del servizio ha ottenuto le seguenti certificazioni 9001 (qualità), 14001 (ambiente), 45001 (sicurezza), EMAS (dichiarazione ambientale), 37001 (anticorruzione), SA8000 (etica).

Il contratto di servizio vigente è stato integrato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 27/12/2019, dichiarata immediatamente eseguibile con la quale è stata approvata l'integrazione del contratto in essere che regola i rapporti fra il Comune e la Società Servizi Comunali S.p.A. per la gestione del servizio dei rifiuti urbani, aggiornato in conformità allo schema tipo di cui all'Allegato A alla deliberazione ARERA n. 385/2023/R/RIF.

C. Rilevazione del concreto andamento del servizio dal punto di vista del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio

Si può affermare che nel corso dell'affidamento sono stati rispettati tutti gli obblighi previsti dal contratto di servizio. Non sono stati rilevati disservizi o irregolarità nell'esecuzione del contratto.

La Società ha presentato al comune (nella sua funzione di Ente Territorialmente Competente) la relazione annuale prevista dal Testo Unico sulla Qualità del servizio rifiuto (TQRIF) ARERA, a cui si fa rimando per l'indicazione degli standard di gestione correlati al quadrante I della qualità definito dal comune stesso.

La Società si è adeguata per tempo e in maniera propositiva agli obblighi derivanti dall'applicazione del TQRIF.

D. Rilevazione della misura del ricorso all'affidamento a società *in house*, e degli oneri e dei risultati in capo agli enti affidanti.

Il Comune di **Martinengo** gestisce con l'istituto dell'*"in house providing"* il servizio pubblico di igiene urbana, mediante la Servizi Comunali S.p.A., come già sopra ampiamente evidenziato. Allo stato attuale, pertanto, il Comune ha optato per l'*in house* unicamente per la gestione di tale servizio: non risultano altri affidamenti in autoproduzione per il settore ambiente.

Con riferimento al servizio di igiene urbana si evidenzia quanto segue: in capo al Comune non risultano oneri aggiuntivi né investimenti specifici per la gestione del servizio oltre al canone annuale, a titolo di corrispettivo, per i servizi espletati dalla Società e concordati con l'Amministrazione e adeguato periodicamente in base alle effettive esigenze e necessità manifestate dal Comune.

E. Rispetto degli Atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.

La Società risulta affidataria di servizi pubblici locali a rete (*"Servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente"* D.Lgs. n. 201/2022, art. 2 lettera d)) pertanto trova applicazione l'articolo 7, di seguito riportato:

Art. 7. Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete

1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2.
2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.

3. Gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito possono richiedere alle competenti autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.

4. Alle attività di cui al presente articolo si provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

In proposito si rileva che con la legge di Bilancio di previsione 2018 (Legge n. 205/2017) sono stati attribuiti all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi) compiti di regolazione anche nel settore dei rifiuti. Così, dal 1° gennaio 2018 la precedente Autorità trasforma la propria denominazione in ARERA, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. L'articolo 1, comma 527, della legge 205/17, che recita "al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea", ha assegnato all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali funzioni sono attribuite "con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95". La predetta disposizione attribuisce all'Autorità, tra le altre, le funzioni di:

- ✓ "predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a 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'" (lett. f);
- ✓ "approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento" (lett. h);
- ✓ "verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi". (lett. i)

Negli esercizi finanziari **2020 – 2021 – 2022 - 2023 – 2024 – 2025** i piani finanziari per la gestione del servizio rifiuti sono stati approvati dal Consiglio Comunale secondo il metodo e nel rispetto degli indicatori (standard) pro-tempore previsti dall'ARERA, nell'ottica del mantenimento dell'equilibrio economico e contabile della gestione. La Società ha collaborato fattivamente con l'Ente territorialmente Competente presentando la documentazione inerente il PEF c.d. "grezzo" per tempo e condividendo con lo stesso la definizione degli obiettivi pluriennali. Nessun rilievo è stato sollevato nel corso dell'attività di validazione dei PEF da parte di un soggetto esterno ed indipendente.

9. RAGIONI CHE GIUSTIFICANO IL MANTENIMENTO DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO A SOCIETÀ *IN HOUSE*

Ai sensi dell’articolo 17, comma 5 del D.Lgs. n. 201/2022, *“L’ente locale procede all’analisi periodica e all’eventuale razionalizzazione previste dall’articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1¹⁵ del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”*.

