



Comune di Barbariga
- Relazione ex art.5 D.lgs. 175/2016 –

Sommario

1	Premessa e riferimenti normativi	1
1.1	Oggetto della relazione e finalità	1
1.2	Normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale	1
1.3	Il contesto normativo e giurisprudenziale nazionale	5
	La regolazione ARERA	5
	Inquadramento normativo e giurisprudenziale dei servizi di igiene urbana	6
	D.lgs. 175/2016	7
	Art. 5 del TUSPP (giurisprudenza e linee guida)	9
	Normativa nazionale sui servizi pubblici locali	12
1.4	Affidamento a società in house	14
	Sussistenza dei requisiti in house in C.B.B.O	16
1.5	Sintesi conclusiva	21
2	Motivazioni e obiettivi dell'intervento	22
2.1	Esigenze istituzionali e finalità pubbliche perseguiti	22
2.2	Analisi del contesto di riferimento	24
2.3	Coerenza dell'iniziativa con le funzioni e gli obiettivi strategici dell'Ente	31
2.4	Valutazione delle alternative organizzative possibili	31
	Gestione diretta	31
	Affidamento a terzi tramite gara	31
	Costituzione o partecipazione societaria	33
	Confronto motivato delle opzioni	33
3	Descrizione della società	37
3.1	Denominazione, forma giuridica e sede	37
3.2	Oggetto sociale e durata	37
3.3	Composizione societaria prevista	38
3.4	Modalità di partecipazione dell'ente	38
3.5	Struttura di governance	38
4	Analisi economico-finanziaria e di sostenibilità	39
4.1	Valutazione della convenienza economica dell'operazione	39
	L'analisi del costo del servizio CBBO sulla base dei dati ISPRA 2024	42
4.2	Piano economico-finanziario previsionale	44
	Ipotesi di ricavi, costi e margini operativi	44
	Programma degli Investimenti	45
	Indicatori di equilibrio economico-finanziario	45
4.3	Copertura finanziaria e modalità di finanziamento della partecipazione	45
4.4	Effetti sul bilancio dell'ente	46
4.5	Analisi di congruità dell'affidamento	48
5	Modalità di controllo e monitoraggio	48
5.1	Strumenti di controllo analogo o partecipativo	48
6	Valutazione di coerenza e conformità normativa	50
6.1	Rispetto dei limiti e divieti di cui all'art. 4 e 5 del TUSP	50
6.2	Assenza di finalità speculative o commerciali prevalenti	50
6.3	Coerenza dell'oggetto sociale con le finalità pubbliche	51
6.4	Coerenza con i requisiti dell'in house	51
6.5	Compatibilità con le disposizioni in materia di aiuti di Stato e concorrenza	51
7	Procedura amministrativa e adempimenti successivi	51
7.1	Iter deliberativo	51
7.2	Trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti	52
7.3	Pubblicazione sul sito istituzionale	52

8	Conclusioni e proposta deliberativa	53
8.1	Sintesi delle valutazioni svolte	53

1 Premessa e riferimenti normativi

1.1 Oggetto della relazione e finalità

Il Comune di Barbariga ha messo in atto una procedura di acquisizione di una partecipazione societaria nella società C.B.B.O S.r.l. al fine di affidare alla stessa il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio comunale. Ai fini di un corretto espletamento della procedura il Comune necessita di ottemperare alle previsioni dell'art. 5 del D.lgs. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, c.d. "TUSPP"), il quale impone alle pubbliche amministrazioni di approvare un atto deliberativo, sia nel caso di costituzione di nuove società a partecipazione pubblica che nel caso di acquisizione di quote dirette o indirette, volto a motivare, nelle modalità e nei termini indicati dal citato articolo, il ricorso a tale strumento.

Con la presente relazione l'Amministrazione si pone, dunque, l'obiettivo di verificare ed esplicitare la coerenza e la conformità alla normativa relativa alla procedura di acquisizione di una partecipazione societaria, anche tenendo in considerazione le verifiche previste dal già citato art. 5 del "TUSPP" che saranno, a seguito dell'approvazione dell'atto deliberativo, effettuate dalla Corte dei conti competente e dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM).

La griglia di seguito riportata evidenzia la piena rispondenza della proposta di affidamento in house providing a C.B.B.O Srl ai requisiti previsti dall'art. 5, comma 1, del Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (D.lgs. 175/2016), dimostrando la legittimità, sostenibilità e coerenza istituzionale dell'operazione.

Criteri	Conformità
Necessità del ricorso alla società	✓
Finalità istituzionali perseguiti	✓
Analisi comparativa tra gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato	✓
Sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione	✓
Assenza di finalità speculative	✓
Coerenza con il piano di razionalizzazione	✓

Si precisa che gli esiti della presente istruttoria non costituiscono un'analisi sulla congruità del servizio la quale, eventualmente, sarà oggetto delle dedicate relazioni ex. artt. 14 e 17 ai sensi del D.lgs. 201/2022 (*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*).

Il documento riporta, altresì, le procedure amministrative e gli adempimenti successivi da ottemperare al fine di non incorrere in eventuali vizi di forma che pregiudichino l'iter di acquisizione delle quote societarie di C.B.B.O Srl. Infine, le risultanze delle valutazioni svolte verranno sintetizzate e racchiuse in una proposta di acquisizione della partecipazione che costituirà l'oggetto dell'atto deliberativo da adottarsi a cura dell'organo consiliare e trasmettere alle autorità di competenza.

1.2 Normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale

L'acquisizione di una quota in una società da parte di un'amministrazione pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1 del D.lgs. 175/2016 ("TUSPP") deve essere effettuata mediante l'approvazione di un atto deliberativo che deve primariamente motivare, nei termini e nelle modalità indicate dallo stesso articolo, la necessità del ricorso allo strumento societario per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4. Il primo passaggio per rendere conforme l'ingresso in una compagnie sociale da parte di un'amministrazione pubblica,

pertanto, deve essere quello di dimostrare dapprima che il raggiungimento di una o più finalità istituzionale sia strettamente necessario per l'Ente e poi che queste ricadano in una delle attività previste dall'art. 4 comma 2. Tra queste attività perseguibili, oltre i servizi di committenza, la realizzazione di opere pubbliche e l'autoproduzione di servizi strumentali che generalmente hanno un'identificazione piuttosto univoca, troviamo la produzione di servizi di interesse generale che hanno, invece, contorni definitori più sfumati.

L'espressione "servizi di interesse economico generale" è originariamente utilizzato negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE e, tra questi, vi rientrano anche la gestione dei rifiuti urbani. Nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (punto 17 Libro Verde). Tale disposizione devono essere lette anche alla luce del Protocollo n.26 sui servizi di interesse generale annesso al TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) e dei contributi in materia dati dagli Stati membri che affermano:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono essere correlate a situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Tali precisazioni che estendono notevolmente il perimetro definitorio di servizi di interesse economico generale sono state anche confermate dalle Direttive della Commissione europea in materia di appalti e concessioni, la 23/2014 e la 24/2014, che delegano agli Stati membri e alle loro rispettive autorità (nazionali, regionali e locali) la possibilità, nel rispetto del diritto dell'Unione, di definire con più precisione l'entità di questi servizi.

Inoltre, i richiamati elementi che caratterizzano i SIEG possono essere convogliati all'interno del concetto di servizio universale che può essere definito, a livello più astratto, come una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi vengono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. Il concetto di "servizio universale" è, altresì, dinamico, ovvero deve tendere ad assicurare che i requisiti di interesse generale tengano di conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico, e di consentire, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori (sez. 1.1. punto 3 Allegato Libro Verde). Il servizio universale deve, infine, racchiudere i seguenti elementi fondamentali (sez. 1 e 2 Libro Verde):

- a) continuità;
- b) qualità del servizio;
- c) accessibilità dei prezzi;
- d) protezione degli utenti e dei consumatori;
- e) sicurezza della fornitura;
- f) accesso alla rete.

Il servizio pubblico può quindi essere definito in sintesi come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente oppure indirettamente

tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

Il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza (punto 4 del considerando della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002).

La definizione di servizi di interesse economico generale come sopra descritta, tuttavia, non trova immediata applicazione nel nostro ordinamento dove, tradizionalmente, viene utilizzato il termine di servizio pubblico locale che, a sua volta, viene distinto in servizi di rilevanza economica e servizi non economici. La necessaria correlazione tra la configurazione del servizio alla collettività reso dall'ordinamento comunitario e quella statuita dalla normativa nazionale è stata definita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 3-17 novembre 2010. La Consulta evidenzia come in ambito comunitario non venga mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multi, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto dalla stessa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso comma 1 dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (oggetto dell'esame di legittimità da parte della Corte costituzionale) – nel dichiarato intento di disciplinare i "servizi pubblici locali di rilevanza economica" per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di servizi di interesse generale in ambito locale di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria. Conferma che è stata poi recepita anche dal D.lgs. 201/2022, ove nelle definizioni, art. 2, lett.c), i servizi di interesse economico generale di livello locale vengono egualati ai servizi pubblici locali di rilevanza economica.

A sostegno di quanto affermato, inoltre, la Consulta precisa che entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento ad un servizio che:

- a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK

Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44);

- b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche “fini sociali”) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV).

Le due nozioni, inoltre, assolvono l’identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

Tuttavia, gli Stati membri, nell’esercizio della loro discrezionalità organizzativa, possono affidare tali servizi a imprese pubbliche o a soggetti a partecipazione pubblica, imponendo, allo stesso modo, obblighi specifici di servizio pubblico volti ad assicurare continuità, qualità e accessibilità universale delle prestazioni.

La Corte di Giustizia dell’Unione europea ha chiarito che l’affidamento di un servizio pubblico senza gara è ammissibile soltanto laddove ricorrono i presupposti di effettiva necessità pubblica e siano rispettati i criteri di proporzionalità e trasparenza individuati nella nota sentenza *Altmark* (C-280/00), secondo cui eventuali compensazioni economiche non devono eccedere i costi netti derivanti dagli obblighi di servizio pubblico.

Il ricorso a tale auto produzione di servizi, anche detta in house, viene riconosciuto dalle Direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE purché sussistano congiuntamente:

- il controllo analogo dell’ente pubblico sulla società affidataria;
- la prevalenza dell’attività svolta a favore dell’ente o degli enti partecipanti (almeno l’80% del fatturato);
- l’assenza di partecipazioni private con potere di influenza.

A completezza dell’inquadramento dei servizi di interesse economico generale e del loro affidamento, il quadro regolatorio di riferimento è stato ulteriormente precisato con il cosiddetto *Pacchetto SIEG* del 2012 (Decisione 2012/21/UE, Comunicazioni 2012/C 8/02 e C 8/03 e Regolamento 360/2012/UE), recentemente aggiornato dal Regolamento (UE) 2023/1315 sugli aiuti “de minimis SIEG”.

Il pacchetto stabilisce che la qualificazione di servizio di interesse economico generale (SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall’Unione Europea mediante:

- a) la Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l’applicazione delle disposizioni dell’art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [notificata con il numero C(2011) 9380] - (2012/21/UE) pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 7 del giorno 11 gennaio 2012;
- b) la Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione - (2012/C 8/02), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- c) la Comunicazione della Commissione - Disciplina dell’Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) - (2012/C 8/03), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- d) il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012 relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti di importanza minore

(«de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 114 del giorno 26 aprile 2012.

In particolare, tale Pacchetto 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 Altmark¹.

Il richiamo alla suddetta sentenza è rilevante, poiché nell'ambito della stessa vengono definiti i quattro criteri che si debbono rispettare affinché le compensazioni per obbligo di servizio pubblico non siano da considerarsi aiuti di Stato. In particolare, i quattro criteri sono:

- a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- d) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare.

Le novità introdotte dal Regolamento (UE) 2023/1315 sugli aiuti “de minimis SIEG” riguardano, invece, principalmente:

- a) Adeguamento delle soglie: viene confermata e armonizzata la soglia generale di 500.000 euro per impresa su un periodo di tre esercizi finanziari per gli aiuti concessi a titolo “de minimis SIEG”. Tale soglia tiene conto dell'evoluzione economica e dell'inflazione, rispetto ai precedenti limiti previsti dai Regolamenti (UE) n. 360/2012 e 1407/2013;
- b) Maggiore chiarezza sull'ambito dei SIEG: il regolamento precisa che rientrano tra gli aiuti “de minimis SIEG”:
 - i contributi destinati alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico;
 - gli aiuti concessi per garantire la fornitura di servizi di interesse economico generale di piccola entità, in particolare a livello locale;
 - i sostegni a enti o imprese che svolgono attività di utilità collettiva, anche nel settore sociale o sanitario, purché non superino la soglia di importo massimo.

1.3 Il contesto normativo e giurisprudenziale nazionale

La regolazione ARERA

La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani è stata avviata a partire dall'entrata in vigore della delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019. Dopo il c.d. primo metodo tariffario di cui alla citata Delibera 443/2019/R/rif, relativo al quadriennio 2018-2020, l'Autorità ha approvato la Deliberazione 363/2021/R/rif e

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0280:IT:HTML>

la delibera 397/2025/R/rif attualmente vigente. Con la delibera 397/2025/R/rif valida per il quadriennio 2026-2029, l'innovazione più rilevante riguarda il rafforzamento del sistema di premialità e penalizzazioni, che diventa parte integrante della regolazione economica. A differenza del MTR-2, in cui tali strumenti avevano un ruolo più circoscritto, il MTR-3 lega in maniera molto più stretta la determinazione delle entrate tariffarie ai risultati conseguiti dai gestori. I ricavi riconosciuti non dipendono più soltanto dai costi dichiarati e sostenuti, ma anche dalla capacità di assicurare livelli di efficienza e di qualità coerenti con gli standard fissati dall'Autorità. Il metodo tariffario diventa così un meccanismo incentivante a tutti gli effetti: premia le gestioni virtuose e penalizza quelle meno performanti, stimolando un miglioramento continuo e rendendo più stringente l'allineamento tra obiettivi economici, ambientali e di servizio pubblico. Un'ulteriore innovazione riguarda la maggiore valorizzazione degli investimenti, con una distinzione più netta tra quelli ordinari, connessi alla manutenzione del servizio, e quelli strategici, destinati a generare un salto di qualità nella gestione (impianti di recupero di materia, sistemi digitali, soluzioni per l'economia circolare). Per questi ultimi, considerati funzionali alla transizione ecologica e alla modernizzazione del settore, l'Autorità ha previsto forme di riconoscimento più stabili e incentivi specifici. Sul piano della trasparenza e della comparabilità dei costi, infine, il MTR-3 conferma e consolida l'impianto già delineato con il MTR-2, mantenendo schemi di rendicontazione standardizzati e criteri omogenei per la verifica della congruità dei costi riconosciuti in tariffa, a garanzia della coerenza e del controllo da parte di Autorità ed enti locali.

Inquadramento normativo e giurisprudenziale dei servizi di igiene urbana

È del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio di igiene urbana in termini di servizio pubblico locale e, altresì, 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.

Al riguardo C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263 e C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 17 gennaio 2014, n. 20, hanno precisato che «*la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 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)*».

Lo stesso legislatore ha altresì qualificato la gestione dei rifiuti urbani in termini di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete” (comma 1-bis dell’art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall’art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 ottobre 2012, n. 221).

L’art. 3-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138, e s.m.i., prevede che 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.

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*”.

Infine, con l'entrata in vigore del D.lgs. 201/2022 il servizio di gestione dei rifiuti urbani è stato espressamente classificato come servizio pubblico locale con una specifica disposizione normativa, ovvero con l'art. 33 dello stesso decreto.

D.lgs. 175/2016

Il D.lgs. 175/2016 anche detto TUSPP – Testo unico in materia di società partecipate pubbliche – è un disposto normativo che mira a semplificare e a ricomporre le regole in merito alle società partecipate da pubbliche amministrazioni che si sono stratificate nel corso del tempo all'interno del nostro ordinamento. Più precisamente il decreto introduce una disciplina organica finalizzata efficientare la gestione delle partecipazioni stesse, a promuovere la concorrenza e il mercato e, infine, a ridurre a razionalizzare la spesa pubblica. Ricadono, pertanto, all'interno della disciplina sia la costituzione di nuove società che l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

Essendo l'oggetto della presente relazione l'operazione di acquisizione di quote societarie in una società partecipata pubblica verranno riportati di seguito gli articoli maggiormente legati a questa precisa fase.

L'Articolo 5 del D. Lgs. 175/2016 prevede che, ai fini dell'acquisizione di una partecipazione societaria, salvo i casi di obbligatorietà normativa:

- a) l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del Decreto legislativo 175/2016, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- b) l'atto deliberativo dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate;
- c) l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'Articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8 del Decreto legislativo 175/2016, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.

Risulta pertanto necessario che l'Ente, ai sensi del citato articolo, dia conto di specifici presupposti fondamentali per l'acquisto di una partecipazione societaria:

- la coerenza della partecipazione rispetto alle finalità istituzionali dell'Ente e alle tipologie di partecipazioni societarie detenibili ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016;
- la sostenibilità economica e finanziaria della scelta di acquisire la partecipazione, con articolare riferimento ai potenziali rischi connessi alla partecipazione;

- la convenienza della scelta in merito alla modalità di gestione del servizio.

Rispetto alle finalità istituzionali perseguitibili con una società partecipata l'art.4 pone dapprima un vincolo di scopo pubblico e poi un vincolo di attività (cfr. Corte costituzionale, sentenza n.86/2022). Il primo vincolo fa riferimento al comma 1 del medesimo articolo, ai sensi del quale *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 perseguitamento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*. Attestata che la finalità istituzionale rispetti il primo vincolo, il secondo, quello di attività menzionato al secondo comma, prevede che le amministrazioni pubbliche possano partecipare a società pubbliche che svolgano almeno una delle attività di seguito 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;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

Oltre a queste categorie di attività l'art. 4 prevede delle deroghe, come ad esempio la partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche in società che si occupano della valorizzazione del patrimonio delle stesse o che risultano adibite alla gestione di spazi ed eventi fieristici amministrazioni.

Sulla base dell'interpretazione effettuata dal legislatore comunitario, con riferimento all'attività perseguitibile di cui all'art. 4, lett.a) anche il TUSPP conferma i singoli elementi ritenuti essenziali per la definizione di un servizio di interesse economico generale. Così, allo stesso modo, viene ribadita la possibilità per gli Enti locali di declinare tali elementi in funzione della soddisfazione degli specifici bisogni della collettività di riferimento. Più puntualmente, la definizione di servizio di interesse economico generale che viene adottata dal TUSP è la seguente:

le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di:

- *accessibilità fisica ed economica;*
- *continuità;*
- *non discriminazione;*
- *qualità e sicurezza.*

Le amministrazioni pubbliche, prosegue la definizione, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono gli elementi sopra riportati come *necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.*

Articolati i passaggi inerenti l'individuazione delle finalità istituzionali da perseguire è altresì necessario considerare gli aspetti motivazionali di carattere economico-finanziario.

Considerati infatti gli obiettivi esplicitati dal TUSP, ovvero il raggiungimento una gestione efficiente delle partecipazioni pubbliche, la tutela e la promozione della concorrenza e del mercato, nonché la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, e considerato che nell'atto deliberativo di acquisizione di una partecipazione societaria viene fatta espressa menzione al rispetto della sostenibilità finanziaria dell'operazione e all'economicità dell'azione amministrativa, devono essere necessariamente considerati anche i meccanismi di salvaguardia delle Società e delle Amministrazioni previsti dal Decreto e, soprattutto, i loro effetti concreti nelle valutazioni richieste.

In primo luogo, troviamo l'art 14 comma 5 che vieta la sottoscrizione di aumenti di capitale o trasferimenti straordinari da parte delle Amministrazioni partecipanti, ad eccezione delle casistiche identificate dagli articoli 2447 e 2482-ter del Codice civile. Quest'ultime impongono all'assemblea dei soci, in caso di perdita di oltre un terzo del capitale sociale e di riduzione al di sotto del minimo legale, la deliberazione di una riduzione dello stesso e il conseguente aumento a reintegrazione del limite *ex lege*, pari, nel caso di società per azioni, a € 50.000. Nel caso di perdite significative, con conseguente riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale, spetta all'Amministrazione partecipante, proporzionalmente alla quota posseduta, la contribuzione all'aumento del capitale sociale tramite conferimento.

In secondo luogo, invece, l'art. 21 impone all'Amministrazione partecipante che adotta la contabilità finanziaria di accantonare, in caso di risultato di esercizio negativo, *un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione* in un apposito fondo vincolato. Anche in caso di adozione della contabilità analitica da parte dell'Amministrazione socia, pur non prevedendo un accantonamento diretto, l'art. 14 prevede comunque una misura cautelativa e prudenziale tramite *l'adeguamento del valore della partecipazione all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore*.