Tale disposizione prevede che nel provvedimento di cui al comma 1 dall’articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016 sia dato conto delle ragioni **che giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio a società *in house***:

- a) sul piano economico
- b) sul piano della qualità dei servizi
- c) sul piano dei risultati conseguiti nella gestione

a) Quanto alle ragioni di carattere economico

Oltre a quanto esposto (Vedi paragrafo 8 - A. Quanto alla rilevazione del concreto andamento dal punto di vista economico) si pone in evidenza che sulla base della configurazione organizzativa della società Servizi Comunali S.p.A. che gestisce da anni il servizio di igiene urbana per conto di molti comuni soci, l’esperienza ed i risultati gestionali positivi conseguiti nel corso degli anni **dimostrano la convenienza tecnico economica della decisione del mantenimento dell’affidamento del servizio alla Società fino alla scadenza naturale** nell’ottica di garantire l’ottimizzazione e la massimizzazione delle economie di scala legata all’esecuzione del servizio nell’arco del periodo contrattuale ritenuto ottimale e funzionale a garantire l’assolvimento delle condizioni e degli standard qualitativi richiesti dai comuni soci.

Non da ultimi sono da considerare:

- I vantaggi economici derivanti dalla possibilità di adattare in ogni momento le condizioni di erogazione del servizio alle mutate esigenze del Comune come, ad esempio, l’attivazione di nuove forme di raccolta dei rifiuti o nuovi servizi di igiene ambientale;
- La possibilità di attivare tutti i servizi complementari al servizio principale che la società offre gratuitamente o con costi predefiniti;
- L’eliminazione dei costi, diretti ed indiretti, che l’Amministrazione Comunale sarebbe tenuta a sostenere qualora optasse per il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica;
- In particolare, in caso di “affidamento esterno” le parti risulterebbero vincolate al contratto stipulato in esito della gara, cosicché ogni modifica del servizio e del contratto dovrebbe passare necessariamente attraverso il preventivo assenso del gestore, escludendosi la possibilità per l’Amministrazione di incidere unilateralmente sul gestore medesimo e sulla conduzione del servizio. Ben diversa la situazione nel modello di gestione “*in house providing*”, in forza dei peculiari poteri “interni” riservati all’Amministrazione, delle specifiche clausole del Capitolato Tecnico Prestazionale del Servizio e dei poteri di controllo analogo già descritti nei punti precedenti. Attraverso gli appalti aggiudicati con procedure ad evidenza pubblica, si cristallizza il rapporto tra i Comuni e l’appaltatore in base a quanto definito nel Capitolato Speciale d’Appalto. Infatti, le condizioni contrattuali di per sé sono di complessa e spesso inapplicabile revisione all’interno dei canoni dell’evidenza pubblica, oltre a richiedere anche l’assenso dell’appaltatore per poter essere modificate. L’affidamento *in house*, invece, si caratterizza proprio in relazione al principio del controllo analogo, per la peculiare elasticità e flessibilità delle condizioni operative e dei servizi offerti, elemento essenziale in particolare nella gestione dei rifiuti, caratterizzata da una rapida evoluzione delle tecnologie disponibili, delle previsioni normative, delle previsioni pianificatorie e delle esigenze mutevoli del territorio e delle utenze. Con il modello gestionale dell’*in house*, come è avvenuto in passato, è possibile infatti rimodulare il servizio

¹⁵ comma 1. Fermo quanto previsto dall’articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell’articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all’articolo 15.

in base all'efficacia riscontrata ancorché entro i limiti imposti dalla Regolazione dell'Autorità preposta in materia (ARERA).

Inoltre, si evidenzia che, da un confronto eseguito con i piani finanziari - approvati nel corso dell'anno 2024, per il biennio 2024/2025 - di alcuni comuni che si avvalgono di altri soggetti gestori, risulta che il costo abitante/gestore (costi dei servizi esternalizzati affidati al gestore esterno) appare congruo in termini di costi per i servizi erogati.

| COMUNE | N. Abitanti 2022 | % RD | costo/ab. 2024 Gestore | costo/ab. 2025 Gestore |
|---------------------|---------------------|------|------------------------------|------------------------------|
| Nembro | 11.210 | 84% | 85,08 | 79,31 |
| Ponte san Pietro | 11.660 | 71% | 99,73 | 101,02 |
| Rezzato | 13.337 | 79% | 98,25 | 105,83 |
| Sorisole | 8.862 | 81% | 84,55 | 85,83 |
| Trescore Balneario | 9.788 | 90% | 81,99 | 83,07 |
| Pessano con Bornago | 9.121 | 84% | 106,41 | 108,72 |
| Usmate Velate | 10.547 | 91% | 88,95 | 91,12 |
| Vaprio d'Adda | 9.506 | 87% | 81,94 | 85,22 |
| Stezzano | 13.521 | 83% | 81,64 | 83,41 |
| | | | | |
| Martinengo | 10.731 | 81% | 65,86 | 68,04 |