In conclusione, motivata la necessità del ricorso alla società per il perseguitamento di almeno una delle finalità previste dall'art. 4 con particolare attenzione ai passaggi e ai contenuti sopra riportati, e superata la verifica della conformità da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 5, l'Amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Art. 5 del TUSPP (giurisprudenza e linee guida)

L'art. 5 del TUSPP prevede che l'atto deliberativo approvato dall'Amministrazione per la costituzione o acquisizione di quote in una società a partecipazione pubblica deve necessariamente prevedere una motivazione analitica del ricorso a tale operazione, pena la nullità di quest'ultima. Al comma 1 del citato articolo, tuttavia, questa motivazione analitica racchiude una serie di aspetti di non immediata chiarezza che hanno portato la giurisprudenza ad intervenire in più occasioni.

Tra questi interventi spicca la pronuncia della Sezione riunita della Corte dei Conti, delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/22, che sulla base della verifica effettuata sulla conformità dell'atto deliberativo del CdA di un'Amministrazione pubblica, sistematizza una serie di precedenti interventi da parte di diverse sezioni regionali della Corte dei Conti, restituendo un'esaustiva interpretazione della norma con approfondimenti dedicati alle motivazioni inerenti la sostenibilità finanziaria e la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

La sezione si è pronunciata sia sotto un profilo oggettivo, che sotto un profilo soggettivo e di seguito, ne viene riportata una sintesi.

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria si sostanzia nella capacità della società di assicurare, in modo autonomo e per un periodo di tempo adeguato, il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario attraverso lo svolgimento delle attività che costituiscono il proprio oggetto sociale. Tale aspetto deve essere oggetto di un'attenta e puntuale analisi da parte dell'amministrazione precedente. In proposito, è stato evidenziato che il provvedimento di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere supportato, quantomeno, dall'elaborazione di un business plan dettagliato (o altra analisi di fattibilità) relativo all'attività che si intende intraprendere, corredata da specifiche note illustrate che descrivano le ipotesi di sviluppo (es. tipologia e struttura dei ricavi, andamento dei costi, principali indicatori di bilancio come redditività, liquidità e livello di indebitamento).

Per quanto riguarda, invece, il profilo soggettivo, la valutazione della sostenibilità finanziaria della costituzione o dell'acquisto di partecipazioni deve essere condotta con riferimento alla situazione economico-finanziaria dell'Amministrazione interessata, verificando la compatibilità dell'investimento iniziale e di eventuali successivi trasferimenti di risorse alla società con la complessiva posizione finanziaria dell'ente. Ciò implica, ad esempio, di accertare la possibilità per l'Amministrazione di effettuare i necessari accantonamenti ai sensi dell'art. 21 del TUSP, nel caso in cui la società registri perdite d'esercizio.

È inoltre fondamentale che la motivazione dell'atto deliberativo evidensi in modo analitico le ragioni di convenienza economica che giustificano il ricorso allo strumento societario, da intendersi come la capacità del progetto di generare valore nel corso della sua attuazione e di assicurare un livello di redditività adeguato rispetto al capitale impiegato. Pertanto, la deliberazione deve dare conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto utilizzo delle risorse pubbliche (prospettiva dell'efficienza e dell'economicità) (cfr. Sez. reg. controllo Toscana, n. 27/2022/PASP; Sez. reg. controllo Molise, n. 186/2022/PASP; Sez. reg. controllo Lombardia, n. 194/2022/PASP).

La convenienza economica deve inoltre essere rappresentata anche con riferimento alla modalità di erogazione del servizio. Di conseguenza, nel caso di affidamento a società in house, l'Amministrazione è tenuta a motivare la scelta sulla base di una valutazione di congruità economica dell'offerta presentata dal soggetto in house, in rapporto all'oggetto e al valore della prestazione, accompagnata da una motivazione rafforzata circa il "fallimento del mercato" e i vantaggi per la collettività che la gestione diretta consentirebbe di conseguire. Tali benefici devono riguardare, in particolare, gli obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché il miglior impiego delle risorse pubbliche (cfr. Sez. reg. controllo Lombardia, deliberazioni n. 161/2022/PAR e n. 209/2022/PASP; Sez. reg. controllo Molise, deliberazione n. 190/2022/PASP).

Si ricorda, inoltre, che ai sensi del d.lgs. n. 201/2022: "Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici [...] gli enti locali e gli altri soggetti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una motivazione qualificata, che illustri in modo espresso le ragioni per le quali non si è ritenuto di ricorrere al mercato ai fini di una gestione efficiente del servizio, evidenziando i benefici attesi per la collettività in relazione agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica e agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi, anche alla luce dei risultati conseguiti da eventuali precedenti gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni derivanti dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30" (art. 17 d.lgs. n. 201/2022; Sez. reg. controllo Lombardia, deliberazione n. 13/2023/PASP).

In tale contesto, è stato ulteriormente chiarito che lo scrutinio dell'atto deliberativo è finalizzato ad accertare che l'Amministrazione abbia condotto un'istruttoria completa, comparando i risultati economici prevedibili

delle diverse forme di gestione possibili, tenendo conto della qualità del servizio offerto e del grado di efficienza assicurato da ciascuna opzione, attraverso un'analisi puntuale dei costi e benefici associati. Pertanto, la valutazione di convenienza economica non può essere limitata alla sola dimostrazione della redditività dell'investimento, ma deve dimostrare che la soluzione prescelta risponde alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) e garantisce un utilizzo efficiente ed economico delle risorse pubbliche, anche attraverso il raffronto con alternative gestionali (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG; n. 27/2022/PASP).

Inoltre, in merito al metodo da adottare per effettuare le verifiche di conformità rispetto a quanto disposto dall'art. 5 del TUSPP, un importante contributo è stato dato dalla Corte dei Conti sezione Emilia-Romagna che con la Delibera n. 32/2023 ha fornito delle linee guida da cui prendere spunto per superare il vaglio della Sezione regionale di riferimento.

La delibera stabilisce un percorso articolato in fasi sequenziali, attraverso le quali un'Amministrazione deve procedere per valutare la legittimità e l'opportunità dell'ingresso in una società.

Il primo passaggio consiste nell'accertare che l'acquisizione della partecipazione sia strettamente connessa all'esercizio di funzioni istituzionali dell'ente e risponda a un'esigenza di interesse generale non meramente economica.

L'ente deve motivare in modo puntuale la funzionalità della partecipazione rispetto ai propri obiettivi strategici, illustrando:

- le finalità pubbliche persegue;
- le carenze del mercato nel garantire servizi equivalenti;
- la soluzione societaria rappresenti la soluzione più efficiente rispetto ad altre forme di gestione.

Segue poi una verifica della coerenza normativa, finalizzata ad accertare che:

- l'attività della società rientri tra quelle ammesse per le partecipazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 4 del D.lgs. 175/2016;
- non si tratti di attività vietate o estranee all'interesse istituzionale;
- siano rispettati i limiti di controllo, governance e autonomia societaria imposti dalla disciplina nazionale e comunitaria.

Il terzo passaggio riguarda, invece, la verifica di sostenibilità economica e finanziaria. Attraverso indicatori e parametri riportati nelle tabelle della delibera, l'amministrazione deve accettare:

- la solidità patrimoniale e reddituale della società;
- la proporzionalità dell'investimento rispetto alle dimensioni dell'ente e al valore economico del servizio;
- la capacità di autofinanziamento e la compatibilità con gli equilibri di bilancio dell'amministrazione partecipante.

In questa fase viene richiesto il ricorso a un piano economico-finanziario previsionale, che dimostri la sostenibilità della partecipazione nel medio periodo, anche in termini di ritorni economici e benefici collettivi.

L'amministrazione è tenuta, infine, ad esaminare la struttura societaria e le modalità di governance, verificando primariamente il rispetto dei requisiti dell'in house (controllo analogo, attività prevalente e

composizione del capitale sociale) e, collegato alle finalità istituzionali, la coerenza tra lo Statuto societario e gli obiettivi pubblici.

La Corte dei Conti attraverso la Delibera, a conclusione di tutte le valutazioni che deve effettuare l'Amministrazione e a supporto di quest'ultima, ha fornito anche delle tabelle di verifica come strumento operativo di autovalutazione. Esse sintetizzano, per ciascun livello di analisi, i principali elementi di controllo che devono essere oggetto di istruttoria, tra queste:

- una prima sezione elenca i requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della partecipazione (coerenza con le funzioni istituzionali, rispetto dei vincoli normativi, non concorrenzialità indebita);
- una seconda sezione riporta gli indicatori economico-finanziari minimi, tra cui margine operativo, patrimonio netto positivo, indebitamento sostenibile e regolarità contributiva;
- una terza sezione è dedicata alla valutazione qualitativa: presenza di piani industriali, strumenti di programmazione, monitoraggio delle performance e rendicontazione trasparente verso gli enti soci.

Normativa nazionale sui servizi pubblici locali

Il D.lgs. 201/2022, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” abroga l’Art. 34 del D.L. 179/2012 strutturando un impianto normativo dedicato alle modalità di gestione alle quali gli Enti locali possono ricorrere per organizzare i servizi *di interesse economico generale*, o *servizi pubblici locali a rilevanza economica*, prestati a livello locale. Il Decreto attua, inoltre, un’ulteriore distinzione all’interno di questi servizi definendo i c.d. servizi pubblici locali a rete, ovvero *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*, per i quali vengono previsti vincoli e discipline ad hoc.

Complessivamente, per entrambi i tipi di servizi pubblici locali, a rete e no, il Decreto sancisce una serie di adempimenti procedurali atti a garantire la trasparenza e la ponderazione delle scelte, quali:

- la necessità per l’Ente locale, in ragione del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi, di definire la modalità di affidamento fra quelle previste dal decreto all’art. 14, ove troviamo al comma 1:
 - a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica favorendo, quando possibile e in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi²;
 - b) affidamento a società mista, ovvero a società a partecipazione pubblico-privata disciplinata ai sensi del D.lgs. 175/2016 (società costituita mediante una gara c.d. “a doppio oggetto”);
 - c) affidamento a società in house;
 - d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all’art. 114 del D.lgs. 267/2000 (TUEL);

Ai fini della scelta di una delle forme di affidamento sopra riportate l’Ente locale dovrà redigere una relazione in cui, oltre a dare evidenza delle ragioni e della sussistenza di requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta, riportare:

- le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare;
- qualità del servizio attesa;

² Clausola preferenziale stabilita dall’art. 15 del D.lgs. 201/2022 volta ad assicurare un effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all’operatore privato affidatario del servizio che, in caso di appalto, non avverrebbe.

- entità degli investimenti infrastrutturali;
 - impatto sulle finanze pubbliche;
 - costi per l'Ente locale e per gli utenti;
 - risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative (anche con riferimento ad esperienze paragonabili e alle gestioni precedenti del servizio e sotto il profilo dei precedenti elementi).
- In caso di affidamento in house, seguire l'iter di cui all'Art. 17 del decreto che di seguito si riporta:
 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.
 2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house , tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
 3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.
 4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
 5. 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.

Dei servizi pubblici locali affidati, inoltre, l'Ente locale dovrà effettuare, ai sensi dell'art. 30, una ricognizione annuale della situazione gestionale degli stessi, dando rilevanza del concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, anche

tenendo di conto degli atti e degli indicatori pubblicate dalle Autorità di regolazione (nel caso di servizi a rete) e dalle apposite strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (servizi non a rete). Dei risultati di tale relazione annuale l’Ente locale, nella scelta delle diverse modalità di affidamento del servizio, dovrà necessariamente tenerne di conto.

1.4 Affidamento a società *in house*

L’acquisizione di una partecipazione in una società *in house*, in ragione delle procedure descritte nel precedente paragrafo, deve essere accompagnata da una coerente motivazione in ordine all’interesse pubblico perseguito e coordinata con gli adempimenti di cui agli articoli 14 e 17, costituendo nel complesso l’istruttoria amministrativa dell’affidamento diretto. In tal senso, pertanto, l’Ente affidante in ragione del mancato ricorso al mercato dovrà, in primo luogo, verificare che la Società per le quale vuole acquisire una partecipazione sia in possesso di una serie di requisiti imposti dal legislatore comunitario.

Come anticipato nel precedente paragrafo “*Normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale*” nella Direttiva Concessioni (art. 17 Direttiva 23/2014/UE) e nella Direttiva Appalti (art. 12 Direttiva 24/2014/UE) è per la prima volta “codificato” il modello dell’*in house providing* per l’affidamento di servizi di interesse economico generale.

Le disposizioni (che hanno identico contenuto configurativo del modello) per la prima volta traducono in un dato normativo gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza Teckal e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti de controllo analogo e dell’attività prevalente a favore dell’ente affidante.

Le due norme delle direttive stabiliscono infatti che non rientra nell’ambito di applicazione del nuovo corpus di regole per gli appalti e del nuovissimo complesso normativo in materia di concessioni un affidamento di servizio tra un’amministrazione aggiudicatrice e una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato quando la prima eserciti sulla seconda proprio un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi. Rispetto al secondo elemento costitutivo dell’*in house*, le norme gemelle delle direttive 23/2014 e 24/2014 introducono la prima rilevante novità, stabilendo che l’attività è prevalente quando oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice “affidante”. È necessario rilevare come il comma 5 dell’art. 17 della Direttiva n. 23/2014 stabilisca anche modalità precise per il calcolo della percentuale di “attività prevalente”. La norma stabilisce infatti che per determinare la percentuale delle attività si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull’attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica, l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore, in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l’aggiudicazione della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell’attività della persona giuridica, amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull’attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell’attività, che la misura dell’attività è credibile.

La seconda innovazione rispetto agli orientamenti giurisprudenziali consolidati è data dalla previsione di un terzo elemento necessario per la definizione del rapporto inter organico, quale l’assenza nella persona giuridica controllata di partecipazioni dirette di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di voto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Proprio l'affermazione della sussistenza del controllo analogo sulla persona giuridica affidataria da parte dell'amministrazione quando essa esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, costituisce il fondamento anche per l'ulteriore grande novità: il controllo tramite holding.

Le norme delle due direttive stabiliscono infatti che l'amministrazione può esercitare il controllo sull'organismo affidatario per mezzo di una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. La disciplina codifica anche la situazione in cui l'organismo affidatario sia partecipato da più enti, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta. La situazione si concretizza quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Peraltro, singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

Nell'ambito degli adempimenti di cui agli artt. 14 e 17 del d.lgs. 201/2022 l'Ente locale, tuttavia, non dovrà solamente verificare il possesso dei requisiti in house del soggetto a cui intende affidare direttamente il servizio, ma dovrà anche motivare la stessa scelta organizzativa sulla base di una serie di parametri, e verificarne, successivamente, sia la congruità economico-finanziaria rispetto al mercato che la capacità di mantenere l'equilibrio gestionale nel corso dell'affidamento. L'Ente locale, pertanto, dovrà fornire motivazioni concrete e solide che gli permettano di derogare dal principio comunitario del libero mercato.

Considerata l'ampia possibilità di interpretazione delle norme sopra citate la giurisprudenza è intervenuta in più occasioni al fine di fornire indicazioni su una serie di elementi che gli Enti locali devono necessariamente considerare nell'articolazione delle motivazioni a supporto dell'in house.

Con deliberazione dell'8 aprile 2025 AS2087, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), ha ribadito come l'affidamento diretto in house sia giustificabile solo se la gestione pubblica sia economicamente più vantaggiosa del mercato. Nel caso di soggetto giuridico già esistente, la presenza di uno stato di crisi e di una scarsa qualità del servizio resa in precedenti gestioni (o anche in altri contesti territoriali) rendono illegittimo un affidamento di questo tipo. A tal fine viene ribadita l'importanza di considerare gli esiti delle relazioni ex art. 30 del D.lgs. 201/2022 sullo stato gestionale dei servizi gestiti dalla società.

Il Tar Veneto, sez. I, con la sentenza n. 1556 del 15 settembre si concentra, invece, sulla traduzione concreta dei benefici attesi per la collettività, anch'essi oggetto di comparazione, in termini di economicità (minori costi in chiave di gestione complessiva) e di perseguimento di interessi strategici (proiezione di possibili effetti positivi per le dinamiche economico-finanziarie del servizio e dell'Ente in un quadro temporale di medio-lungo periodo).

Il Tar Veneto evidenzia la portata potenziale in termini di beneficio, come:

- a) la resa di prestazioni aggiuntive o complementari rispetto al servizio non oggetto di specifica remunerazione e rese possibili per il potenziale affidatario in house da sinergie con proprie attività tipiche già consolidate (es. campagne di informazione per i cittadini, implementazione di soluzioni web-app già affinate, ecc.);
- b) le efficienze derivanti da gestioni digitalizzate di varie attività relative al servizio, con evidenziazione anche di maggiori vantaggi nel coordinamento con l'ente affidante.

Nell'ambito del settore dei rifiuti un'importante sentenza da riportare è, invece, la sentenza C-553/15 della Corte di Giustizia europea che è intervenuta sull'affidamento diretto del servizio di gestione dei rifiuti urbani

da parte di un Comune ad una società a capitale interamente pubblico partecipata da diversi Comuni del territorio di riferimento.

Sussistenza dei requisiti in house in C.B.B.O

Titolarità pubblica del capitale sociale

L'intero capitale sociale di C.B.B.O Srl è detenuto solo da Comuni. Inoltre, la titolarità pubblica del capitale sociale è garantita dall'art. 3 dello Statuto, che così statuisce: “*1. In relazione all'oggetto sociale e alla natura della società, possono essere soci enti pubblici locali, così come individuati dall'art. 2, comma 1, D.Lgs. 267/2000, altre pubbliche amministrazioni ovvero imprese o enti a capitale esclusivamente pubblico, purché con sede o operanti nella provincia di Brescia o in province limitrofe. 2. La partecipazione di enti diversi o di privati è ammessa nei soli casi e limiti prescritti da norme di legge, e comunque in forme che non comportino controllo o potere di voto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società*””. Aggiunge l'art. 8, comma 1, che “1. Le quote sono trasferibili solo ai soggetti che possono essere soci ai sensi del presente statuto. In caso contrario la cessione è inopponibile alla società e agli altri soci”.

Di seguito si riporta una sintesi della compagine sociale della società:

Tabella 1 – Comuni soci di C.B.B.O Srl

Comune	Partecipazione
Comune di Acquafredda	4,50%
Comune di Calvisano	9,30%
Comune di Capriano DC	1,00%
Comune di Carpenedolo	7,20%
Comune di Castenedolo	4,00%
Comune di Flero	1,00%
Comune di Ghedi	15,80%
Comune di Isorella	6,20%
Comune di Mazzano	4,00%
Comune di Montichiari	17,90%
Comune di Montirone	3,90%
Comune di Nuvolento	2,40%
Comune di Nuvolera	4,00%
Comune di Poncarale	4,00%
Comune di Remedello	6,00%
Comune di S. Zeno Navigli	4,00%
Comune di Visano	4,80%

Controllo analogo e controllo analogo congiunto

La sussistenza del controllo analogo congiunto, requisito imprescindibile per la qualificazione di una società come organismo in-house providing, trova oggi la sua disciplina fondamentale nel diritto unionale, segnatamente nell'Art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, e nel diritto nazionale, principalmente nell'Art. 17 del D.Lgs. 201/2022 (Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali) e nell'Art. 5 del D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), nonché nell'Art. 12 del D.Lgs. 36/2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici) e dell'Art. 2 comma 1 e Art. 16. del D. Lgs. 175/2016 (TUSPP).

Tali disposizioni normative, in continuità con il previgente Art. 5 del D.Lgs. 50/2016, prevedono che le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitino su una persona giuridica un controllo congiunto qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative:

- a. gli organi decisionali della persona giuridica controllata siano composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti, con la possibilità che singoli rappresentanti rappresentino più enti;
- b. tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori siano 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 persegua interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

La concreta esplicazione di tale controllo era altresì delineata dalle Linee Guida ANAC n. 7/2017, le quali individuavano tre modalità temporali cumulative di esercizio: un controllo ex ante, esercitabile attraverso la preventiva approvazione di documenti programmatici (quali piani industriali, economici-finanziari, investimenti, spese rilevanti); un controllo contestuale, attuabile tramite richieste di relazioni periodiche, verifiche sull'attuazione degli obiettivi e la facoltà di impartire indirizzi vincolanti; e un controllo ex post, esercitabile in fase di approvazione del rendiconto, per valutare i risultati e fornire indirizzi per la programmazione futura.