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di igiene urbana si configuri nella gestione in *house providing* con la Servizi Comunali S.p.A.

b) Quanto alle ragioni in termini di qualità dei servizi

Si rinvia a quanto sopra esposto (*vedi paragrafo 8 B) Quanto alla Rilevazione dal concreto andamento dal punto di vista della qualità del servizio*)

Di particolare importanza rilevano i servizi di supporto alla Amministrazione Comunale. L'efficacia ed il livello qualitativo del servizio discendono dalla complessiva configurazione organizzativa e gestionale adottata ed alla complessiva platea dei servizi erogati ancora più apprezzabile in relazione ad alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune quali, a titolo esemplificativo:

- le attività di supporto e consulenza fornite dagli uffici della Società per tutto quanto concerne la gestione dei rifiuti e delle problematiche amministrative, tecniche e/o operative riferite a tale ambito (modifiche normative, nuovi adempimenti, nuove progettualità finalizzate al miglioramento dei servizi, ricerca delle migliori possibilità di vendita delle materie prime seconda anche al di fuori dei consorzi di filiera, attività di educazione ambientale presso le scuole primarie e secondari di primo grado ecc.), con particolare riferimento al gravoso lavoro di supporto realizzato in collaborazione con i Comuni soci e finalizzato all'implementazione delle importanti delibere regolatorie introdotte nel corso dell'ultimo triennio, in particolare da parte dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA);

Allo stesso modo il modello *in house* garantisce ai Comuni soci un presidio diretto, immediato e facilmente verificabile del rispetto delle norme vigenti, così come della tracciabilità e del corretto conferimento dei rifiuti raccolti, nonché una migliore programmazione, con carattere di uniformità sui territori anche limitrofi, delle azioni e delle iniziative di informazione, sensibilizzazione e formazione della cittadinanza, nonché di promozione di azioni tese alla riduzione dei rifiuti alla fonte e/o di miglioramento delle raccolte differenziate.

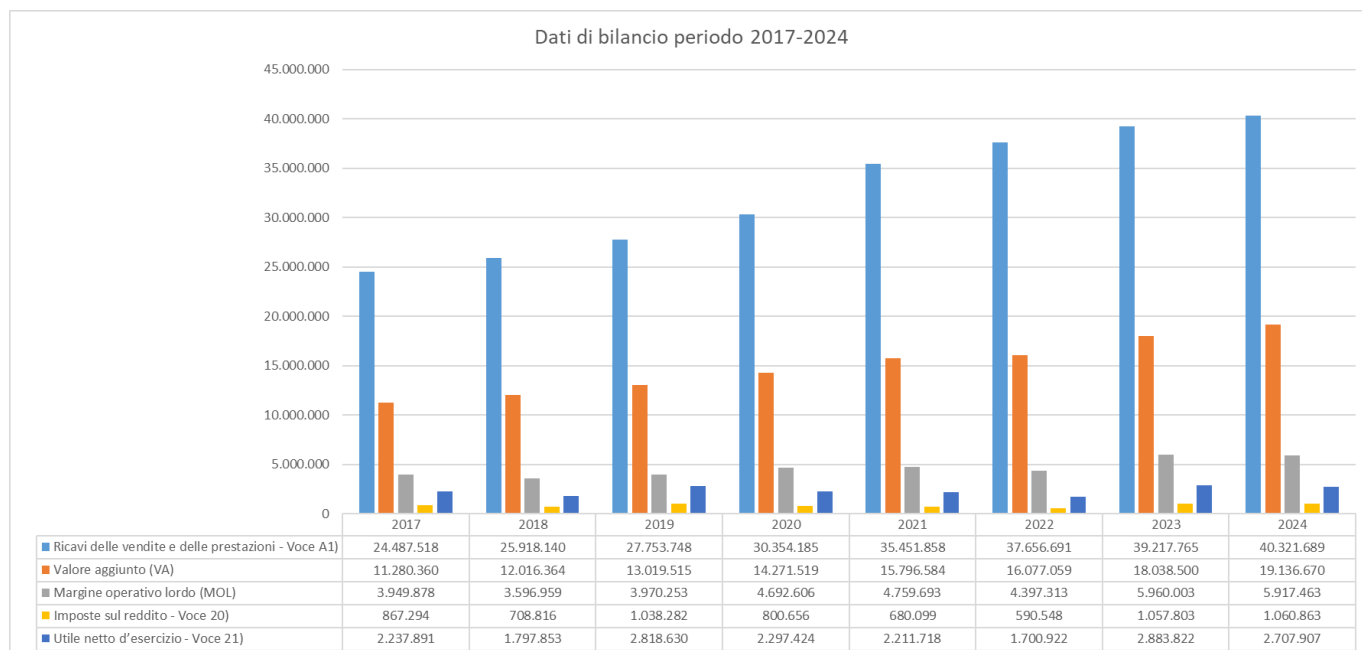
c) Quanto alle Ragioni in termini di risultati conseguiti nella gestione

Si rinvia a quanto sopra esposto (paragrafo 8. D. Quanto alle “rilevazione della misura del ricorso all’affidamento a società in house, e degli oneri e dei risultati in capo agli enti affidanti”).

Dall’analisi dei bilanci d’esercizio approvati (Stato Patrimoniale, Conto Economico, Rendiconto Finanziario e Nota Integrativa) e dei relativi allegati (Relazione sulla Gestione e Relazione sul Governo Societario di cui all’art. 6, comma 4 del D.Lgs. n. 175/2016) risulta quanto segue:

- i bilanci d’esercizio di Servizi Comunali S.p.A. sono sempre stati regolarmente depositati e hanno sempre chiuso con risultati d’esercizio positivi, come risulta dall’archivio dei bilanci depositati presso il Registro delle Imprese di Bergamo
- il giudizio professionale espresso dalla società di Revisore Legale “KPMG S.p.A.” contenuto nelle relazioni annuali sulla revisione contabile dei bilanci degli ultimi otto esercizi 2024, 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018 e 2017 è:
 - a) di bilanci d’esercizio che forniscono la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria, del risultato economico e dei flussi di cassa in conformità alle norme italiane che ne disciplinano i criteri di redazione
 - b) di relazioni sulla gestione che sono coerenti con il bilancio d’esercizio e che sono redatte in conformità alle norme di legge
- le relazioni annuali del Collegio Sindacale in merito all’attività di vigilanza e controllo svolta, confermano che non sono mai emersi fatti significativi suscettibili di segnalazione o di menzione e il Collegio Sindacale ha sempre dato parere favorevole all’approvazione dei Bilanci d’esercizio e alla destinazione dell’utile d’esercizio
- i principali elementi utili a dimostrare l’equilibrio e la solidità economica, patrimoniale e finanziaria della società sono così sintetizzati (dati espressi in unità di Euro degli ultimi otto bilanci d’esercizio approvati):

| Dati di bilancio | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Ricavi delle vendite e delle prestazioni - Voce A1) | 24.487.518 | 25.918.140 | 27.753.748 | 30.354.185 | 35.451.858 | 37.656.691 | 39.217.765 | 40.321.689 |
| Valore aggiunto (VA) | 11.280.360 | 12.016.364 | 13.019.515 | 14.271.519 | 15.796.584 | 16.077.059 | 18.038.500 | 19.136.670 |
| Margine operativo lordo (MOL) | 3.949.878 | 3.596.959 | 3.970.253 | 4.692.606 | 4.759.693 | 4.397.313 | 5.960.003 | 5.917.463 |
| Imposte sul reddito - Voce 20) | 867.294 | 708.816 | 1.038.282 | 800.656 | 680.099 | 590.548 | 1.057.803 | 1.060.863 |
| Utile netto d'esercizio - Voce 21) | 2.237.891 | 1.797.853 | 2.818.630 | 2.297.424 | 2.211.718 | 1.700.922 | 2.883.822 | 2.707.907 |



si presentano i principali indici di bilancio del periodo 2017-2024:

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| Indici di redditività | | | | | | | | |
| ROE netto | 17,80% | 12,50% | 16,39% | 10,76% | 9,39% | 6,73% | 10,24% | 8,77% |
| ROI | 12,01% | 10,12% | 11,02% | 10,55% | 6,89% | 5,21% | 8,85% | 7,32% |
| ROS | 11,61% | 9,67% | 10,22% | 10,52% | 7,18% | 5,22% | 9,12% | 8,21% |
| Indicatori di finanziamento delle immobilizzazioni | | | | | | | | |
| Margine primario di struttura | 667.232 | 2.346.491 | 4.272.453 | 2.189.289 | 3.994.381 | 6.995.106 | 9.877.885 | 8.791.931 |
| Quoziente primario di struttura | 1,06 | 1,19 | 1,33 | 1,11 | 1,2 | 1,38 | 1,54 | 1,4 |
| Indicatori di solvibilità | | | | | | | | |
| Margine di disponibilità | 2.225.972 | 3.520.983 | 5.192.678 | 3.256.408 | 9.140.199 | 11.191.155 | 12.956.447 | 13.813.737 |
| Quoziente di disponibilità | 1,23 | 1,38 | 1,68 | 1,42 | 2,1 | 2,35 | 2,41 | 2,48 |
| Margine di tesoreria | 2.144.320 | 1.798.687 | 5.082.492 | 3.151.002 | 8.875.799 | 10.932.061 | 12.663.004 | 13.568.252 |
| Quoziente di tesoreria | 1,22 | 1,2 | 1,67 | 1,4 | 2,07 | 2,32 | 2,38 | 2,45 |