Nel caso specifico di C.B.B.O. S.R.L., qualificata come società "in house" ai sensi dell'Art. 1 del proprio Statuto, la sussistenza e l'effettività del controllo analogo congiunto sono compiutamente garantite e normate dallo Statuto Sociale stesso, in particolare dagli Artt. 11, 15, 18, 28, 29 e 10. Le previsioni statutarie implementano in modo rafforzato i principi giurisprudenziali, come quelli espressi dal TAR Brescia (sentenze 436-438/2021 e 280/2021), che richiedono strumenti statutari o convenzionali per rafforzare l'azione collettiva e garantire l'incidenza dei soci anche minoritari sulle decisioni più rilevanti.

Tale rafforzamento della struttura in house è assicurato da:

- Quorum rafforzati per le decisioni assembleari: A tutela delle minoranze e per preservare l'attuale configurazione della società, lo Statuto prevede un quorum rafforzato di 2/3 per le votazioni assembleari che possano alterare l'attuale assetto societario. Questo include decisioni concernenti: a) le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto; b) il compimento di operazioni che comportano una sostanziale modifica dell'oggetto sociale o una rilevante modifica dei diritti dei soci; c) la trasformazione, la proroga o lo scioglimento anticipato della società; d) la revoca dello stato di liquidazione (Art. 15, comma 2). È previsto inoltre un doppio quorum rafforzato – di quote e di teste – per le modifiche all'art. 29, comma 1, relative alle autorizzazioni del Comitato per l'indirizzo e il controllo (Art. 15, comma 4). Per le decisioni incidenti sulla struttura essenziale della società e sulle garanzie volte ad assicurare il controllo analogo congiunto, lo Statuto prevede addirittura l'unanimità (Art. 15, commi 3).
- Poteri del Comitato per l'Indirizzo e il controllo: Per attuare il controllo analogo congiunto, lo Statuto sociale ha istituito un apposito organo, il Comitato per l'Indirizzo e il controllo, in cui tutti i soci affidanti sono rappresentati con eguale diritto di voto (Art. 28). Questo Comitato è demandato ad assumere le decisioni più significative della società, riducendo correlative i poteri e l'autonomia sia dell'organo amministrativo che dell'assemblea (dove, per contro, ciascun socio pesa in proporzione

alle quote possedute), ben oltre quanto previsto dalle norme civilistiche. In particolare, lo Statuto prevede che:

- Tutte le decisioni dei soci in assemblea sono assunte in conformità ai pareri e agli indirizzi espressi dal Comitato per l'Indirizzo e il Controllo (Art. 11, comma 5).
- La nomina dell'amministratore unico, dei sindaci e del revisore contabile avviene sulla base delle designazioni espresse dal Comitato stesso (Art. 29, comma 3).
- Al Comitato per l'Indirizzo e il Controllo spettano altresì specifici e penetranti poteri di autorizzazione preventiva sugli atti più importanti della società (Art. 29, comma 1), quali: le proposte di modifiche statutarie, l'ingresso di nuovi soci e l'affidamento di nuovi servizi, le assunzioni di personale per periodi superiori a sei mesi e la nomina di dirigenti (salvo interventi già previsti in piani approvati), le operazioni con spese superiori a Euro 200.000,00 (salvo spese ricorrenti o obbligatorie), le operazioni che comportino una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o dei diritti dei soci, la trasformazione, proroga o scioglimento anticipato della società, la revoca dello stato di liquidazione, nonché l'acquisto e la vendita di partecipazioni, quote, interessi, aziende o rami aziendali.
- Il Comitato esercita specifici e penetranti poteri ispettivi e di verifica (Art. 29, comma 4), tramite: l'analisi delle relazioni periodiche sull'andamento della gestione (a cadenza semestrale), la richiesta di audizioni degli amministratori o del Direttore, la richiesta di informazioni al collegio sindacale o al revisore contabile, la formulazione di indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria e nella definizione dei piani strategici (industriale, investimenti, occupazionale, alienazioni), la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi con individuazioni delle azioni correttive, lo svolgimento di controlli ispettivi (audit) e la modifica degli schemi tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza.
- Il Comitato emette pareri vincolanti sulla proposta di bilancio di esercizio, sul contenuto della Carta dei servizi e su ogni questione che l'organo amministrativo porti alla sua attenzione (Art. 29, comma 5).

È esplicitamente previsto che gli atti assunti dagli organi sociali in difformità con le prescrizioni vincolanti del Comitato (Art. 29, comma 7) possano essere annullati o revocati dal Comitato stesso; comportano la responsabilità degli amministratori che non si siano formalmente e preventivamente opposti (salvo atti indifferibili e urgenti); e possono comportare la revoca degli Amministratori, pronunciata dall'Assemblea su proposta del Comitato.

- Poteri del singolo socio: Sono stati infine individuati e dettagliati i poteri di impulso, di voto e di recesso del singolo socio sui servizi che lo riguardano. Ogni socio può impartire all'organo amministrativo indirizzi vincolanti per l'organizzazione e la gestione del servizio affidato nel proprio territorio, e può opporsi alle decisioni dell'organo amministrativo che concernano tali servizi. Ha inoltre la facoltà di opporsi alle delibere della Società o del Comitato per l'Indirizzo e il Controllo che modificano le tariffe applicabili agli utenti o che riguardano le modalità gestionali e di espletamento del servizio nel singolo Comune. È altresì previsto il potere di recedere in qualunque momento da uno o più servizi affidati alla Società senza dover dismettere le quote societarie, con il solo obbligo di indennizzare la società per gli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati e per gli eventuali ulteriori maggiori oneri derivanti dall'anticipata riduzione delle attività gestite (Art. 10, comma 5).

Ulteriori osservazioni confermano la piena rispondenza ai requisiti del controllo analogo: si rileva che nessun singolo socio è in grado di esercitare un controllo o un'influenza dominante sulla società, giacché gli organismi di controllo analogo (Comitato per l'indirizzo e il controllo, Comitati tecnici) deliberano a maggioranza di teste, garantendo la pariteticità tra i soci. La società, in quanto incaricata di svolgere per almeno l'80% del proprio fatturato attività a favore degli enti locali soci – nella forma dei pubblici servizi locali o dell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'attività o alle funzioni istituzionali dei soci – non può perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni socie, integrandone specificamente l'attività e le funzioni. Ad ogni buon conto, al singolo socio sono riconosciuti poteri di indirizzo vincolanti sui propri servizi, la possibilità di opporsi alle delibere della società o del Comitato che riguardino il proprio servizio, e la facoltà di recedere *ad nutum*, con il solo obbligo di indennizzo previsto all'art. 10, comma 5 dello Statuto.

Tali previsioni statutarie confermano pienamente la sussistenza e l'effettività del controllo analogo congiunto esercitato dagli Enti soci su C.B.B.O. S.R.L., garantendo una piena compenetrazione tra le finalità dell'ente pubblico e l'operato della società.

Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante (attività prevalente)

Il requisito dell'attività prevalente costituisce un pilastro fondamentale per la qualificazione di un organismo come società in house providing, garantendo che la sua azione sia primariamente indirizzata al perseguimento delle finalità pubbliche dei soci controllanti. Nel contesto della normativa nazionale, questo requisito è disciplinato principalmente dal D.Lgs. n. 175/2016. L'articolo 16, comma 3, di tale decreto stabilisce che "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". Relativamente al concetto di "fatturato", la Corte dei conti, Sezione controllo per l'Emilia-Romagna, con deliberazione n. 54/2017, ha chiarito che il termine deve essere interpretato come l'ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati dagli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche, coincidendo di fatto con i ricavi della gestione caratteristica.

Nella valutazione del perimetro dell'attività prevalente, un approccio sistematico, attento alla ratio del requisito stesso, è ritenuto essenziale dalla giurisprudenza. Tale approccio induce a considerare, ai fini del raggiungimento della soglia dell'80%, tutte le attività riferibili all'ente pubblico e, dunque, l'intero fatturato derivante dalle attività svolte in favore del controllante, a prescindere dalla specifica modalità di affidamento. L'articolo 16, comma 3, del D.Lgs. n. 175/2016, infatti, si riferisce ai "compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci" senza specificare le 'modalità' formali di tale affidamento. In tal senso, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sin dalle prime sentenze dedicate all'in house (es. causa C-340/04 Carbotermo, 11.5.2006), ha costantemente ribadito che ciò che rileva è la 'decisione di affidamento' dell'ente controllante. La Corte ha chiarito che il fatturato determinante è quello che l'impresa realizza nell'ambito di un affidamento disposto dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario finale sia la stessa amministrazione o l'utente del servizio, e senza che sia rilevante chi remunerò le prestazioni o su quale territorio siano erogate. Ne consegue che rientrano nel calcolo le prestazioni svolte "nei confronti" dell'amministrazione controllante (ambito degli appalti pubblici) e quelle svolte "per conto" della stessa (ambito delle concessioni), purché basate su un affidamento dell'ente controllante. Inoltre, la Corte di Giustizia (es. causa C-553/15 Undis Servizi, 8.12.2016) ha riconosciuto che anche attività passate, svolte per l'ente affidante prima del pieno perfezionamento del requisito del controllo analogo, possono concorrere all'integrazione del requisito dell'attività prevalente, quale indice dell'importanza dell'attività che

la società intende svolgere per i soci. Il Consiglio di Stato (sez. V, 18.8.2017, n. 4030) ha ulteriormente specificato che la nozione di "attività" è da intendersi in senso "naturalistico", idonea a ricoprendere tutte le prestazioni svolte nell'esercizio della propria attività dalla società affidataria. La ratio di tale requisito è assicurare che la società operi principalmente nei confronti o per conto dell'ente controllante, e questa finalità è raggiunta indipendentemente dalla specifica modalità di affidamento. Ciò che assume rilievo è che la società affidataria operi o abbia operato in via prevalente per l'ente controllante in esecuzione dei compiti da esso assegnati. In attuazione delle menzionate finalità e normative, lo Statuto Sociale di C.B.B.O. S.R.L. ha nettamente delimitato i confini dell'azione sociale, collocandola nel perimetro di ben precisi limiti tipologici e spaziali, strettamente legati alle finalità e all'ambito di azione degli enti locali soci, al fine di evitare che la società in house possa acquisire un'autonoma vocazione commerciale. Sotto il profilo tipologico, l'oggetto sociale è infatti ristretto alla gestione dei pubblici servizi locali a favore degli enti locali soci e all'autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (Art. 2, commi 1 e 3 dello Statuto). L'Art. 2, comma 9, prescrive in modo esplicito che "La parte più importante dell'attività svolta dalla società dovrà in ogni caso essere realizzata con gli enti soci. Il fatturato della società, individuato dal valore della produzione registrato nel conto economico della società alla voce "A", dovrà derivare per più dell'ottanta per cento dallo svolgimento di attività affidate alla società dai soci. L'ulteriore fatturato è consentito solo a condizione che lo stesso permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società". Sotto il profilo spaziale, l'attività sociale principale è rivolta ai soli enti locali soci (Art. 2 dello Statuto) con sede nelle province di Brescia e limitrofe (Art. 3, comma 1 dello Statuto). Dall'analisi delle fonti contabili obbligatorie, con particolare riferimento ai contenuti della nota integrativa (parte integrante e pubblica del bilancio d'esercizio degli ultimi tre anni, ai sensi del D.Lgs. n. 175/2016, Art. 20, comma 2, lett. D)), si evince che il fatturato di C.B.B.O. S.R.L., inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati dagli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche – così come dai capitoli 1 e 5) di cui alla lettera A) Valore della Produzione del Conto Economico – di competenza degli Enti locali soci, supera complessivamente il limite del 80% sul totale del fatturato medesimo di competenza. Si rimarca altresì che il fatturato annuo verso altri clienti è decisamente residuale, ponendosi in rapporto di diretta complementarietà rispetto alle attività svolte nei confronti dei soci, utilizzando le medesime risorse umane e materiali, e conseguendo così una migliore efficienza dei fattori produttivi della società. In conclusione, per C.B.B.O. S.R.L., l'analisi condotta conferma che il requisito dell'attività prevalente è pienamente soddisfatto, poiché il fatturato derivante dalle attività svolte in favore degli enti controllanti supera la soglia dell'80%, in conformità sia alle previsioni statutarie che alle interpretazioni normative e giurisprudenziali vigenti.

Di seguito una tabella di riepilogo del valore della produzione e della relativa ripartizione tra attività svolte a favore degli enti soci e verso terzi, con indicazione dell'incidenza percentuale di queste ultime sul totale.

Anno	Valore della produzione	di cui attività verso enti soci	di cui attività verso terzi	Incidenza attività verso terzi
2020	12.344.805 €	11.899.580 €	445.225 €	3,6%
2021	15.803.125 €	15.275.020 €	528.105 €	3,3%
2022	17.009.157 €	16.397.744 €	611.413 €	3,6%
2023	18.165.084 €	17.556.076 €	609.008 €	3,4%

2024	19.851.048 €	19.188.454 €	662.594 €	3,3%
Totale	83.173.219 €	80.316.874 €	2.856.345 €	3,4%

1.5 Sintesi conclusiva

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, l'acquisizione da parte del Comune di Barbariga di una partecipazione nella società C.B.B.O Srl:

- costituisce esercizio legittimo delle prerogative riconosciute dall'articolo 5 del TUSP;
- è coerente con i principi del diritto europeo in materia di SIEG e con la disciplina nazionale dei servizi pubblici locali;
- rispetta le condizioni previste per la gestione in house (controllo analogo, prevalenza dell'attività, assenza di partecipazione privata);
- si inserisce nel sistema di regolazione ARERA;
- persegue finalità di interesse pubblico connesse alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti, assicurando continuità, economicità e qualità del servizio.

2 Motivazioni e obiettivi dell'intervento

2.1 Esigenze istituzionali e finalità pubbliche perseguiti

La gestione del servizio pubblico locale di igiene urbana rientra tra le funzioni istituzionali del Comune e risponde a finalità di interesse generale riconosciute e tutelate a livello europeo, nazionale e regionale. Le finalità pubbliche che ne orientano l'organizzazione e la gestione si collocano lungo una gerarchia multilivello di norme e indirizzi, che parte dal diritto dell'Unione Europea e discende fino alla regolazione nazionale di ARERA e alla pianificazione regionale d'ambito. Tali finalità definiscono non solo gli obiettivi ambientali e tecnici, ma anche le condizioni economiche e istituzionali per garantire una gestione conforme ai principi di efficienza, trasparenza e controllo pubblico.

L'operazione in esame si colloca, in primo luogo, nell'ambito delle competenze attribuite ai Comuni in materia di organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi del D.lgs. 201/2022, e in attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'articolo 5 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSPP). Con l'acquisizione di una quota di partecipazione in C.B.B.O Srl, il Comune di Barbariga intende dotarsi di una società che si occupi del servizio di gestione del ciclo integrale dei rifiuti e che consenta, pertanto, il soddisfacimento di un insieme di interessi della collettività locale: tutela della salute pubblica, protezione dell'ambiente e salvaguardia del decoro urbano.

La gestione dei servizi di igiene urbana costituisce dunque una finalità istituzionale per il Comune di Barbariga e permette di superare il primo vincolo di scopo pubblico previsto dall'art. 4, comma 1, del TUSPP, per l'acquisizione di una partecipazione in una società pubblica. Per quanto concerne, invece, il vincolo di attività posto dal successivo comma 2, la Società C.B.B.O Srl consente di soddisfare le fattispecie ammesse dalla norma, in particolare:

- lett. a) Produzione di un servizio di interesse generale, in quanto, come indicato nell'oggetto sociale dello Statuto, "la Società ha per oggetto la gestione dei pubblici servizi locali a favore degli enti locali soci. La società potrà gestire le seguenti tipologie di pubblici servizi: a) gestione integrata dei rifiuti [...]", svolgendo, in particolare, le attività di gestione del ciclo integrale dei rifiuti, comprensivo della raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento, recupero, riutilizzo e commercializzazione dei rifiuti urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi, nonché la pulizia, lo spazzamento e il lavaggio di strade, piazze e aree pubbliche;
- lett. c) Realizzazione e gestione di opere pubbliche, comprendendo la progettazione e gestione di impianti di trattamento e recupero, nonché opere di bonifica ambientale e valorizzazione energetica dei rifiuti;
- lett. d) Autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, tra cui manutenzione del verde pubblico, sanificazione di aree e immobili comunali, gestione cimiteriale e manutenzione di infrastrutture pubbliche;
- lett. e) Servizi di committenza, comprendenti attività ausiliarie e di supporto connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti e ad altre funzioni delegate dai Comuni soci.

Tali finalità delineano C.B.B.O Srl come società pienamente conforme alla produzione di servizi di interesse economico generale (SIEG), in linea con la definizione contenuta nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (artt. 14 e 106).

Il Comune, attraverso la partecipazione nella società, persegue finalità pubbliche di coesione sociale e territoriale, assicurando un servizio essenziale e universale improntato ai criteri di efficienza, sostenibilità e controllo pubblico. In questo senso, la partecipazione del Comune di Barbariga in C.B.B.O Srl non si limita a soddisfare le finalità istituzionali previste dal TUSPP, ma si inserisce in un più ampio sistema di obiettivi pubblici

che trova fondamento nel diritto europeo, nella normativa nazionale e nella pianificazione regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti. Tale impostazione consente di collocare l'operazione all'interno della gerarchia multilivello delle politiche ambientali, economiche e regolatorie che disciplinano i servizi di igiene urbana, in piena coerenza con i principi dell'economia circolare e con gli standard di qualità fissati dall'Autorità di regolazione (ARERA). In coerenza con il quadro europeo, la Direttiva 2008/98/CE e le successive modifiche introdotte dalla Direttiva (UE) 2018/851 fissano la cornice di riferimento per la gestione sostenibile dei rifiuti, istituendo la gerarchia europea delle modalità di trattamento (prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento).

Le direttive definiscono obiettivi vincolanti di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani: 55% entro il 2025, 60% entro il 2030 e 65% entro il 2035, in conformità all'articolo 11-bis e alla Decisione di esecuzione (UE) 2019/1004, che ne stabilisce i criteri uniformi di calcolo. Esse impongono, inoltre, l'obbligo della raccolta differenziata della frazione organica biodegradabile, recepito in Italia con l'articolo 182-ter del D.lgs. 152/2006, che ha anticipato tale obbligo al 31 dicembre 2021. Il servizio di igiene urbana, in questo quadro, concorre al perseguimento degli obiettivi di economia circolare, di tutela della salute pubblica e di protezione ambientale sanciti dalla normativa europea.

A livello nazionale, il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 individua le finalità pubbliche dei servizi di rilevanza economica, da organizzarsi e gestirsi secondo principi di sostenibilità economico-finanziaria, qualità, efficienza e controllo pubblico effettivo. Tale disciplina, coerentemente con l'articolo 4 del TUSPP, ammette la costituzione o partecipazione a società pubbliche solo se funzionali al perseguimento di finalità istituzionali, tra cui rientra a pieno titolo la gestione integrata dei rifiuti urbani.

Infine, la regolazione ARERA definisce ulteriori finalità pubbliche, in particolare attraverso il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2 e MTR-3) e la Regolazione della Qualità Tecnica e Contrattuale (RQTI), che impongono standard nazionali di efficienza, trasparenza e qualità del servizio. In tale prospettiva, la regolazione ARERA assume un ruolo determinante nel garantire che la gestione del servizio avvenga nel rispetto di criteri di efficienza, qualità e sostenibilità economico-finanziaria. Attraverso il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2 e MTR-3) e la Regolazione della Qualità Tecnica e Contrattuale (RQTI), l'Autorità ha introdotto un sistema uniforme di monitoraggio delle performance gestionali, di trasparenza dei costi e di tutela dell'utenza, orientando il servizio verso standard di eccellenza e continuità operativa.

Il rispetto di tali standard richiede modelli gestionali integrati, industrialmente strutturati e dotati di strumenti di controllo e pianificazione coerenti con gli obiettivi di economia circolare e con la disciplina dell'ambito territoriale ottimale. In questo quadro, l'affidamento in house providing a C.B.B.O Srl si configura come la soluzione più idonea e coerente per il Comune di Barbariga, poiché consente di perseguire in modo diretto le finalità ambientali, sociali ed economiche stabilite dal legislatore europeo, nazionale e regionale. Attraverso la partecipazione nella società pubblica, l'Ente può garantire la piena conformità alla normativa vigente, assicurare il controllo analogo e partecipativo sulla gestione, promuovere l'efficienza organizzativa e la qualità del servizio, nonché realizzare un modello di governance trasparente, stabile e sostenibile nel lungo periodo. L'affidamento ad C.B.B.O Srl rappresenta, pertanto, uno strumento funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Barbariga, in linea con gli obiettivi dell'economia circolare, con la regolazione ARERA e con la pianificazione regionale d'ambito, garantendo la massima coerenza tra interesse pubblico, controllo gestionale e sostenibilità economica.

2.2 Analisi del contesto di riferimento

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani, come descritto nel precedente paragrafo 1.3, è qualificato come un servizio pubblico locale a rilevanza economica a rete (cfr. D. Lgs. 201/2022) e soggetto a specifica regolazione, sia normativa (D. Lgs. 152/2006) che di livello amministrativo (cfr. regolazione tariffaria, di qualità e trasparenza da parte di ARERA).

A livello territoriale e di servizio, il perimetro di gestione è definito dagli Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, competenti a definire i bacini e i lotti di affidamento coerenti con la dimensione ottimale di servizio. La definizione degli ambiti territoriali e degli Enti di governo stessi è di competenza delle Regioni.

La Regione Lombardia nel caso specifico, si avvale della possibilità prevista dal comma 7 dell'art. 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 di adottare "modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali" purché il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani dimostri "la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato, ai sensi dell'art. 195" del medesimo Codice Ambiente.

Le legge regionale di riferimento in materia di gestione dei rifiuti urbani (L.R. 26/2003) stabilisce che i Comuni, in forma associata o singola, affidano il servizio di gestione dei rifiuti in base alle modalità consentite dalla normativa nazionale e organizzano la raccolta differenziata secondo le disposizioni dettate dalla pianificazione regionale (art. 15). L'art. 2 comma 6 della L.R. 26/2003 prevede, inoltre, che, nel caso in cui non sia vietato dalle normative di settore, e se ne dimostri la convenienza economica, gli Enti Locali possono affidare l'attività di erogazione del servizio congiuntamente a una parte ovvero all'intera attività di gestione delle reti e degli impianti di loro proprietà.

Pertanto, è il Comune il soggetto competente a definire il perimetro dei diversi affidamenti in termini di servizi nonché il perimetro di gestione degli stessi. Anche per la necessità di garantire un servizio uniforme su tutto il territorio comunale e tariffe unitarie, il livello territoriale minimo di gestione è individuato equivalente a quello comunale, mentre a livello di servizi il Comune ha definito un affidamento unitario di tutti i servizi al soggetto gestore.

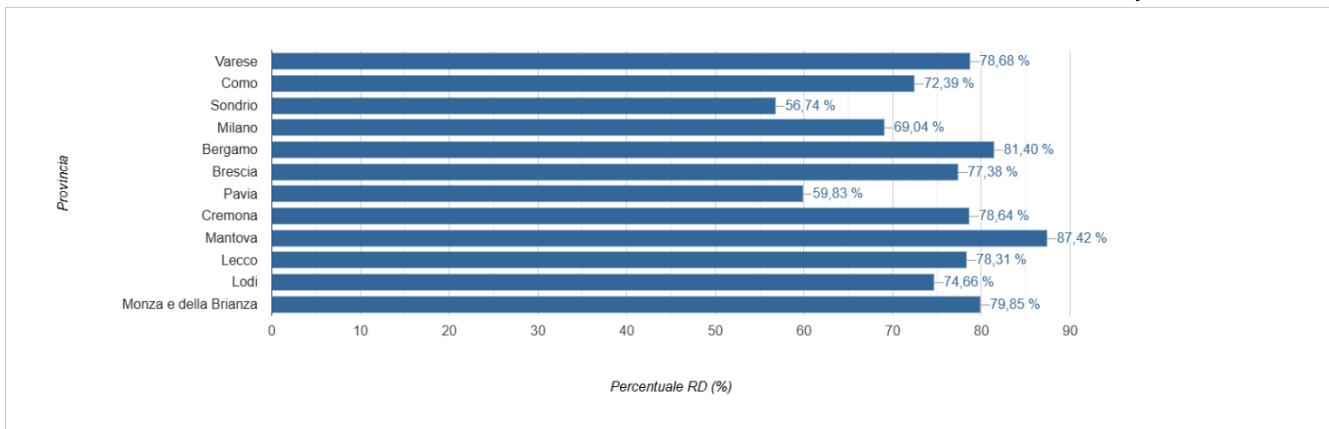
Conseguentemente, le attività di raccolta (differenziata e indifferenziata), trasporto e avvio a recupero o smaltimento e spazzamento, nonché i servizi connessi (ritiro ingombranti, supporto agli adempimenti amministrativi, attività formativa e di gestione delle campagne educative ed ambientali, etc...) sono affidate unitariamente ad un unico soggetto su tutto il territorio comunale.

Per quanto concerne, invece, il sistema dei rifiuti del contesto territoriale in cui è inserito il Comune di Barbariga, è possibile effettuare un approfondimento sulla Provincia di Brescia e sulla Regione Lombardia facendo riferimento ad alcuni indicatori maggiormente significativi per la valutazione delle performance del servizio svolto su tali territori.

Un ruolo centrale è assunto dal tasso di raccolta differenziata. Tale parametro rappresenta un indicatore della capacità gestionale del servizio e del grado di partecipazione dell'utenza.

I dati più recenti confermano che il sistema lombardo presenta nel complesso buone performance ambientali, pur con differenze provinciali significative. Nel 2024 la produzione complessiva di rifiuti urbani è stata pari a 4.865.728,97 tonnellate, corrispondenti a una produzione pro capite media di 484,85 kg per abitante all'anno, un valore che negli ultimi tre anni (2022-2024) è aumentato di circa 5 punti percentuali e che rispetto allo scenario obiettivo inerziale previsto nel PRGR della Lombardia da raggiungere entro il 2027 (Fonte. Catasto Rifiuti ISPRA 2025) risulta essere ancora leggermente superiore.

Di seguito si riportano, invece, le percentuali di raccolta differenziata relativi alle annualità 2024 delle Province della Regione Lombardia del bacino che vedono la Provincia di Brescia in una posizione intermedia rispetto agli altri Enti ma comunque superiore alla percentuale di raccolta differenziata della Regione di riferimento.



Per quanto riguarda la raccolta differenziata, pertanto, al netto della Provincia di Pavia e Sondrio la Lombardia ha raggiunto nel 2024 una percentuale media del 74,32%, ovvero superiore all'obiettivo minimo del 65% stabilito dal D.lgs. 152/2006.

Considerate le finalità della presente relazione, inoltre, è da porre in evidenza come il bacino servito da C.B.B.O abbia conseguito risultati al di sopra delle medie nazionali, regionali e della stessa Provincia di Brescia. Di seguito si riporta il confronto delle percentuali di raccolta differenziata relative alle annualità 2023 e 2024.

Fonte: Catasto Rifiuti ISPRA 2025

BACINO DI RIFERIMENTO	2023	2024
	% RD	% RD
C.B.B.O	82,10%	82,01%
Provincia di Brescia	34,00%	77,38%
Regione Lombardia	73,90%	74,32%
Nord Italia	73,37%	74,22%
Nazionale	66,64%	67,69%

I risultati conseguiti da CBBO, confrontante con dati di benchmark sia a livello provinciale-regionale che nazionale, se da un a parte possono essere giustificati dal naturale processo di sensibilizzazione dell'utenza, dall'altra dimostrano un'efficacia gestionale della società che ha permesso di creare le condizioni per una gestione ottimale del servizio, incentivando e favorendo la collaborazione attiva dei cittadini.

Un ulteriore dato rilevante per valutare il sistema di raccolta rifiuti di un territorio è costituito dalla quantità di rifiuti pro capite prodotti in un dato territorio. Il dato non è direttamente e univocamente riferibile all'efficacia/efficienza gestionale del gestore derivando soprattutto dal "senso civico" dei cittadini, tuttavia è dimostrato come i sistemi di raccolta implementati nonché la fiducia nel sistema di raccolta incentivino le buone pratiche della popolazione e pertanto può essere assunto come riferimento per una valutazione della capacità del gestore di sviluppare un sistema integrato che incentivi non solo la differenziata, ma anche la riduzione del rifiuto prodotto.

In tal senso, si riportano i dati relativi alla produzione pro capite di rifiuti indifferenziati (Fonte ISPRA), con evidenza dei risultati delle singole amministrazioni, del territorio servito nel suo complesso e della produzione

su scala provinciale, regionale e nazionale, da cui si evidenzia che il bacino servito da CBBO è caratterizzato da una produzione di rifiuto indifferenziato significativamente inferiore ai dati di benchmark presi a riferimento.

PROD. INDIFF. PRO CAPITE		
BACINO DI RIFERIMENTO	2023	2024
	Indice (kg/ab.anno)	Indice (kg/ab.anno)
C.B.B.O	93,6	99,41
Provincia di Brescia	120,44	125,17
Regione Lombardia	123,05	124,5
Nord Italia	137,23	137,89
Nazionale	165,52	164,12

Definito il perimetro territoriale e di attività dell'affidamento e descritti i volumi e le performance ambientali del sistema di rifiuti lombardo e di C.B.B.O, è opportuno effettuare una analisi puntuale del mercato di riferimento all'interno della Provincia di Brescia, cioè dei possibili operatori che, in caso di "concorrenza per il mercato" potrebbero concorrere alla gestione.

A livello teorico la gestione dei servizi in esame è potenzialmente aperta a più operatori del settore anche a livello nazionale e comunitario, sia per l'importo dei servizi da affidarsi sia perché non essendo ricompresa l'attività impiantistica il livello di investimento da realizzarsi è potenzialmente limitato con conseguenti minori "barriere all'ingresso".

Al fine di comprendere lo stato attuale del mercato, è stata svolta un'analisi delle gare ad evidenza pubblica bandite nel territorio provinciale negli ultimi anni e delle quali è stato possibile acquisire la documentazione. L'esame, come si illustrerà meglio nei paragrafi successivi, ha messo in luce una criticità significativa: la scarsa partecipazione degli operatori economici alle procedure indette dalle diverse Amministrazioni (si veda la tabella di sintesi riportata più avanti).

L'indagine condotta sulle procedure bandite dai Comuni – sintetizzata nella tabella che segue – ha preso in esame le gare di più recente aggiudicazione in un ambito territoriale contiguo. Dall'analisi delle 26 procedure censite emerge che: in 9 casi vi è stata la partecipazione di un solo concorrente (inclusi quelli successivamente esclusi), in 14 procedure si sono presentati due operatori, mentre soltanto in 3 casi i partecipanti sono stati tre o quattro. Un ulteriore elemento critico riguarda l'esito delle gare: ben 17 su 26 procedure sono state aggiudicate a società appartenenti al medesimo gruppo (A2A S.p.A.), attraverso controllate quali Aprica S.p.A., Linea Gestioni S.r.l. e La Bi.co Due S.r.l., anche per mezzo di RTI con altre realtà.

Di seguito il quadro riepilogativo:

STAZIONE APPALTANTE	COMUNE	CIG	DURATA	TERMINE OFFERTE	TITOLO	BASE D'ASTA	PARTECIPANTI	AGGIUDICATARIO
COMUNE DI GOTTOLENGO (BS)	COMUNE DI GOTTOLENGO (BS)	7327132C98	7 + 3	08/02/2018	SERVIZI ODI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI E IGIENE AMBIENTALE E ADEGUAMENTO CDR DAL 01/05/2018 AL 30/04/2025	5.786.586,10 €	1 LA BI.CO DUE S.R.L	LA BI.CO DUE S.R.L

					CON OPZIONE DI RINNOVO FINO AL 30/04/2028		
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI ROCCAFRANCA (BS)	75892406F7	5 + 5	29/08/2018	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI E IGIENE AMBIENTALE DAL 01/01/2019 A 31/12/2023 NEL COMUNE DI ROCCAFRANCA (BS), CON EVENTUALE RINNOVO FINO AL 31/12/2028	5.550.468,13 €	2 LA BI.CO DUE S.R.L. - ECO. S.E.I.B. SRL
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI COLLEBEATO (BS)	7578584D59	5 + 4	04/09/2018	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI DAL 01/11/2018 A 31/12/2023 NEL COMUNE DI COLLEBEATO (BS), CON EVENTUALE RINNOVO FINO AL 31/12/2027 - NEL RISPETTO DEI C.A.M. DEL SETTORE DI CUI AL D.M. DEL 13/02/2014	3.850.915,50 €	2 ECO S.E.I.B. SRL - APRICA S.P.A.
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI PROVAGLIO DI ISEO (BS)	7619736510	4 + 5	30/10/2018	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI E IGIENE AMBIENTALE DEL COMUNE DI PROVAGLIO DI ISEO	4.520.344,00 €	1 LINEA GESTIONI SRL RTI
CHIARI SERVIZI SRL	COMUNE DI CHIARI (BS)	80586754FC	3 + 2	18/11/2019	GARA EUROPEA PROCEDURA APERTA AFFIDAMENTO DI SERVIZI DI IGIENE URBANA. ANNI 3 + 2	2.303.500,00 €	1 LA BI.CO DUE S.R.L
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI TRENZANO (BS)	8059158392	4	20/11/2019	GARA EUROPEA A PROCEDURA APERTA PER L'APPALTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI ED ASSIMILATI DEL COMUNE DI TRENZANO (BS) PER LA DURATA DI QUATTRO ANNI	1.557.861,76 €	2 ECO S.E.I.B. SRL 01438530881 - RTI LINEA GESTIONI SRL - IDEAL SERVICE SOC. COOP.
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNI DI PISOGNE - ZONE - MARONE - SALE MARASINO - SULZANO (BS)	8380432742	5 + 2	30/09/2020	GARA IN FORMA AGGREGATA PER I COMUNI DI PISOGNE, ZONE, MARONE, SALE MARASINO E SULZANO PER LA GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI ED ASSIMILATI - DAL 01/01/2021 AL 31/12/2025	12.861.362,70 €	1 APRICA S.P.A. 00802250175
COMUNE DI ERBUSCO	COMUNE DI ERBUSCO (BS)	8685017EBE	5 + 3	04/05/2021	PROCEDURA APERTA DI RILEVANZA COMUNITARIA PER L'APPALTO DEL SERVIZI ODI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI SUL TERRITORIO DEL COMUNE DI ERBUSCO (BS) PER LA DURATA DI CINQUE ANNI CON OPZIONE DI RINNOVO PER ULTERIORI TRE ANNI	4.823.668,00 €	4 LINEA GESTIONI SRL 01426500193 - ECO S.E.I.B. SRL 01438530881 - SERVIZI COMUNALI S.P.A. 02546290160 - S.N.U.A. S.R.L. 00269890935
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI QUINZANO D'OGLIO (BS)	88168907CB	5	10/08/2021	PROCEDURA APERTA DI RILEVANZA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI PER IL COMUNE DI	2.455.725,00 €	2 ECO S.E.I.B. SRL 01438530881 - SOLCO CONSORZIO COOP. SOCIALI

					QUINZANO D'OGLIO (BS), PER LA DURATA DI CINQUE ANNI		S.C.S. 01844010171	
COMUNE DI OSPITALETTO	COMUNE DI OSPITALETTO (BS)	8833658530	5+3	23/08/2021	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI E IGIENE AMBIENTALE NEL COMUNE DI OSPITALETTO (BS) DAL 01/10/2021 AL 30/09/2026 - POSSIBILITA' RINNOVO PER ULTERIORE TRIENNIO - RISPETTO CAM DI SETTORE D.M. 13/02/2014	10.073.741,60 €	2 ECOLOGY GREEN SRL 02627970789 - ATI LINEA GESTIONI SRL - 01426500193 - APRICA S.P.A. - 00802250175	ATI LINEA GESTIONI SRL - 01426500193 - APRICA S.P.A. - 00802250175
COMUNE DI OME	COMUNE DI OME (BS)	89127970C3	4	04/11/2021	SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI ANNI 2022 - 2025	1.150.016,00 €	1 APRICA S.P.A. (RTI APRICA - SOLCO)	APRICA S.P.A. (RTI APRICA - SOLCO)
COMUNE DI LOGRATO	COMUNE DI LOGRATO (BS)	9013637090	5 + 3	24/01/2022	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI DEL COMUNE DI LOGRATO (BS) PER LA DURATA DI CINQUE ANNI CON OPZIONE DI RINNOVO PER ULTERIORI TRE ANNI	1.553.336,00 €	2 APRICA S.P.A. 00802250175 - ECO S.E.I.B. SRL 01438530881	APRICA S.P.A. - 00802250175
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI GAMBARA - COMUNE DI FIESSE - COMUNE DI PRALBOINO (BS)	908334121F	4 + 4	08/03/2022	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI E IGIENE AMBIENTALE DEI COMUNI DI GAMBARA (BS), FIESSE (BS) E PRALBOINO (BS), CON INSERIMENTO LAVORATIVO DI PERSONE SVANTAGGIATE AI SENSI DELL'ART. 112 DEL D.LGS. 50/2016, PER LA DURATA DI QUATTRO ANNI, CON OPZIONE DI RINNOVO PER ULTERIORI QUATTRO ANNI	3.384.259,08 €	2 SOLIDARIETA' PROVAGLIESE COOPERATIVA SOCIALE ONLUS - COOP 134 COOPERATIVA SOCIALE	COOP134 COOPERATIVA SOCIALE
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI MAIRANO (BS)	93017910C4	5	04/08/2022	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI DEL COMUNE DI MAIRANO (BS) PER LA DURATA DI CINQUE ANNI (2022-2027)	1.535.090,00 €	1 RTI APRICA - IL GELSO	RTI APRICA - IL GELSO
COMUNE DI SAREZZO	COMUNE DI SAREZZO (BS)	9453567248	5 + 3	22/11/2022	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI, PULIZIA STRADE COMUNALI E GESTIONE DEL CENTRO COMUNALE DI RACCOLTA RIFIUTI DELLA DURATA DI ANNI CINQUE CON POSSIBILITA' DI RINNOVO PER ULTERIORI ANNI TRE	10.941.747,50 €	2 ECO S.E.I.B. S.P.A. 01438530881 - RTI APRICA S.P.A. 00802250175 CAUTO 033293601770	RTI APRICA S.P.A. - 00802250175 - CAUTO 033293601770
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI ADRO (BS)	9505738F23	6	28/12/2022	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'APPALTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI, PULIZIA STRADE COMUNALI E GESTIONE DEL	2.965.794,00 €	1 SOLIDARIETA' PROVAGLIESE COOPERATIVA SOCIALE ONLUS	SOLIDARIETA' PROVAGLIESE COOPERATIVA SOCIALE ONLUS - 01434270177

					CENTRO DI RACCOLTA DEL COMUNE DI ADRO (BS) CON INSERIMENTO LAVORATIVO DI PERSONE SVANTAGGIATE AI SENSI DELL'ART. 112 DEL D.LGS. 50/2016, PER LA DURATA DI ANNI 6			
COMUNE DI SAN PAOLO	COMUNE DI SAN PAOLO E BASSANO BRESCIANO (BS)	9499550CA4	5 + 3	30/01/2023	GARA EUROPEA A PROCEDURA APERTA PER AFFIDAMENTO IN FORMA AGGREGATA DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI NEL COMUNE DI BASSANO BRESCIANO E NEL COMUNE DI SAN PAOLO, PER IL PERIODO 2023-2027 OLTRE EVENTUALE RINNOVO TRIENNALE CIG 9499550CA4 - CUP B11E21000030004	3.117.487,80 €	3	RTI APRICA S.P.A. - SOLCO - CONSORZIO DI COOPERATIVE SOCIALI
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI CASTEL MELLA (BS)	9627867F2D		14/03/2023	PROCEDURA APERTA, A RILEVANZA COMUNITARIA, RISERVATA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 112 DEL L.G.S. N. 50/2016 E SS.MM.II. PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E DI IGIENE URBANA DEL COMUNE DI CASTEL MELLA	5.222.870,00 €	1 CONSORZIO COOPERATIVE SOCIALI	CONSORZIO COOPERATIVE SOCIALI
COMUNE DI URGNANO (BG)	COMUNE DI URGNANO (BG)	97060326FC	4	11/04/2023	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'APPALTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI DEL COMUNE DI URGNANO (BG) PER IL PERIODO 01/05/2023 - 30/04/2027	2.740.000,00 €	1 RTI APRICA S.P.A. - ECOSVILUPPO	RTI APRICA S.P.A. - ECOSVILUPPO
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI BORGOSATOLLO (BS)	9929154516	8	01/08/2023	PEOCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'APPALTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTODEI RIFIUTI URBANI, PULIZIA, SPAZZAMENTO E GESTIONE DEL CENTRO COMUNALE DI RACCOLTA E SERVIZI ACCESSORI DI IGIENE URBANA PRESSO IL COMUNE DI BORGOSATOLLO (BS)	6.895.296,36 €	2 ECO S.E.I.B. S.P.A. (ESCLUSO) - APRICA S.P.A.	APRICA S.P.A. - 00802250175
COMUNE DI AZZANO MELLA (BS)	COMUNE DI AZZANO MELLA (BS)	9897742316		08/08/2023	AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA A RIDOTTO IMPATTO AMBIENTALE DEL COMUNE DI AZZANO MELLA	2.058.000,00 €	2 APRICA S.P.A. - ECO S.E.I.B. SRL	APRICA S.P.A.
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI TORBOLE CASAGLIA (BS)	A0080C6539	5 + RINNOVO	04/10/2023	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'APPALTO DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA SUL TERRITORIO COMUNALE DEL COMUNE DI TORBOLE CASAGLIA (BS) PER LA DURATA DI 5 ANNI CON OPZIONE DI RINNOVO	2.588.955,50 €	2 ECO S.E.I.B. SRL - APRICA S.P.A.	ECO S.E.I.B. SRL
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNI DI BOVEZZO - CAINO - CONCESIO - NAVE (BS)	B427973FEE	9	23/12/2024	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO IN APPLATO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI, SPAZZAMENTO ED ALTRI SERVIZI DI IGIENE URBANA ANNI 2025 - 2033 A MEZZO DI	40.629.154,85 €	2 APRICA S.P.A. - 00802250175 ECO. S.E.I.B. SRL - 01438530881	APRICA S.P.A. - 00802250175