Tutto quanto evidenziato consente di affermare la bontà dell'operato da parte della Società e minimizzare o azzerare il rischio per i Comuni soci affidatari di subire perdite patrimoniali è assai remoto e anche nell'eventualità di chiudere un esercizio in perdita, la società possiede riserve capienti per la sua copertura.

A ciò si aggiunga che, nell'attuale assetto, l'attività inerente il segmento del servizio relativo alla termovalorizzazione del rifiuto secco indifferenziato presenta evidenti anomalie di mercato in quanto, pur trattandosi di una parte rilevante dei costi complessivi del servizio, la normativa in vigore in Lombardia non prevede la possibilità di attivare nuovi termovalorizzatori sancendo di fatto il monopolio degli impianti esistenti.

L'assemblea dei Soci ha pertanto valutato e deciso di utilizzare gli utili di gestione per realizzare un impianto per il trattamento delle frazioni di rifiuto non soggette a tale limitazione.

La gestione *in house* dei servizi di igiene ambientale ha, pertanto, consentito al Comune di partecipare, con gli altri Comuni soci, ai vantaggi derivanti dalla comproprietà di un impianto di trattamento senza costi aggiuntivi, trasferimenti in conto impianti o sottoscrizione di fidejussioni o altre garanzie finanziarie.

Infatti, l'Assemblea e il Comitato per il controllo analogo della Società (verbale del comitato unitario per il controllo analogo n. 03-2021 del 16/12/2021) hanno dato il via alla realizzazione di un impianto per il trattamento di 100.000 tonnellate complessive di rifiuti ingombranti, polimerici e cellulosici. Questo impianto è già stato autorizzato dalla competente Provincia di Bergamo, sarà realizzato in Comune di Chiuduno e consentirà al Comune:

- dal punto di vista della tutela dell'ambiente la possibilità di esercitare sulle fasi del trattamento dei propri rifiuti un controllo analogo a quello esercitabile sui propri uffici;
- dal punto di vista della prevenzione e sensibilizzazione dei propri cittadini sarà possibile, grazie alle particolarità costruttive e alla presenza di coltivazioni e allevamenti sperimentali controllati da soggetti terzi (università), garantire una gestione rispettosa dell'ambiente con particolare riferimento al fenomeno del bioaccumulo di sostanze inquinanti;
- di calmierare i prezzi di trattamento dei rifiuti gestiti dall'impianto a favore dei cittadini serviti.

I lavori sono in corso di realizzazione come da Comunicazione di inizio lavori del 19/01/2024 relativa al provvedimento autorizzativo unico 1/2024 - Permesso di costruire n. 3881/2020 - rilasciato dal Comune di Chiuduno.

Da quanto esposto è possibile constatare le ottime performance ottenute e mantenute nel tempo dalla Società in termini di risultati economici e di equilibrio patrimoniale e finanziario.

Si precisa che:

- 1) Un riscontro ufficiale dei dati di sintesi riportati è disponibile consultando il Registro delle Imprese dove sono pubblicati i bilanci e le relazioni depositate dall'azienda, oltre che sul sito web aziendale www.servizicomunali.it nella sezione "Amministrazione trasparente" all'indirizzo <https://www.servizicomunali.it/pagina/bilancio-preventivo-consultivo/>;
- 2) Le relazioni degli organi di controllo (Revisore Legale e Collegio Sindacale) sono depositate al Registro delle Imprese di Bergamo, come allegati, insieme al bilancio d'esercizio;
- 3) I bilanci e le relazioni sono pubblicate sul sito web aziendale www.servizicomunali.it nella sezione "Amministrazione trasparente" all'indirizzo <https://www.servizicomunali.it/pagina/bilancio-preventivo-consultivo/>.

Martinengo; 12/12/2025

**FIRMA DEL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
Arch. Francesco Antonio Benfatto**