					GARA AGGREGATA CON I COMUNI DI BOVEZZO, CAINO, CONCESIO E NAVE (BS)		
CUC AREA VASTA BRESCIA	COMUNE DI RODIGO (MN)	B52C4DECDD	22 MESI + 12 MESI	13/02/2025	PROCEDURA APERTA, A RILEVANZA COMUNITARIA, PER L'APPALTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO, TRATTAMENTO DEI RIFIUTI E ALTRI SERVIZI MINORI A FAVORE DEL COMUNE DI RODIGO (MN)	400.318,18 €	2 APRICA S.P.A. - 00802250175 MANTOVA AMBIENTE S.R.L. - 02169280209
CUC OLPTREPO MANTOVANO	COMUNE DI SAN BENEDETTO PO (MN)	B5A9E355C1	6 + 2	26/03/2025	PROCEDURA APERTA, AI SENSI DELL'ART. 71 DEL D. LGS. N. 36/2023 PER L'AFFIDAMENTO IN APPALTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO, TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ALTRI SERVIZI DI IGIENE URBANA DEL COMUNE DEL COMUNE DI SAN BENEDETTO PO (MN)	4.988.726,76 €	3 MANTOVA AMBIENTE S.R.L. 02169280209 - ECO S.E.I.B. S.P.A. 01438530881 - APRICA S.P.A. 00802250175
COMUNE DI BRANDICO	COMUNE DI BRANDICO (BS)	B72547BEDC	5 + RINNOVO	08/07/2025	PROCEDURA APERTA A RILEVANZA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI DEL COMUNE DI BRANDICO (BS) PER LA DURATA DI ANNI 5 CON OPZIONE DI RINNOVO	801.038,00 €	2 APRICA S.P.A. - ECO S.E.I.B. SRL

Tali dati confermano la presenza di un mercato locale caratterizzato da un numero estremamente ridotto di imprese realmente operative sul territorio e fra loro autonome, con il risultato di una concorrenza limitata e di un'elevata concentrazione delle aggiudicazioni in capo al principale gruppo societario. Va inoltre richiamato il contesto impiantistico regionale: dei tredici termovalorizzatori presenti in Lombardia, oltre la metà è riferibile allo stesso gruppo, che gestisce circa il 75% dei rifiuti urbani destinati all'incenerimento. Tale concentrazione produce effetti diretti sulle gare bandite dai Comuni per il conferimento dei rifiuti: molte procedure vanno deserte, altre si chiudono con offerte economiche particolarmente onerose, generando difficoltà nella garanzia della continuità del servizio. Nel complesso, quanto rilevato evidenzia una situazione di forte squilibrio competitivo nel settore dell'igiene urbana nella provincia di Brescia, con margini molto ridotti di reale contendibilità del mercato.

L'analisi di mercato appena condotta permette di evidenziare le peculiarità sia del mercato dei rifiuti urbani in generale che dello specifico contesto bresciano. In tal senso, la scelta di procedere ad un affidamento in house (posta la convenienza dell'affidamento medesimo rispetto alle altre modalità) è anche funzionale a meglio proteggersi, tramite l'autoproduzione di una parte della filiera, da una dinamica di "quasi monopolio" sulle altre componenti della filiera medesima e mantenere su tale componente un controllo strategico e operativo al fine di cogliere i benefici di potenziali modifiche dell'assetto impiantistico a valle.

Il modello alternativo di ricorso al mercato rischia, pertanto, di non presentare i benefici che la teoria economica attribuisce alla c.d. "concorrenza per il mercato", non rilevandosi un effettivo mercato che potrebbe "verificare" e "porre in competizione" una platea di operatori economici interessati, quanto piuttosto un oligopolio se non un monopolio sia con riferimento alla filiera a valle a livello regionale (valorizzazione e smaltimento del rifiuto) sia, per il contesto locale, a monte della filiera, con la presenza di attori riconducibili al medesimo gruppo quali quasi unici operatori teoricamente di mercato interessati alla gestione dei servizi.

2.3 Coerenza dell'iniziativa con le funzioni e gli obiettivi strategici dell'Ente

L'operazione si colloca in coerenza con gli strumenti di programmazione dell'Ente, in particolare con il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il PEF TARI.

2.4 Valutazione delle alternative organizzative possibili

Si ritiene opportuno procedere ad un'analisi comparata delle possibili modalità organizzative attraverso le quali l'Ente può assicurare l'espletamento del servizio pubblico locale di igiene urbana, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (recante la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSPP).

Saranno pertanto esaminate, in un'ottica di valutazione integrata sotto i profili giuridico, organizzativo, tecnico ed economico, le principali alternative gestionali astrattamente percorribili, vale a dire:

- la gestione diretta del servizio mediante strutture interne dell'Ente;
- l'affidamento a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica;
- la costituzione o l'acquisizione di partecipazioni societarie finalizzate all'affidamento in house providing.

Gestione diretta

La gestione diretta costituisce la modalità mediante la quale l'Ente locale assicura autonomamente l'erogazione del servizio pubblico, avvalendosi delle proprie strutture organizzative, di personale interno e di mezzi propri, senza il coinvolgimento di soggetti esterni o di organismi societari. Tale assetto, riconducibile alla tradizionale "gestione in economia", implica che l'Ente assuma pienamente la responsabilità operativa, amministrativa e finanziaria del servizio, curandone direttamente la programmazione e l'esecuzione.

Tale modello risulta, tuttavia, non applicabile ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, tra i quali rientra il servizio di igiene urbana, poiché non contemplato dall'attuale quadro normativo. L'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica") prevede infatti che la gestione di tali servizi possa avvenire esclusivamente mediante le forme organizzative tipizzate dal legislatore, ossia: affidamento a operatori economici selezionati con procedura ad evidenza pubblica; oppure affidamento in house providing, a favore di società a totale capitale pubblico che rispettino i requisiti del controllo analogo e della prevalenza dell'attività. Ne deriva che la gestione in economia non rappresenta una modalità legittima né praticabile per i servizi a rete, in quanto incompatibile con il sistema delineato dal d.lgs. 201/2022, il quale impone la netta separazione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione, perseguitando obiettivi di efficienza, trasparenza e sostenibilità economico-finanziaria.

Affidamento a terzi tramite gara

L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica rappresenta la modalità ordinaria di gestione del servizio di igiene urbana. Tale modalità si fonda sui principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento ed economicità sanciti dal decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36 (Codice dei contratti pubblici) e prevede la selezione dell'operatore economico affidatario attraverso una procedura aperta o ristretta sulla base di un capitolato tecnico e di un contratto di servizio che definiscono gli obblighi gestionali, gli standard qualitativi e i corrispettivi economici.

La procedura di gara comporta l'elaborazione di un progetto tecnico e gestionale del servizio, che individua le modalità operative, i livelli di qualità, gli obiettivi ambientali e le prestazioni minime richieste. Sulla base di tale progetto vengono predisposti il disciplinare di gara, il capitolato tecnico e lo schema di contratto di servizio, che definiscono gli obblighi dell'affidatario, la durata del rapporto, le modalità di controllo e il sistema dei corrispettivi economici.

Nel perimetro del d.lgs. n. 36/2023 l'affidamento può assumere, in relazione alla ripartizione del rischio operativo e alle modalità di remunerazione del gestore, la forma dell'appalto di servizi o della concessione di servizi. In via generale, le due modalità sono differenziate in termini della definizione del perimetro del servizio. Nell'appalto di servizi, la documentazione di gara deve specificare in modo dettagliato ogni singolo aspetto del servizio, sia in termini operativi sia in termini di standard e livelli di qualità definiti. Nella concessione, la pianificazione operativa resta in capo al concessionario; l'Ente, nella documentazione di gara, deve indicare le linee guida, principi e obiettivi da perseguire. In entrambi i casi, l'Ente locale assume comunque un ruolo di indirizzo, controllo e verifica delle prestazioni in conformità con gli obiettivi e le specifiche di esecuzione predefinite.

Inoltre, l'affidamento tramite gara determina oneri gestionali e amministrativi significativi in capo all'Ente locale, derivanti sia dalla complessità delle procedure di gara e di affidamento, sia dalla necessità di garantire un costante presidio del contratto durante l'intera fase di esecuzione. Uno dei principali limiti strutturali di questo modello risiede nella asimmetria informativa che si crea tra la stazione appaltante e l'operatore economico, in quanto quest'ultimo dispone di informazioni più complete e aggiornate sui costi, le modalità operative e le tecnologie applicate, rendendo più difficile per l'Ente una valutazione tempestiva e puntuale delle performance gestionali. Per assicurare il rispetto degli obblighi contrattuali e la coerenza del servizio con gli standard previsti, il Comune deve dotarsi di personale tecnico specializzato e di un sistema di monitoraggio e controllo continuo sull'attività dell'affidatario. Ciò implica la gestione di verifiche periodiche, sopralluoghi, analisi dei dati di raccolta e dei flussi di conferimento, oltre alla valutazione del rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata, delle frequenze di servizio e della qualità delle prestazioni rese all'utenza. Il sistema delle penali contrattuali, pur rappresentando uno strumento previsto per disincentivare comportamenti inadempienti o difformi, svolge prevalentemente una funzione deterrente e non assicura, di per sé, il raggiungimento effettivo dei risultati ambientali e gestionali richiesti dalla pianificazione regionale o dal Piano Economico Finanziario (PEF TARI). La loro efficacia è inoltre condizionata dalla capacità dell'Ente di rilevare tempestivamente le violazioni, documentarle e attivare i relativi procedimenti, attività che comportano un ulteriore onere organizzativo e procedurale.

Nell'appalto asimmetria informativa si traduce nella necessità, per la stazione appaltante, di specificare con estrema precisione il perimetro del servizio, gli standard minimi e i KPI, nonché i meccanismi di misura e la reportistica a carico dell'affidatario. L'Ente deve pertanto presidiare e monitorare costantemente l'operatività dell'operatore, occupandosi della gestione delle varianti e delle modifiche necessarie per adeguare il servizio a nuovi fabbisogni emergenti. In questo scenario, il sistema delle penali conserva natura prevalentemente deterrente e la sua efficacia dipendono dalla capacità dell'Ente di accertare e documentare tempestivamente gli scostamenti. Per quanto concerne la concessione, l'operatore assume in misura significativa il rischio operativo, alleggerendo solo in parte l'attività dell'Ente, che deve mantenere il presidio ed il controllo sul servizio, verificandone la continuità di esecuzione e la conformità agli standard originariamente prefissati. Le criticità connesse all'asimmetria informativa persistono anche in questa ultima tipologia. Il modello di affidamento mediante gara, a prescindere dalla tipologia di affidamento (appalto o concessione) pur garantendo un quadro concorrenziale e formalmente trasparente, richiede all'amministrazione una struttura di governance tecnica e amministrativa complessa, capace di assicurare la costante supervisione delle attività

e la corretta esecuzione contrattuale, nonché un adeguato livello di conoscenze e strumenti per colmare la naturale distanza informativa e gestionale rispetto al soggetto gestore.

Costituzione o partecipazione societaria

La costituzione o l'acquisizione di una partecipazione in una società a capitale interamente pubblico rappresenta una delle forme organizzative ammesse per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 e dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSPP).

Tale modalità si concretizza nel cosiddetto modello “in house providing”, mediante il quale l'Ente locale affida la gestione del servizio a una società a capitale pubblico sulla quale esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi interni e che svolge la parte più significativa della propria attività nei confronti degli enti soci affidanti. La legittimità di tale modello è subordinata al rispetto delle condizioni previste dall'articolo 16 del d.lgs. 201/2022 e dall'articolo 5 del d.lgs. 175/2016, tra cui la motivazione analitica dell'operazione, la verifica di convenienza e sostenibilità economico-finanziaria, e la coerenza con le finalità istituzionali dell'Ente. Sotto il profilo operativo, il modello in house consente di mantenere un elevato livello di controllo pubblico sulla gestione del servizio, garantendo la possibilità di indirizzo e vigilanza da parte degli enti soci e assicurando l'allineamento tra gli obiettivi strategici dell'amministrazione e la gestione industriale della società. Esso favorisce inoltre la realizzazione di economie di scala, la condivisione di risorse e competenze tra più amministrazioni e una maggiore stabilità tariffaria, derivante dall'assenza di componenti speculative e dalla pianificazione pluriennale dei costi.

Dal punto di vista giuridico e finanziario, la partecipazione societaria consente all'Ente di limitare la propria responsabilità al valore della quota conferita, garantendo al contempo una separazione patrimoniale rispetto alle eventuali passività della società.

Confronto motivato delle opzioni

Dall'analisi delle alternative organizzative illustrate nei precedenti paragrafi emerge un quadro chiaro delle possibilità giuridicamente percorribili per l'affidamento del servizio di igiene urbana: la gestione diretta, che comporta l'erogazione del servizio mediante strutture, personale e mezzi propri dell'Amministrazione; l'affidamento a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica, che si fonda sui principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento; l'affidamento in house providing, che si realizza attraverso una società a capitale interamente pubblico sulla quale l'Ente esercita un controllo analogo a quello sui propri servizi interni. Tra queste, la gestione diretta non risulta praticabile per il servizio di igiene urbana, classificato tra i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Il vigente decreto legislativo n. 201/2022 esclude infatti la possibilità di una gestione in economia per tali servizi, prevedendo che l'erogazione possa avvenire esclusivamente mediante gara o affidamento in house.

Restano dunque due modelli alternativi tra i quali orientare la valutazione: l'affidamento tramite gara a operatore economico esterno – appalto e concessione di servizi - e l'affidamento in house providing mediante partecipazione in una società pubblica.

L'appalto e la concessione condividono una medesima logica di affidamento esterno, basata su un contratto che disciplina i diritti e gli obblighi del gestore e un sistema di controlli e verifiche a consuntivo e, in caso di inadempienze, sull'applicazione di penali o risoluzioni contrattuali. La differenza sostanziale, come meglio

chiarito, nel precedente paragrafo, risiede nell'allocazione del rischio operativo: nell'appalto esso rimane in capo al Comune mentre nella concessione è trasferito al gestore, che assume la responsabilità economica della gestione. Tuttavia, in entrambi i casi, l'Amministrazione resta confinata in un ruolo di committenza, con un controllo di natura prevalentemente formale e documentale. Tale impostazione comporta asimmetrie informative strutturali: le informazioni gestionali, economiche e operative rimangono nella disponibilità del soggetto gestore, mentre l'Ente affidante può accedervi solo nei limiti e con le tempistiche previste dal contratto. Questo meccanismo riduce l'efficacia del monitoraggio e limita la possibilità di attivazione tempestiva delle misure correttive. In questo contesto, la modalità di gestione in house providing rappresenta invece la soluzione più idonea. Essa consente di ricondurre il servizio entro un perimetro di controllo pubblico diretto, restituendo al Comune la piena titolarità delle funzioni di indirizzo, programmazione e verifica in ragione dell'esercizio del controllo analogo, che attribuisce all'Amministrazione poteri di vigilanza ed indirizzo equivalenti a quelli esercitati sui propri servizi interni. In particolare:

- *ex ante*, mediante la partecipazione alla definizione delle strategie societarie, all'approvazione dei piani industriali, dei programmi di investimento e dei budget annuali, assicurando la coerenza delle scelte operative con le politiche ambientali comunali e con gli obiettivi fissati dalla pianificazione d'ambito;
- *in itinere*, attraverso la presenza diretta nella governance e negli organi di controllo della società, che consente un monitoraggio costante delle performance tecniche ed economiche e la possibilità di adottare in tempo reale misure correttive in caso di scostamenti rispetto agli standard di efficienza o di qualità;
- *ex post*, mediante la verifica dei risultati conseguiti e la valutazione complessiva dell'andamento del servizio, con l'obiettivo di migliorare in modo continuativo la pianificazione e l'organizzazione.

Questa architettura di controllo, integrata e multilivello, consente di superare la principale debolezza del modello attuale, ossia la distanza tra Comune e gestore e la conseguente inefficacia dei sistemi di monitoraggio e penalità. Nel modello in house, infatti, le asimmetrie informative tipiche degli affidamenti esterni vengono eliminate: i dati gestionali, operativi e finanziari sono integralmente accessibili all'Ente socio e condivisi in tempo reale, permettendo un controllo sostanziale e non meramente formale. In questo modo, il monitoraggio non si limita più a una verifica *ex post* basata su sanzioni contrattuali, ma diventa un processo ciclico e continuo di pianificazione, verifica e miglioramento, pienamente coerente con i principi di accountability, trasparenza e qualità tecnica definiti dalla normativa incidente.

Sotto il profilo economico-finanziario, il modello in house rappresenta una risposta strutturale anche alle possibilità di incremento del livello di investimenti. La natura pubblica e la prospettiva gestionale di lungo periodo consentono, infatti di pianificare in modo stabile e coerente gli interventi di rinnovo e potenziamento del capitale tecnico, favorendo una programmazione pluriennale degli investimenti in linea con gli obiettivi ambientali e tariffari. La partecipazione diretta del Comune alla società in house assicura che le scelte di investimento siano orientate da esigenze di efficienza e sostenibilità, e che il rinnovo dei mezzi e delle attrezzature avvenga secondo una logica di servizio e non di massimizzazione del profitto. La partecipazione diretta del Comune alla società affidataria garantisce che le scelte di investimento siano guidate da criteri di efficienza e sostenibilità, e che il rinnovo dei mezzi e delle attrezzature risponda a logiche di servizio pubblico e non di massimizzazione del profitto.

Anche nell'ipotesi in cui l'avvio della nuova gestione comporti la necessità di un significativo impegno finanziario iniziale — per la sostituzione del parco mezzi, l'adeguamento delle infrastrutture o l'introduzione

di tecnologie digitali — il modello in house consente di mantenere la sostenibilità economica complessiva. La remunerazione del capitale investito (TIR) applicata alle società pubbliche è infatti strutturalmente più contenuta rispetto a quella richiesta dagli operatori privati in regime di appalto o concessione, in quanto finalizzata al solo equilibrio economico e non al profitto. Gli eventuali utili generati restano nel perimetro pubblico e vengono reinvestiti nel servizio, a beneficio della qualità delle prestazioni, della manutenzione delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica, alimentando nel tempo un circuito virtuoso di efficienza e sostenibilità.

Un ulteriore elemento di forza del modello in house è rappresentato dalla maggiore stabilità tariffaria che ne deriva. La pianificazione pluriennale degli investimenti, unita alla minore remunerazione del capitale, consente di distribuire nel tempo i costi di rinnovo e di ammortamento in modo coerente con i cicli regolatori ARERA, evitando incrementi tariffari concentrati e garantendo maggiore prevedibilità dei corrispettivi per cittadini e imprese. L'assenza di finalità speculative e la possibilità di reinvestire integralmente le risorse nel servizio assicurano una più stretta coerenza tra struttura dei costi, qualità delle prestazioni e livello tariffario, rafforzando la sostenibilità economica del sistema nel medio-lungo periodo. Parallelamente, la gestione in house garantisce una più elevata flessibilità regolatoria, elemento cruciale in un contesto normativo in continua evoluzione. Non essendo vincolata dalle rigidità contrattuali tipiche dell'appalto o della concessione, la società può adeguare con rapidità la pianificazione tecnica ed economica agli aggiornamenti introdotti da ARERA (ad esempio nel *Metodo Tariffario Rifiuti – MTR-3*) e dagli strumenti di pianificazione nazionale. Questa capacità di adattamento continuo consente di mantenere la gestione costantemente allineata agli standard di qualità tecnica, sostenibilità ambientale e trasparenza gestionale fissati a livello nazionale e regionale.

Le considerazioni di ordine giuridico, organizzativo ed economico-finanziario sopra esposte trovano riscontro anche nell'analisi comparativa condotta a livello operativo, finalizzata a verificare, in termini concreti, gli effetti economici e gestionali delle diverse ipotesi di affidamento del servizio di igiene urbana.

In tale contesto, al fine di disporre di un quadro istruttoria completo e comparabile, il Comune di Barbariga ha ritenuto opportuno far predisporre da consulenti esterni un'ipotesi di affidamento del servizio di igiene urbana mediante procedura ad evidenza pubblica. Tale ipotesi è stata elaborata sulla base di uno specifico dimensionamento tecnico-prestazionale del servizio, costruito a partire dalle caratteristiche territoriali, demografiche e produttive del Comune, nonché dall'analisi dei flussi di rifiuti storicamente prodotti, dalle modalità di raccolta previste e dalle frequenze minime di svolgimento dei servizi, così come dettagliatamente descritte nel disciplinare tecnico prestazionale allegato agli atti di gara. Il dimensionamento ha pertanto avuto natura eminentemente istruttoria e comparativa, finalizzata a stimare il costo teorico del servizio qualora lo stesso fosse affidato mediante gara a un operatore economico esterno, assumendo come riferimento un assetto organizzativo standardizzato e coerente con i requisiti minimi richiesti dalla normativa vigente e dai Criteri Ambientali Minimi applicabili. La proposta economica risultante da tale impostazione individua, per il primo anno di gestione, un corrispettivo a carico del Comune pari a euro 221.288,00.

Parallelamente, nell'ambito della valutazione dell'opzione di affidamento in house providing, è stata esaminata la proposta economico-organizzativa formulata da C.B.B.O. S.r.l., società a totale capitale pubblico nella quale il Comune intende acquisire una partecipazione e alla quale verrebbe affidata la gestione del servizio. Tale proposta, anch'essa strutturata su base tecnico-prestazionale e conforme al quadro regolatorio di riferimento, prevede per il primo anno di gestione un corrispettivo complessivo pari a euro 223.218,00.

Nel raffronto tra le due ipotesi occorre preliminarmente evidenziare che i rispettivi Piani Economico-Finanziari non risultano pienamente confrontabili sotto il profilo temporale e metodologico, in quanto costruiti sulla base di presupposti differenti. In particolare, una delle ipotesi si fonda su valori espressi a prezzi sostanzialmente costanti, mentre la proposta di C.B.B.O. S.r.l. incorpora logiche di aggiornamento coerenti con l'evoluzione dei

costi nel tempo, inclusi gli effetti connessi all'andamento inflattivo e agli adeguamenti progressivi previsti dal quadro regolatorio di riferimento.

Ulteriori elementi di scostamento sono riconducibili alla diversa valorizzazione dei quantitativi di rifiuti assunti a base del calcolo dei costi di trattamento e smaltimento. La proposta di C.B.B.O. S.r.l. utilizza infatti quantità aggiornate all'anno 2025, coerenti con l'andamento più recente dei flussi di rifiuti e con le informazioni disponibili al momento della predisposizione del piano, mentre il dimensionamento posto a base dell'ipotesi di gara si fonda su dati 2023. Tali differenze incidono sulla determinazione dei costi unitari e complessivi di smaltimento e concorrono alla formazione del differenziale economico rilevato.

In questo quadro, il confronto tra le due ipotesi evidenzia un differenziale economico complessivamente limitato, riconducibile a specifiche scelte organizzative e operative contenute nella proposta di C.B.B.O. S.r.l. In particolare, rispetto al dimensionamento tecnico posto a base dell'ipotesi di affidamento mediante gara, la proposta in house prevede un numero più elevato di interventi di spazzamento e di attività di pulizia del territorio comunale, con una maggiore articolazione delle frequenze e una più ampia copertura delle aree interessate.

Ulteriori elementi di differenziazione sono rappresentati dalla presenza, nella proposta formulata da C.B.B.O. S.r.l., di un insieme articolato e strutturato di attività di supporto all'Amministrazione comunale nella gestione complessiva del servizio di igiene urbana, che si collocano oltre il perimetro delle prestazioni minime considerate nel modello di dimensionamento posto a base dell'ipotesi di affidamento mediante gara. Tali attività comprendono il coordinamento operativo continuativo con gli uffici comunali, il supporto amministrativo e gestionale nelle fasi di programmazione, monitoraggio e rendicontazione del servizio, nonché l'integrazione dei flussi informativi necessari per l'adempimento degli obblighi previsti dalla regolazione ARERA in materia di qualità tecnica e contrattuale. A tali profili si affiancano le attività strutturate di relazione con l'utenza e di accompagnamento organizzativo del servizio, finalizzate a garantire una gestione più ordinata e fluida delle segnalazioni, delle richieste e delle eventuali criticità operative.

Tali componenti, pur non essendo integralmente e puntualmente quantificabili sotto il profilo economico all'interno di un modello di dimensionamento standardizzato, risultano strettamente connesse al modello di gestione prescelto e assumono rilievo ai fini dell'assetto complessivo del servizio e del rafforzamento del governo pubblico della gestione. In questo senso, il differenziale economico rilevato si inserisce in un quadro più ampio di scelte organizzative orientate all'integrazione gestionale, alla stabilità operativa e al progressivo miglioramento della qualità del servizio.

Alla luce delle valutazioni complessivamente svolte e delle risultanze dell'analisi comparativa di cui ai paragrafi precedenti, l'opzione dell'affidamento in house providing emerge come coerente con il quadro giuridico, organizzativo ed economico-finanziario di riferimento e idonea a garantire un equilibrio tra qualità del servizio, sostenibilità economica e governo pubblico della gestione. Il confronto operativo condotto evidenzia infatti come il differenziale economico rilevato tra le diverse ipotesi di affidamento sia contenuto e riconducibile a differenti presupposti metodologici, a scelte organizzative e a un perimetro di prestazioni più ampio, senza incidere negativamente sulla sostenibilità complessiva del servizio.

In tale contesto, il modello in house consente di unire la solidità industriale di una gestione strutturata alla responsabilità pubblica diretta, assicurando all'Amministrazione comunale un ruolo attivo nelle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo. In questo quadro, l'affidamento del servizio di igiene urbana a C.B.B.O. S.r.l. si configura come la soluzione maggiormente idonea per il Comune di Barbariga.

L'esperienza maturata da C.B.B.O. S.r.l. nella gestione del servizio in altri bacini tariffari del medesimo contesto territoriale costituisce un ulteriore elemento di conferma della solidità del modello pubblico integrato e della capacità di conseguire risultati ambientali significativi, con livelli di raccolta differenziata mediamente superiori al contesto provinciale di riferimento. Ulteriori profili di interesse sono rappresentati dalla possibilità per il

Comune di Barbariga di entrare a far parte di una compagine societaria che, in coerenza con quanto previsto dall'oggetto sociale dello Statuto, può perseguire anche la realizzazione di ulteriori servizi pubblici locali. Tale assetto consente di valorizzare sinergie operative e di conseguire economie di scala, generando opportunità organizzative ed economiche rilevanti nel medio-lungo periodo. Sotto il profilo economico-finanziario, C.B.B.O. S.r.l. presenta una struttura patrimoniale solida e un modello gestionale orientato alla sostenibilità di lungo periodo, elementi che si riflettono in una maggiore stabilità tariffaria per i Comuni soci e in una più elevata prevedibilità dei costi di gestione, in coerenza con i principi di equilibrio economico e di efficienza amministrativa definiti dalla regolazione ARERA e dal decreto legislativo n. 201/2022.

3 Descrizione della società

3.1 Denominazione, forma giuridica e sede

C.B.B.O S.r.l., P.IVA 00727070989, con sede legale in Ghedi (BS), Via Industriale n. 33/35, è una società a responsabilità limitata a totale capitale pubblico ai sensi dell'articolo 16 del D.lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

La società è operativa dal 1992 ed è partecipata da 17 Comuni della provincia di Brescia, che ne detengono integralmente il capitale sociale, configurandola come una società in house providing per la gestione integrata dei rifiuti urbani.

3.2 Oggetto sociale e durata

La società ha per oggetto la gestione dei pubblici servizi locali, a favore degli enti locali soci. In particolare, la Società potrà svolgere le seguenti tipologie di pubblici servizi:

- a) gestione integrata dei rifiuti relativamente a: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso lo spazzamento manuale e meccanizzato delle strade, anche provenienti da insediamenti produttivi, artigianali e industriali, compresa, altresì, la costruzione e la gestione di centri di raccolta e centri del riuso, discariche controllate e di impianti a tecnologia complessa anche con produzione e/o recupero di energia, nonché, più in generale, tutte le attività inerenti ai servizi di igiene urbana e di salvaguardia ecologica del suolo e dell'ambiente;
- b) l'erogazione di servizi concernenti l'igiene e la salubrità umana, compresa la disinfezione, la derattizzazione, i trattamenti antiparassitari ed i trattamenti antipolvere di aree e strade pubbliche;
- c) la gestione di tutti i servizi comunque accessori e/o complementari e/o integrativi a quelli sopra specificati e/o comunque riferibili alla gestione del territorio, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i servizi relativi alla gestione e manutenzione del verde pubblico, alla rimozione di neve;
- d) la climatizzazione degli edifici e la gestione e realizzazione degli impianti e centrali di climatizzazione anche mediante impianti e reti centralizzate o di teleriscaldamento;
- e) la costruzione e la gestione di acquedotti, fognature, depuratori ed ogni altro impianto rientrante nella gestione del ciclo completo delle acque destinate al consumo umano, tecnologico, civile e produttivo;
- f) la realizzazione e la gestione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- g) la costruzione e la gestione di impianti di produzione, distribuzione di gas, anche liquefatti per tutti gli usi;
- h) i servizi concernenti la produzione, la distribuzione, l'acquisto e la cessione di energia elettrica nonché realizzazione di relativi impianti ed opere;
- i) la realizzazione e gestione di impianti per il teleriscaldamento e la produzione combinata di calore ed energia elettrica, nonché la realizzazione e gestione di reti di distribuzione del calore ed energia elettrica per tutti gli usi;

- j) l'acquisto, produzione, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica e calore, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia, derivanti da qualsiasi fonte energetica;
- k) la gestione di servizi di illuminazione pubblica, di sistemi semaforici compresa la realizzazione dei relativi impianti ed opere;
- l) la gestione di servizi di trasporto pubblico di cose e persone sia per conto terzi che per conto proprio e ogni attività collaterale comunque connessa ivi inclusi la gestione della mobilità, gli impianti semaforici e la segnaletica, i parcheggi;
- m) la gestione dei servizi cimiteriali e di illuminazione votiva, sia diretti ai Comuni Scoi nell'ambito dei servizi strumentali affidabili ai sensi della normativa vigente, così come quelli diretti al pubblico nell'ambito dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- n) la gestione del servizio di pubblica affissione di manifesti istituzionali, funebri e commerciali;
- o) la gestione e manutenzione di opere pubbliche, di opere di urbanizzazione, reti e impianti tecnologici di qualsiasi tipo strumentali all'ente quali: energy management, facility management e global service;
- p) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie.

La Società, inoltre, ha ad oggetto l'autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di receimento.

Sulla base delle disposizioni statutarie, la durata della società è fissata fino al 31 dicembre 2050, con possibilità di proroga, anche anticipata, con deliberazione da parte dell'Assemblea straordinaria.

3.3 Composizione societaria prevista

Si rimanda alla sezione Amministrazione Trasparente della società.

3.4 Modalità di partecipazione dell'ente

La partecipazione del Comune è prevista mediante la sottoscrizione dell'aumento oneroso del capitale sociale di C.B.B.O. S.r.l., per n. 10.600 quote, pari all'1% del capitale sociale, per un valore nominale complessivo di euro 10.600,00. Il valore di emissione delle quote è determinato sulla base del patrimonio netto contabile risultante dal bilancio di esercizio 2024, già approvato, pari a euro 2.880.309, a fronte di un capitale sociale suddiviso in n. 1.006.000 quote. Ai sensi dell'art. 2481-bis del Codice Civile, è previsto il versamento, al momento della sottoscrizione, di almeno il 25% della quota di capitale sottoscritta, con versamento della parte residua fino a un massimo di tre rate annuali, nonché il versamento integrale del sovrapprezzo.

3.5 Struttura di governance

In base agli articoli 17 e seguenti dello Statuto, C.B.B.O adotta il modello di governance tradizionale, articolato nei seguenti organi societari:

- Assemblea Ordinaria dei Soci, composta da tutti gli enti partecipanti, con competenze in materia di approvazione del bilancio, nomina e revoca degli amministratori e dei sindaci, determinazione dei compensi, approvazione delle modifiche statutarie e degli indirizzi strategici;
- Amministratore Unico o Consiglio di amministrazione, composto da tre a cinque membri, nominato dall'Assemblea tra soggetti in possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità previsti dalla legge e dallo Statuto, con funzioni di gestione ordinaria e straordinaria della società;

- Eventuale Presidente del Consiglio di amministrazione, eletto all'interno del CdA, con rappresentanza legale della società e funzioni di coordinamento;
- Collegio Sindacale, organo di controllo contabile e di vigilanza sulla gestione, composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati dall'Assemblea;
- ove previsto, Società di revisione legale, incaricata del controllo contabile ai sensi del D.lgs. 39/2010.

La struttura di governance è improntata ai principi di trasparenza, partecipazione e controllo pubblico congiunto. Tutti i soci partecipano all'esercizio del controllo analogo mediante la Conferenza dei Soci, la quale costituisce la sede permanente di coordinamento tra gli enti partecipanti, come previsto dallo Statuto e dal Regolamento di Controllo Analogico approvato dai Comuni soci.

4 Analisi economico-finanziaria e di sostenibilità

4.1 Valutazione della convenienza economica dell'operazione

L'acquisizione di una partecipazione da parte dell'Ente deve opportunamente tenere in considerazione anche le caratteristiche della società obiettivo rispetto al contesto operativo e agli altri gestori presenti. Pertanto, si è proceduto con un'analisi di contesto dapprima rispetto al posizionamento della Società oggetto dell'operazione rispetto all'assetto economico e patrimoniale delle aziende che operano nel settore dell'igiene urbana, con l'obiettivo di offrire una panoramica completa di posizionamento della società rispetto al settore stesso e di valutare in modo specifico la sostenibilità finanziaria ed economica dell'operatore rispetto agli operatori del settore.

In particolare, la società evidenzia performance coerenti, come rilevabile dall'analisi dei prospetti contenuti nel GreenBook 2025, la pubblicazione annuale della Fondazione Utilitatis in merito alle performances delle aziende operanti nel settore dei rifiuti, in particolare per operatori medi e impegnati nei servizi di raccolta e senza integrazione impiantistica, con valori in linea tenuto conto della sua natura in house providing con conseguente possibilità di generare meno redditività ai soci al fine di mantenere calmierati i costi all'utenza (o ai soci stessi).

	Aziende di sola raccolta Greenbook 2025		CBBO		Aziende di sola raccolta Greenbook 2025		CBBO	
EBITDA/PV		8%	8%	ROE		5%	14%	
EBIT/VP		3%	5%	ROI		6%	17%	
Risultato d'esercizio/VP		2%	2%	ROS		3%	5%	

Sempre prendendo a riferimento i dati del GreenBook 2025 come benchmark di settore e con riferimento al tema "sensibile" del costo del personale nelle società a partecipazione pubblica, si evidenzia come nelle società senza integrazione impiantistica il costo del personale abbia un'incidenza media del 42% (dati su bilancio 2023), mentre nel caso di C.B.B.O., a bilancio 2024, l'incidenza si attesta al 28,22%. In questo senso, è utile evidenziare come essendo una società in house gli ulteriori costi sono già sottoposti a "verifica di mercato" tramite procedure conformi al Codice dei Contratti pubblici.

Anche l'analisi del VdP per addetto e del costo medio del personale presenta valori superiori alla media rappresentata dal GreenBook 2025 che per i gestori dei servizi di raccolta e/o del ciclo integrato presenta un VdP per addetto pari a 56,9 migliaia di Euro per addetto e un costo medio di 50 migliaia di Euro per addetto,

contro rispettivamente a 167,76 migliaia di Euro di valore della produzione per addetto e 48,72 migliaia di Euro di costo medio per addetto in media nel triennio 2022-2024 di C.B.B.O. S.r.l..

Di seguito un prospetto di sintesi in merito al costo del personale che evidenzia un profilo evolutivo coerente con i livelli produttivi aziendali (dati economici in migliaia di euro).

Bilancio	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2022
Dipendenti	110,00	108,00	110,00
Costo del Personale	5.351 €	5.361 €	5.267 €
Costo Medio Dip	48,65 €	49,64 €	47,88 €
Valore della Produzione	19.851 €	18.165 €	17.009 €
Valore della Produzione per Addetto	180,46 €	168,19 €	154,63 €
Incidenza Costo Personale su VP	27%	30%	31%

Nell'ambito delle analisi condotte per la verifica della sostenibilità aziendale, è stato richiesto al management aziendale di attestare l'assenza, nell'ambito della pianificazione industriale o delle attività note, di investimenti o altre azioni che potrebbero modificare in maniera significativa e peggiorativa l'assetto economico, finanziario e patrimoniale della società nonché eventuali profili che rendessero gli indicatori appena riportati e confrontati con i dati di mercato di cui al citato GreenBook non attendibili per il futuro. Il management ha evidenziato l'assenza di tali elementi nella pianificazione aziendale e di non rilevare profili di rischio prospettici tali da rendere gli indici appena descritti non attendibili.

Con riferimento all'economicità della gestione, è stata condotta un'analisi dei livelli tariffari TARI applicati nei Comuni del bacino, assumendo come riferimento un target di popolazione inferiore a 50.000 abitanti, corrispondente alla classe demografica omogenea di appartenenza degli enti soci, e confrontandoli con i principali benchmark nazionali e regionali di settore.

Nella tabella successiva, è riportata la comparazione delle tariffe applicate ai cittadini dei Comuni serviti da C.B.B.O. S.r.l. con i valori di riferimento rilevati dal GreenBook 2025 e dall'Osservatorio Prezzi e Tariffe di Cittadinanza Attiva 2024.

Tariffe 2024 approvate ETC	SPESA MEDIA ANNUA UD TIPO PER POPOLAZIONE <50.000 ab E AREA GEOGRAFICA NORD [2024; tab 11.5]	01 Comp 60mq	02 Comp 80mq	03 Comp 100mq
		105,26 €	179,65 €	231,63 €
	Media campione CBBO	78,12 €	139,03 €	176,53 €
CALVISANO (1)(2)	89,93 €	181,39 €	217,28 €	
MONTICHIARI (1)(2)	55,81 €	99,01 €	129,55 €	
GHEDI (1)(2)	82,08 €	141,46 €	185,20 €	
MONTIRONE (1)(2)	95,42 €	167,47 €	202,37 €	
CAPRIANO (2)	77,67 €	135,42 €	176,29 €	
CASTENEDOLO (2)	91,15 €	117,35 €	149,35 €	
CARPENEDOLO	76,98 €	145,56 €	189,11 €	
VISANO (3)	109,22 €	186,90 €	224,44 €	
ISORELLA (3)	78,78 €	163,92 €	223,27 €	
PONCARALE	47,64 €	91,24 €	121,87 €	
SAN ZENO NAV	67,40 €	108,35 €	138,70 €	
FLERO	65,10 €	92,54 €	114,43 €	
REMEDELLO (3)	91,83 €	145,93 €	186,88 €	
ACQUAFREDDA	75,02 €	131,33 €	170,17 €	
NUVOLERA	93,46 €	160,92 €	191,13 €	
NUVOLENTO	45,55 €	143,25 €	191,62 €	
MAZZANO	55,86 €	96,98 €	123,25 €	

Fonte: DATI SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN ITALIA - Greenbook 2025 [Fondazione Utilitas - Utilitalia Fed. Utilities]

(1) Tariffe adeguate con IVA 10% per regime Tari Corrispettiva Puntuale (gestione integrale CBBO)

(2) Tariffe con misurazione puntuale secco residuo, misura base quantitativo teorico ex delibera tariffaria

(3) Riclassifaz parziale UD UND

Campione tipo: UD 03 Compenenti 100 mq	Tariffe 2024 approvate ETC (c/Iva e AddPr)	Greenbook 25 SPESA MEDIA ANNUA UD TIPO PER POP <50.000 ab E AREA NORD [2024; tab 11.5] (A)	Media regionale Osservatorio Cittadinanza Attiva Regione Lombardia (B)
CALVISANO (1)(2)	228,14 €	243,21 €	-6,2%
MONTICHIARI (1)(2)	136,02 €	243,21 €	-44,1%
GHEDI (1)(2)	194,46 €	243,21 €	-20,0%
MONTIRONE (1)(2)	212,48 €	243,21 €	-12,6%
CAPRIANO (2)	185,10 €	243,21 €	-23,9%
CASTENEDOLO (2)	156,82 €	243,21 €	-35,5%
CARPENEDOLO	198,57 €	243,21 €	-18,4%
VISANO (3)	235,67 €	243,21 €	-3,1%
ISORELLA (3)	234,44 €	243,21 €	-3,6%
PONCARALE	127,96 €	243,21 €	-47,4%
SAN ZENO NAV	145,64 €	243,21 €	-40,1%
FLERO	120,15 €	243,21 €	-50,6%
REMEDELLO	206,56 €	243,21 €	-15,1%
ACQUAFREDDA	170,17 €	243,21 €	-30,0%
NUVOLERA (3)	178,03 €	243,21 €	-26,8%
NUVOLENTO	201,20 €	243,21 €	-17,3%
MAZZANO	129,41 €	243,21 €	-46,8%

Fonte (A): DATI SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN ITALIA - Greenbook25 [Fondazione Utilitatis - Utilitilia Fed. Utilities], simulata Add. Prov +5%

Fonte (B): Rifiuti urbani Rapporto annuale - Cittadinanzattiva – Osservatorio Prezzi&Tariffe [11/2024], comprensiva Iva se applicata e Add. Prov. Stima 5%

(1) Tariffe adeguate con IVA 10% per regime Tari Corrispettiva Puntuale (gestione integrale CBBO)

(2) Tariffe con misurazione puntuale secco residuo, misura base quantitativo teorico ex delibera tariffaria

(3) Riclassificaz parziale UD UND

Nelle tabelle riportate vengono presentati due distinti prospetti che riportano il benchmark tariffario per tipologia di utenza, articolata in tre classi dimensionali standard (60, 80 e 100 mq) per le utenze domestiche. La prima tabella mette a confronto la spesa media annua delle utenze domestiche suddivise per classi dimensionali (60, 80 e 100 mq) con la media per l'Area Geografica Nord (fonte Greenbook 25, tab. 11.5), anche attraverso le necessarie valutazioni sui singoli impianti tariffari ai fini di una miglior coerenza di analisi.

La seconda rappresenta invece un focus di approfondimento sulla classe da 100 mq, confrontando per ciascun ambito tariffario i valori registrati con la spesa media dell'Area Nord (Greenbook) e con la media regionale rilevata dall'Osservatorio Cittadinanza Attiva per la Lombardia.

Dall'analisi della prima tabella emerge come la spesa media annua per le utenze domestiche nei Comuni del bacino CBBO sia stabilmente inferiore ai valori medi nazionali rilevati per l'Area Geografica Nord. In particolare, a fronte di un costo medio dell'area geografica di riferimento pari a 105,26 € per le utenze da 60 mq, 179,65 € per le utenze da 80 mq e 231,63 € per le utenze da 100 mq, i corrispondenti valori medi rilevati nei Comuni del bacino risultano rispettivamente pari a 78,12 €, 139,03 € e 176,53 €, con uno scostamento in riduzione compreso tra il 23% e il 26%.

Tali comparazioni dimostrano la capacità del modello gestionale adottato di garantire livelli di spesa significativamente inferiori a quelli mediamente praticati in contesti territoriali analoghi, con benefici diretti per le utenze domestiche ed al contempo assicurando l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale della gestione.

La seconda tabella approfondisce il medesimo dato della prima tabella (spesa media annua per utenze domestiche) concentrandosi sulla tipologia da 100 mq, la più rappresentativa e ricorrente nella composizione delle utenze domestiche del bacino. In questo caso, i valori di ciascun Comune sono stati confrontati non solo con la media dell'Area Nord rilevata dal Greenbook (243,21 €), ma anche con la media regionale elaborata dall'Osservatorio Cittadinanza Attiva per la Lombardia (254,00 €), entrambe tenendo conto dell'Iva ove applicabile e dell'addizionale provinciale, calcolando per ciascun ambito le relative variazioni percentuali.

L'analisi conferma che tutti i Comuni CBBO si collocano al di sotto dei benchmark di riferimento, in diversi casi con scostamenti che superano il 50% rispetto alla media regionale. Tale evidenza consente di valutare nel dettaglio il posizionamento dei singoli ambiti tariffari e dimostra come il bacino riesca a mantenere livelli di spesa contenuti e sostenibili anche nelle tipologie più diffuse e rappresentative di utenza.

Nel complesso, l'analisi congiunta delle tabelle evidenzia come i Comuni del bacino CBBO presentino livelli tariffari inferiori ai benchmark nazionali e regionali, sia per le utenze domestiche che per quelle non domestiche. Le tariffe risultano omogenee, sostenibili e coerenti con le caratteristiche socioeconomiche del territorio, a testimonianza di una gestione improntata all'efficienza e alla razionalizzazione dei costi operativi. Questi risultati rappresentano un elemento oggettivo e documentato della capacità di CBBO di garantire un servizio a condizioni economiche vantaggiose rispetto agli standard di mercato, con effetti positivi per i cittadini e per le imprese del bacino.

L'analisi del costo del servizio CBBO sulla base dei dati ISPRA 2024

A favore di una prima valutazione di convenienza economica dell'operazione si è delineato di seguito un quadro dell'efficienza gestionale mostrata dalle attuali gestioni CBBO nell'ultimo biennio. Prendendo a riferimento i dati sui costi della gestione dei rifiuti urbani analizzati da ISPRA sulla base dei questionari di rilevazione MUD ORSO, si è effettuata un'analisi comparativa che, per l'annualità 2024, identifica, rispetto ai dati riferiti alla provincia di Brescia, sei differenti fasce (comuni con popolazione inferiore a 2.500 abitanti, compresi tra 2.500 e 5.000 abitanti, compresi tra 5.000 e 10.000 abitanti, compresi tra 10.000 e 25.000 abitanti, compresi tra 25.000 e 50.000 abitanti e superiori a 50.000) per definire il costo medio per cluster.

Ab. COMUNI	Per Ab.	CBBO	NO CBBO	VAR. % CBBO - Ab.
<2.500	199,41 €	149,02 €	201,39 €	-25,30%
>2.500<5.000	158,93 €	169,11 €	157,38 €	6,40%
>5.000<10.000	146,13 €	144,67 €	146,29 €	-1,00%
>10.000<25.000	135,80 €	141,06 €	135,00 €	3,90%
>25.000<50.000	190,67 €	134,02 €	241,71 €	-29,70%
>50.000	183,02 €	- €	183,02 €	-
Media provinciale	156,56 €	145,84 €	157,91 €	-6,80%

Inoltre, atteso che il dato ISPRA ragiona, nella determinazione dei costi/abitante, in corrispondenza del rigo PEF “ $\sum Ta = \sum TVa + \sum TFa$ dopo le detrazioni di cui al. Art. 4.6 Del. 363/2021/R/Rif”, va fatto presente che nei PEF CBBO analizzati, la loro costruzione tende a gestire le necessarie compensazioni per la determinazione definitiva del PEF in sede di individuazione del rigo “delta ($\sum Ta - \sum Tmax$)”; pertanto è interessante, pur se in un contesto di perimetro, simulare anche il costo per abitante “effettivo”, quindi quello propriamente deliberato dagli enti competenti, soggetto ovviamente anche ai costi degli enti stessi, con tali risultati:

Ab. COMUNI	Per Ab.	CBBO "Approvato"	VAR. % CBBO - Ab.
<2.500	199,41 €	148,32 €	-25,60%
>2.500<5.000	158,93 €	143,21 €	-9,90%
>5.000<10.000	146,13 €	128,51 €	-12,10%
>10.000<25.000	135,80 €	128,52 €	-5,40%
>25.000<50.000	190,67 €	115,29 €	-39,50%
>50.000	183,02 €	- €	-
Media provinciale	156,56 €	111,00 €	-29,10%

È quindi evidente un margine di competitività media decisamente di valore. Inoltre, l'analisi del costo unitario rispetto alle tonnellate gestite conferma l'efficienza gestionale della gestione del servizio con riferimento al cluster < 2.500 abitanti, come meglio rappresentato nella tabella sottostante.

Ab. COMUNI	Per Kg	CBBO	NO CBBO	VAR. % CBBO - Kg
<2.500	34,06 €	27,28 €	34,31 €	-19,90%
>2.500<5.000	29,89 €	32,38 €	29,52 €	8,30%
>5.000<10.000	26,53 €	28,25 €	26,35 €	6,50%
>10.000<25.000	25,11 €	25,95 €	24,98 €	3,30%
>25.000<50.000	28,42 €	20,78 €	34,82 €	-26,90%
>50.000	32,71 €	- €	32,71 €	-
Media provinciale	28,27 €	26,39 €	28,51 €	-6,70%

Anche il valore di costo riportato da ISPRA per i Comuni serviti da CBBO fa emergere un valore significativamente inferiore rispetto al dato della Provincia di Brescia, pari ad 28,27 €/Kg e a quello della Regione Lombardia, corrispondente a 32,32 €/Kg.

La congruità della proposta di servizio per il Comune di Barbariga

Per quanto concerne invece la congruità della proposta di servizio presentata per il Comune di Barbariga sono stati affrontati diversi livelli di analisi. In primo luogo, si è proceduto ad una valutazione dei costi della nuova proposta di servizio con riferimento ai fabbisogni standard a livello nazionale, già individuati nei paragrafi precedenti come indicatori di riferimento applicabili al servizio di igiene urbana.

Dato €/ton	Fabbisogno standard	Progetto Barbariga
Costo standard	246,9	242,5

In particolare, il fabbisogno standard 2024 – dato disponibile più aggiornato - per il Comune di Barbariga risulta pari a 242,5 €/tonnellata.

Il costo unitario del primo anno di affidamento, determinato sulla base del corrispettivo complessivo di 223.218 € e del quantitativo di 920 tonnellate annue è stato definito pari a 246,9 €/ton, risultando inferiore rispetto al parametro standard nazionale. Tale posizionamento evidenzia una struttura economica efficiente e coerente con i criteri di sostenibilità definiti dal Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), nonché con i livelli medi di costo riconosciuti per le gestioni d'ambito. Nel quadro del nuovo MTR-3 (deliberazione ARERA 397/2025), in cui i fabbisogni standard assumono una rilevanza diretta e incrementale nella determinazione del parametro ρ – limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie – il risultato conseguito rappresenta un elemento qualificante di stabilità tariffaria e sostenibilità del Piano Economico-Finanziario nel medio periodo. Il posizionamento al di sotto del valore standard, infatti, riflette non solo una gestione efficiente dei costi, ma anche un allineamento strutturale alle nuove logiche regolatorie ARERA, che premiano le gestioni in grado di mantenere livelli di spesa coerenti o inferiori ai fabbisogni standard di riferimento.

Un ulteriore elemento di valutazione della congruità economica della proposta di servizio riguarda l'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi operativi. Secondo i dati contenuti nel GreenBook 2025 – Benchmark dei gestori della raccolta urbana, il rapporto medio tra costo del personale e costo totale del servizio per i gestori del comparto “raccolta e trasporto rifiuti urbani” si attesta intorno al 42%, con variazioni comprese tra il 38% e il 46% in funzione della tipologia di affidamento e del livello di integrazione del servizio. Nel caso del progetto CBBO per il Comune di Barbariga l'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi complessivi risulta sensibilmente inferiore rispetto al benchmark di settore, attestandosi al 29%. Tale valore rappresenta un indicatore positivo di efficienza organizzativa e sostenibilità economica, poiché riflette una migliore saturazione dei fattori produttivi (mezzi, turnazioni, frequenze di raccolta) e una maggiore produttività media per addetto rispetto agli standard nazionali.

Dato	Dato Greenbook 2025	Progetto CBBO
Incidenza media dei Costi del Personale	42%	29 %

4.2 Piano economico-finanziario previsionale

Ai sensi dell'Art. 17 del D. Lgs. 201/2022, è stato predisposto un Piano economico e finanziario ai sensi della Delibera 385/2023/R/rif che, per tutta la durata dell'affidamento, evidenzi la sostenibilità dell'affidamento nonché la sostenibilità patrimoniale dello stesso. Il documento è predisposto usando il modello di PEF di affidamento approvato da ARERA con Determina 1/DTAC/2025.

Ipotesi di ricavi, costi e margini operativi

I ricavi del servizio sono stati calcolati partendo dal fabbisogno per i primi due anni (Anno 1 ed Anno 2) e sviluppati negli anni successivi in coerenza con il metodo tariffario vigente.

In particolare, i ricavi previsti si suddividono in:

- Ricavi da corrispettivo comunale;
- Ricavi da valorizzazione del materiale.

I ricavi previsionali derivanti da corrispettivo erogato dal Comune risultano pari, ad avvio del servizio ad euro 223.218 per il primo anno di gestione, al netto del c.d. “sharing” dei ricavi derivanti dalla valorizzazione delle frazioni merceologiche riciclabili.

In coerenza con le previsioni contrattuali che prevedono l’applicazione del MTR per il calcolo del corrispettivo annuale e trattandosi di un nuovo affidamento, si sono stimati i costi operativi ed individuati gli investimenti previsti in piano come dato di input per il calcolo dei ricavi tariffari, tenendo comunque presente il vincolo del “limite alla crescita delle entrate tariffarie” sull’anno precedente verificando il rispetto di tale limite determinato utilizzando un fattore rpi (riferimento inflattivo su cui determinare il limite alla crescita tariffaria) coerente con la metodologia tariffaria vigente.

Per quanto concerne i ricavi da vendita materiali e CONAI si è assunto il dato di budget che evidenzia un ricavo previsionale complessivo di Euro 33.091 annui per il primo anno di gestione, avendo già considerato nella voce relativa ai ricavi comunali la componente di sharing a riduzione del corrispettivo.

Nella determinazione dello sharing dei ricavi da valorizzazione si è previsto un valore pari al 55% dei ricavi previsti in piano per tale voce (cfr. punto successivo), alla luce dello sharing (b) di competenza per i ricavi da corrispettivi ceduti a sistemi di compliance ovvero ad operatori diversi.

Le voci di costo operativo del PEF sono state desunte dalle previsioni aziendali. Per i costi operativi, è stato previsto un incremento inflattivo annuo pari all’1,9%, coerente con il valore del tasso di inflazione programmata di cui alla Delibera ARERA n. 480/2025/R/rif e un tasso di efficientamento annuo aziendale dello 0,15%.

Programma degli Investimenti

Con riferimento alla componente di investimento, si è operato sulla base degli investimenti stimati per subentrare nel servizio.

Si è inoltre previsto il de-investimento (valore di subentro) a fine periodo a favore del gestore subentrante in coerenza con la regolazione di settore e del contratto di servizio. In particolare, al termine del periodo di affidamento si è prevista la cessione dei beni al gestore subentrante per un importo pari al valore non ancora ammortizzato degli stessi.

Indicatori di equilibrio economico-finanziario

Dal punto di vista finanziario, il progetto prevede in via esemplificativa e non vincolante l’utilizzo di capitale di terzi per il 70% del fabbisogno disponibile e di capitale proprio per il 30% del fabbisogno finanziario.

Si è inoltre calcolato il VAN di progetto (valore attuale netto, pari alla sommatoria dei flussi di cassa di progetto attualizzati) sulla base del WACC (costo medio ponderato del capitale) del 5%, più vantaggioso per l’amministrazione affidante rispetto al tasso regolatorio, in virtù del modello in house di affidamento.

4.3 Copertura finanziaria e modalità di finanziamento della partecipazione

L’acquisizione della partecipazione del Comune di Barbariga in C.B.B.O, necessaria per consentire l’affidamento in house del servizio di gestione integrata dei rifiuti, comporta un esborso complessivo pari a € 28.803,09, corrispondente al valore della quota di capitale sociale da sottoscrivere. L’operazione si configura come una spesa per incremento di attività finanziarie, come disciplinato dal D.lgs. 118/2011, relativo alle disposizioni per l’armonizzazione dei sistemi contabili, e dal Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000).

La copertura finanziaria potrà essere garantita attraverso l'utilizzo di risorse già disponibili all'interno del bilancio comunale, a secondo le modalità previste dalla normativa contabile.

È possibile procedere all'acquisto della partecipazione mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione in quota libera o, in alternativa, destinata agli investimenti, previo utilizzo a seguito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, con apposita variazione di bilancio. In alternativa è possibile procedere mediante l'utilizzo di entrate in conto capitale, derivanti da trasferimenti, contributi o proventi da alienazioni patrimoniali, se disponibili. È altresì possibile sostenere l'acquisto della partecipazione tramite riduzione di altre attività finanziarie, reinvestendo i proventi derivanti dalla dismissione dell'asset finanziario. In ultima istanza, si potrebbe procedere al finanziamento tramite accensione di prestiti, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione *"i Comuni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"* e dell'articolo 204 del TUEL. In base a quanto previsto dall'articolo 204, gli enti locali possono assumere nuovi mutui o accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo nel rispetto di specifici limiti di sostenibilità dell'indebitamento. In particolare, l'importo annuale complessivo degli interessi derivanti dai nuovi mutui, sommato a quello dei mutui e dei prestiti obbligazionari già in essere, delle aperture di credito stipulate e delle eventuali garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207 del TUEL (fideiussioni), non può superare il 10 per cento delle entrate correnti risultanti dai primi tre titoli di rendiconto del penultimo esercizio precedente quello in cui è prevista l'assunzione del debito, al netto dei contributi statali e regionali.

In ogni caso, la copertura finanziaria dell'intervento dovrà essere assicurata nel rispetto del pareggio e degli equilibri di bilancio, con attestazione di regolarità contabile da parte del Responsabile del Servizio Finanziario ai sensi degli articoli 151, comma 4, e 183 del D.lgs. 267/2000 (TUEL). Si ritiene comunque opportuno considerare che l'impegno necessario per l'acquisto della partecipazione, pari ad € 28.803,09, costituirebbe un presupposto coerente alla capacità di spese dell'ente, anche in virtù dei benefici gestionali derivanti dall'acquisto.

4.4 Effetti sul bilancio dell'ente

L'acquisto della partecipazione in una società di capitali attribuisce al Comune di Barbariga la qualità di socio dell'azienda. In linea generale, la responsabilità del socio è limitata a quanto conferito in sede di acquisizione della partecipazione; tuttavia, per gli enti pubblici, l'ordinamento prevede specifici obblighi contabili e vincoli in presenza di risultati negativi della società, previsti direttamente dal TUSPP. Da un lato, l'art. 21 del TUSPP impone all'Ente che adotta la contabilità finanziaria, di accantonare, in caso di risultato di esercizio negativo, *"un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione"* in un apposito fondo vincolato. Anche in caso di adozione della contabilità analitica da parte della Pubblica Amministrazione socia, pur non prevedendo un accantonamento diretto, l'art. 14 prevede comunque una misura cautelativa e prudenziale tramite *"l'adeguamento del valore della partecipazione all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore"*. L'Amministrazione di Barbariga, dovendo adottare la contabilità finanziaria in qualità di Ente Locale (art. 151 TUEL) rientra nella prima casistica indicata, prevedendo, di fatto, un accantonamento in caso di risultato negativo della società partecipata proporzionale alla propria quota.

L'art 14 comma 5 del D.lgs. 175/2016, dall'altro lato, vieta la sottoscrizione di aumenti di capitale o trasferimenti straordinari da parte delle Amministrazioni, ad eccezione delle casistiche identificate dagli

articoli 2447 e 2482-ter del Codice civile. Il Codice civile, nelle declinazioni di cui agli articoli 2447 e 2482-ter, impone all'assemblea dei soci, in caso di perdita di oltre un terzo del capitale sociale e riduzione al di sotto del minimo legale, la deliberazione di una riduzione dello stesso e il conseguente aumento a reintegrazione del limite *ex lege*, pari, nel caso di società per azioni, risulta pari ad € 10.000. Nel caso di perdite significative, con conseguente riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale, spetterebbe all'Ente locale, proporzionalmente alla quota posseduta, la contribuzione all'aumento del capitale sociale, tramite conferimento.

In primo luogo, occorre analizzare i risultati storici dell'ultimo decennio della società e il Patrimonio Netto generatosi.

Bilancio	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020
Patrimonio Netto	2.880 €	2.762 €	2.701 €	2.567 €	2.379 €
Incremento P.N. (N su N-1)	4,27%	2,26%	5,22%	7,90%	9,43%

Analizzando i risultati della società negli ultimi cinque anni si segnala un andamento sempre positivo del patrimonio netto superiore ai € 2,8 mln a chiusura dell'esercizio 2024. Tale valore, oltre a garantire una crescita di valore per la pubblica amministrazione e per tutti i cittadini, costituisce anche un elemento di "copertura" a favore dei soci, che sarebbero chiamati ad un impiego di risorse solo in caso di perdite superiori ai € 2,8 mln.

In linea generale, in caso di perdite registrare dalla società, il Comune di Barbariga dovrebbe, proporzionalmente alla propria quota, effettuare un accantonamento a copertura della perdita e, in caso di significativa riduzione del patrimonio netto, contribuire all'aumento del capitale sociale. Al fine di determinare gli impatti economici e i rischi per l'Ente direttamente connessi alla partecipazione nella società, si riporta, di seguito, un'analisi sui possibili effetti per il Comune di Barbariga in base alla quota di partecipazione in C.B.B.O Srl, pari all'1%. A fine puramente semplificativo, si analizzerà l'onere in capo al Comune differenziandolo sulla base di diverse perdite d'esercizio, in proporzione alla quota dell'Ente. Questa seconda analisi è finalizzata unicamente ad identificare l'eventuale impegno finanziario in capo all'Ente, in funzione della sua percentuale di partecipazione, a seguito di perdite sostanziali; a tal fine non è stato considerato il Patrimonio Netto effettivo di C.B.B.O Srl. Tale valore è stato pertanto fissato al minimo legale (€ 10.000) e non prende in considerazione il reale valore del Patrimonio Netto.

	1	2	3	4	5	6
Perdita	100.000 €	300.000 €	500.000 €	800.000 €	1.000.000 €	1.500.000 €
Conferimento Ente	1.000 €	3.000 €	5.000 €	8.000 €	10.000 €	15.000 €

La partecipazione in capo all'Ente garantisce un'esposizione contenuta rispetto alla fluttuazione dei risultati netti della società, a prescindere dalla solidità patrimoniale attualmente in essere. Anche a fronte di perdite rilevanti, il conferimento richiesto all'Ente risulterebbe comunque contenuto. Ciò premesso, resta comunque fondamentale analizzare i possibili impatti per il Comune di un'eventuale perdita registrata dalla società in combinato disposto con i risultati d'esercizio registrati dalla società e il Patrimonio Netto.

La nuova partecipazione in C.B.B.O non costituirebbe, pertanto, un elemento di criticità in termini di esposizione economico-finanziaria per il Comune di Barbariga, anche in considerazione dei risultati conseguiti dal tempo dalla società e dalla riserva di valore generata nel tempo da quest'ultima, che costituisce un elemento di concreta solidità ed un margine di sicurezza per l'Ente, in virtù di ipotetiche riduzioni del capitale sociale al di sotto del minimo legale. In conclusione, non si registrano effetti sul bilancio comunale.

4.5 Analisi di congruità dell'affidamento

Ai fini della completezza informativa, per ulteriori dettagli sul Piano Economico Finanziario di Affidamento e sull'analisi di congruità si rimanda alla Relazione ex articolo 17.

5 Modalità di controllo e monitoraggio

5.1 Strumenti di controllo analogo o partecipativo

C.B.B.O Srl è una società a capitale interamente pubblico, conforme ai dettami dell'articolo 5 del D.lgs. 175/2016 e dell'articolo 14 del D.lgs. 201/2022, che opera in regime di in house providing. Il suo Statuto definisce un articolato sistema di controllo analogo congiunto, volto a garantire che l'attività societaria sia sottoposta a una direzione pubblica effettiva e continuativa da parte dei Comuni soci, in coerenza con gli indirizzi e gli obiettivi di interesse generale fissati a livello locale e d'ambito.

In particolare, sono da considerarsi gli artt. 11, 15, 18, 28, 29 e 10. Le previsioni statutarie implementano in modo rafforzato i principi giurisprudenziali, come quelli espressi dal TAR Brescia (sentenze 436-438/2021 e 280/2021), che richiedono strumenti statutari o convenzionali per rafforzare l'azione collettiva e garantire l'incidenza dei soci anche minoritari sulle decisioni più rilevanti.

Tale rafforzamento della struttura in house è assicurato da:

- Quorum rafforzati per le decisioni assembleari: A tutela delle minoranze e per preservare l'attuale configurazione della società, lo Statuto prevede un quorum rafforzato di 2/3 per le votazioni assembleari che possano alterare l'attuale assetto societario. Questo include decisioni concernenti: a) le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto; b) il compimento di operazioni che comportano una sostanziale modifica dell'oggetto sociale o una rilevante modifica dei diritti dei soci; c) la trasformazione, la proroga o lo scioglimento anticipato della società; d) la revoca dello stato di liquidazione (Art. 15, comma 2). È previsto inoltre un doppio quorum rafforzato – di quote e di teste – per le modifiche all'art. 29, comma 1, relative alle autorizzazioni del Comitato per l'indirizzo e il controllo (Art. 15, comma 4). Per le decisioni incidenti sulla struttura essenziale della società e sulle garanzie volte ad assicurare il controllo analogo congiunto, lo Statuto prevede addirittura l'unanimità (Art. 15, commi 3).
- Poteri del Comitato per l'Indirizzo e il controllo: Per attuare il controllo analogo congiunto, lo Statuto sociale ha istituito un apposito organo, il Comitato per l'Indirizzo e il controllo, in cui tutti i soci affidanti sono rappresentati con eguale diritto di voto (Art. 28). Questo Comitato è demandato ad assumere le decisioni più significative della società, riducendo correttivamente i poteri e l'autonomia sia dell'organo amministrativo che dell'assemblea (dove, per contro, ciascun socio pesa in proporzione alle quote possedute), ben oltre quanto previsto dalle norme civilistiche. In particolare, lo Statuto prevede che:
 - Tutte le decisioni dei soci in assemblea sono assunte in conformità ai pareri e agli indirizzi espressi dal Comitato per l'Indirizzo e il Controllo (Art. 11, comma 5).
 - La nomina dell'amministratore unico, dei sindaci e del revisore contabile avviene sulla base delle designazioni espresse dal Comitato stesso (Art. 29, comma 3).
 - Al Comitato per l'Indirizzo e il Controllo spettano altresì specifici e penetranti poteri di autorizzazione preventiva sugli atti più importanti della società (Art. 29, comma 1), quali: le

proposte di modifiche statutarie, l'ingresso di nuovi soci e l'affidamento di nuovi servizi, le assunzioni di personale per periodi superiori a sei mesi e la nomina di dirigenti (salvo interventi già previsti in piani approvati), le operazioni con spese superiori a Euro 200.000,00 (salvo spese ricorrenti o obbligatorie), le operazioni che comportino una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o dei diritti dei soci, la trasformazione, proroga o scioglimento anticipato della società, la revoca dello stato di liquidazione, nonché l'acquisto e la vendita di partecipazioni, quote, interessi, aziende o rami aziendali.

- Il Comitato esercita specifici e penetranti poteri ispettivi e di verifica (Art. 29, comma 4), tramite: l'analisi delle relazioni periodiche sull'andamento della gestione (a cadenza semestrale), la richiesta di audizioni degli amministratori o del Direttore, la richiesta di informazioni al collegio sindacale o al revisore contabile, la formulazione di indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria e nella definizione dei piani strategici (industriale, investimenti, occupazionale, alienazioni), la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi con individuazioni delle azioni correttive, lo svolgimento di controlli ispettivi (audit) e la modifica degli schemi tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza.
- Il Comitato emette pareri vincolanti sulla proposta di bilancio di esercizio, sul contenuto della Carta dei servizi e su ogni questione che l'organo amministrativo porti alla sua attenzione (Art. 29, comma 5).

È esplicitamente previsto che gli atti assunti dagli organi sociali in difformità con le prescrizioni vincolanti del Comitato (Art. 29, comma 7) possano essere annullati o revocati dal Comitato stesso; comportano la responsabilità degli amministratori che non si siano formalmente e preventivamente opposti (salvo atti indifferibili e urgenti); e possono comportare la revoca degli Amministratori, pronunciata dall'Assemblea su proposta del Comitato.

- Poteri del singolo socio: Sono stati infine individuati e dettagliati i poteri di impulso, di voto e di recesso del singolo socio sui servizi che lo riguardano. Ogni socio può impartire all'organo amministrativo indirizzi vincolanti per l'organizzazione e la gestione del servizio affidato nel proprio territorio, e può opporsi alle decisioni dell'organo amministrativo che concernano tali servizi. Ha inoltre la facoltà di opporsi alle delibere della Società o del Comitato per l'Indirizzo e il Controllo che modificano le tariffe applicabili agli utenti o che riguardano le modalità gestionali e di espletamento del servizio nel singolo Comune. È altresì previsto il potere di recedere in qualunque momento da uno o più servizi affidati alla Società senza dover dismettere le quote societarie, con il solo obbligo di indennizzare la società per gli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati e per gli eventuali ulteriori maggiori oneri derivanti dall'anticipata riduzione delle attività gestite (Art. 10, comma 5).

Ulteriori osservazioni confermano la piena rispondenza ai requisiti del controllo analogo: si rileva che nessun singolo socio è in grado di esercitare un controllo o un'influenza dominante sulla società, giacché gli organismi di controllo analogo (Comitato per l'indirizzo e il controllo, Comitati tecnici) deliberano a maggioranza di teste, garantendo la pariteticità tra i soci. La società, in quanto incaricata di svolgere per almeno l'80% del proprio fatturato attività a favore degli enti locali soci – nella forma dei pubblici servizi locali o dell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'attività o alle funzioni istituzionali dei soci – non può perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni socie, integrandone specificamente l'attività e le funzioni. Ad ogni buon conto, al singolo socio sono riconosciuti poteri di indirizzo vincolanti sui propri servizi, la possibilità di opporsi alle

delibere della società o del Comitato che riguardino il proprio servizio, e la facoltà di recedere *ad nutum*, con il solo obbligo di indennizzo previsto all'art. 10, comma 5 dello Statuto.

Tali previsioni statutarie confermano pienamente la sussistenza e l'effettività del controllo analogo congiunto esercitato dagli Enti soci su C.B.B.O. S.R.L., garantendo una piena compenetrazione tra le finalità dell'ente pubblico e l'operato della società.

6 Valutazione di coerenza e conformità normativa

6.1 Rispetto dei limiti e divieti di cui all'art. 4 e 5 del TUSP

Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del D.lgs. 175/2016, gli enti locali possono detenere partecipazioni societarie esclusivamente per la produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguitamento delle proprie finalità istituzionali (vincolo di scopo).

L'articolo 5 del medesimo decreto vieta la costituzione o il mantenimento di partecipazioni in società che svolgano attività non riconducibili alle funzioni di competenza dell'ente o che abbiano carattere meramente commerciale o speculativo.

L'ingresso del Comune di Barbariga nella compagine societaria di C.B.B.O Srl risulta conforme a tali disposizioni, in quanto la società è interamente a capitale pubblico, costituita per la gestione in house del servizio integrato di igiene urbana, attività di stretta competenza comunale ai sensi del D.lgs. 152/2006 e dell'articolo 113 del TUEL. Non emergono elementi di violazione dei divieti di cui all'art. 5, poiché la società non esercita attività estranee all'oggetto sociale e partecipa a mercati diversi da quelli connessi alla gestione del servizio pubblico locale solamente in via residuale e comunque nel rispetto del requisito *in house* dell'attività prevalente. Pertanto, l'ipotesi di partecipazione rispetta pienamente i limiti di cui agli articoli 4 e 5 del TUSP, risultando coerente con le funzioni proprie dell'ente e finalizzata al perseguitamento dell'interesse pubblico locale.

6.2 Assenza di finalità speculative o commerciali prevalenti

La società C.B.B.O Srl opera in regime di in house providing, conformemente ai requisiti previsti dall'articolo 16 del TUSP e dall'articolo 12 della Direttiva UE 2014/24, che consentono l'affidamento diretto dei servizi pubblici a società partecipate interamente da enti pubblici che esercitano su di esse un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Dall'analisi delle fonti contabili obbligatorie, con particolare riferimento ai contenuti della nota integrativa (parte integrante e pubblica del bilancio d'esercizio degli ultimi tre anni, ai sensi del D.lgs. n. 175/2016, Art. 20, comma 2, lett. D)), si evince che il fatturato di C.B.B.O. S.R.L., inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati dagli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche – così come dai capitoli 1) e 5) di cui alla lettera A) Valore della Produzione del Conto Economico – di competenza degli Enti locali soci, supera complessivamente il limite del 80% sul totale del fatturato medesimo di competenza. Si rimarca altresì che il fatturato annuo verso altri clienti è decisamente residuale, ponendosi in rapporto di diretta complementarità rispetto alle attività svolte nei confronti dei soci, utilizzando le medesime risorse umane e materiali, e conseguendo così una migliore efficienza dei fattori produttivi della società.

La gestione, pertanto, si configura dunque come strumentale e non speculativa, coerente con i principi di buona amministrazione e con la finalità pubblica della partecipazione comunale.

6.3 Coerenza dell'oggetto sociale con le finalità pubbliche

Come riportato al paragrafo 3.2 la Società fornisce servizi integrati di gestione del ciclo rifiuti urbani ed assimilati sul territorio dei Comuni Soci.

Considerato che la gestione del servizio pubblico locale di igiene urbana rientra nelle attività perseguiti da una società pubblica ai sensi dell'art. 4, comma 1, del TUSPP – produzione di un servizio di interesse economico generale – e che il Comune di Barbariga intende dotarsi di una società che si occupi di tale servizio al fine di soddisfare un insieme di interessi della collettività locale quali, tutela della salute pubblica, protezione dell'ambiente e salvaguardia del decoro urbano, è possibile affermare che l'oggetto sociale di C.B.B.O Srl sia coerente alle finalità pubbliche perseguiti dal Comune.

6.4 Coerenza con i requisiti dell'in house

Considerato l'art. 1.4 "Affidamento in house" in cui sono state effettuate le verifiche in merito alla sussistenza dei requisiti in house della società C.B.B.O Srl, è possibile confermare che:

- La società ha un capitale sociale 100% pubblico e pertanto soddisfa il requisito di assenza di capitali privati nella società;
- È stata verificata la presenza di clausole di controllo analogo che, in considerazione dello Statuto della Società, si manifestano nelle tre classiche forme di controllo: ex ante, in itinere, ex post;
- La quasi totalità delle attività sono rivolte esclusivamente ai Comuni soci, pertanto, il fatturato prodotto rispetta il requisito di produzione di almeno l'80% nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Il fatturato annuo verso altri clienti è decisamente residuale, ponendosi in rapporto di diretta complementarietà rispetto alle attività svolte nei confronti dei soci, utilizzando le medesime risorse umane e materiali, e conseguendo così una migliore efficienza dei fattori produttivi della società.

6.5 Compatibilità con le disposizioni in materia di aiuti di Stato e concorrenza

Anche con riferimento a quanto contenuto nella check list della Corte dei conti Emilia-Romagna si evidenzia che non risulta essere stata istituita una struttura organizzativa dedicata agli aiuti di Stato nell'ambito del Comune di Barbariga, ciò nondimeno, in merito all'operazione è stata valutata la compatibilità della partecipazione a C.B.B.O. e dell'affidamento del servizio con la normativa in materia.

Si ritiene, infine, che con riferimento all'analisi di congruità del servizio si siano rispettati i quattro criteri della cd. Sentenza Altmark successivamente ripresi dal c.d. "Pacchetto SIEG", in quanto l'affidamento è stato effettuato sulla base di un contratto di servizio in cui gli obblighi di servizio sono stati definiti in modo chiaro e in cui il corrispettivo è chiaramente identificato (e regolato a livello nazionale da un'Autorità indipendente di settore) e riconosciuto sulla base di un'analisi di congruità effettuata anche con riferimento a una valutazione rispetto al mercato di riferimento.

7 Procedura amministrativa e adempimenti successivi

7.1 Iter deliberativo

Il Comune di Barbariga, ai sensi dell'articolo 5 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSPP) e degli articoli 7 e 8 del medesimo decreto, ha svolto l'istruttoria finalizzata all'acquisizione di una partecipazione nella società C.B.B.O Srl e al conseguente affidamento in house providing del servizio di igiene urbana. L'iter si articola nelle seguenti fasi: predisposizione della relazione ex art. 5 TUSPP (descrizione dell'operazione,

motivazione della scelta, coerenza con le finalità istituzionali, verifica dei requisiti in house e degli impatti economico-finanziari); acquisizione dei pareri di regolarità tecnica e contabile dell'Ente; deliberazione del Consiglio comunale di approvazione della relazione e autorizzazione all'acquisto della partecipazione; trasmissione dell'atto agli organi di controllo competenti.

Con la deliberazione consiliare il Comune di Barbariga attesta la legittimità dell'operazione, la sua coerenza con il quadro normativo multilivello (UE, Stato, Regione, ARERA) e con la programmazione comunale, nonché la sostenibilità economico-finanziaria dell'affidamento.

7.2 Trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti

In adempimento all'articolo 5, comma 3, del D.lgs. 175/2016, il Comune di Barbariga dovrà trasmettere la deliberazione:

- all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge n. 287/1990;
- alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, chiamata a verificare la conformità dell'atto ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 e agli articoli 4, 7 e 8 del TUSPP.

La Corte dei conti si esprime entro sessanta giorni dal ricevimento, pronunciandosi su: sostenibilità finanziaria, legittimità e congruità amministrativa dell'operazione e compatibilità con i principi di efficacia, efficienza ed economicità. Decorso inutilmente il termine, il Comune può procedere all'attuazione dell'operazione, fermo restando l'obbligo di pubblicare il parere una volta acquisito.

7.3 Pubblicazione sul sito istituzionale

Ai fini di trasparenza e pubblicità, il parere della Corte dei conti sarà pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Barbariga entro cinque giorni dalla ricezione da parte dell'Ente. Come previsto dall'articolo 5, comma 3, del D.lgs. 175/2016, la competenza per il rilascio del parere è attribuita:

- alle Sezioni riunite in sede di controllo per gli atti delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti nazionali;
- alle Sezioni regionali di controllo per gli atti delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi strumentali.

Nel caso specifico, la competenza ricade sulla Sezione regionale di controllo per la Lombardia. La Segreteria della Sezione trasmette il parere all'Amministrazione interessata entro cinque giorni dal deposito; quest'ultima, a sua volta, è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Nel caso in cui il parere della Corte dei conti sia in tutto o in parte negativo, e l'Amministrazione intenda comunque procedere con l'operazione, essa dovrà procedere a motivare analiticamente le ragioni del proprio discostamento e darne pubblicità sul sito istituzionale, allegando la motivazione al parere stesso.

8 Conclusioni e proposta deliberativa

8.1 Sintesi delle valutazioni svolte

In considerazione di quanto previsto dall'art. 5 del Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (TUSPP), gli esiti delle valutazioni espresse nella presente relazione confluiranno nell'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione societaria in C.B.B.O Srl da parte del Comune di Barbariga.

Alla luce delle analisi svolte, è possibile confermare la piena conformità dell'operazione alle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del TUSPP. L'acquisizione della quota societaria è finalizzata all'affidamento del servizio di igiene urbana, qualificato come servizio di interesse economico generale, attraverso il quale l'Amministrazione comunale persegue obiettivi di tutela della salute pubblica, protezione dell'ambiente e salvaguardia del decoro urbano, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

L'analisi comparativa tra i modelli gestionali ha dimostrato la maggiore efficacia e sostenibilità del modello *in house providing* rispetto all'appalto o alla concessione, grazie alla possibilità di esercitare un controllo diretto e continuo, garantire la programmazione pluriennale degli investimenti e assicurare stabilità tariffaria nel lungo periodo. Tra le società pubbliche operanti nel territorio, C.B.B.O Srl emerge come la soluzione più coerente e vantaggiosa sotto i profili tecnico, ambientale ed economico-finanziario. La società presenta elevati livelli di performance ambientale, con risultati superiori alle medie regionali e provinciali (Regione Lombardia) in termini di raccolta differenziata e recupero di materia, e vanta un'esperienza consolidata nella gestione integrata dei servizi ambientali d'ambito. Dal punto di vista economico-finanziario, C.B.B.O dispone di una struttura patrimoniale solida e di risultati d'esercizio positivi e costanti costituendo un elemento di garanzia per i soci pubblici. La società opera senza finalità speculative.

L'impegno patrimoniale del Comune di Barbariga risulta limitato e non produce effetti negativi sugli equilibri di bilancio, a fronte di un rafforzamento strutturale del servizio e di un significativo miglioramento della sua qualità ed efficienza complessiva.

In sintesi, l'acquisizione della partecipazione in C.B.B.O Srl e l'affidamento *in house* del servizio di igiene urbana rappresentano una scelta strategica capace di garantire al Comune di Barbariga un modello di gestione moderno, sostenibile e in linea con gli obiettivi della regolazione ARERA e pienamente conforme al quadro normativo vigente.