COMUNE DI BREMBATE DI SOPRA
Piazza Papa Giovanni Paolo II – Karol Josef Wojtyla n. 14
24030 Brembate di Sopra (BG)
Cod. Fisc. 82001410164 Part. IVA 00552580169
Settore Servizi Finanziari – Servizio Tributi
Tel. 035.623.340 – Fax 035.623.353
www.comune.brembatedisopra.bg.it
tributi@comune.brembatedisopra.bg.it

30/10/2026

OPERAZIONE DI AGGREGAZIONE SOCIETARIA TRA LE SOCIETA' "IN HOUSE"ECOISOLA S.R.L. E SERVIZI COMUNALI S.P.A.

VERIFICA DELLA COMPATIBILITÀ – RELAZIONE TECNICA MOTIVATA

Comune di Brembate di Sopra

* * *

Parte I

Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale di "igiene ambientale" (art. 14, commi 2, 3 e 4 del D.Lgs. n. 201/2022).

* * *

Parte II

Affidamento del servizio di igiene urbana mediante l'istituto dell'*in house providing* (art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022).

* * *

Parte III

Motivazione analitica sull'acquisto di partecipazioni nella società Servizi Comunali S.p.A. (art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016). Contestuale alienazione delle partecipazioni detenute in Ecoisola S.r.l. (art. 10 del D.Lgs. n. 175/2016).

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Gestione del servizio di igiene urbana nel Comune di Brembate di Sopra
Importo dell'affidamento	*Il valore stimato dell'affidamento è pari a €* 11.724.712 *oltre IVA, ivi compresa qualsiasi forma di opzione e rinnovo del contratto*
Ente affidante	Comune di Brembate di Sopra (BG) Piazza Papa Giovanni Paolo II, Karol, Josef Wojtyla, 14 - 24030 Brembate di Sopra (BG) Codice Fiscale: 82001410164 Partita IVA: 00552580169
Tipo di affidamento	Affidamento *in house*
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società *in house* (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. c)*
Affidamento *in house*	• SERVIZI COMUNALI S.P.A. – P.IVA 02546290160 • Acquisto quote in n. 10 azioni per un valore di € 2.938,30 con contestuale cessione quote di Ecoisola s.r.l. (27,48% del capitale sociale) • Non sono presenti partecipazioni private • Controllo analogo congiunto: Artt. 9, 9bis, 9ter dello Statuto di Servizi Comunali • Fatturato (80% a favore di enti pubblici): art. 4 Statuto • Servizio di igiene urbana, con le caratteristiche organizzative ed economiche attualmente vigenti
Durata dell'affidamento	Fino al 31/07/2039
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa il Comune di Brembate di Sopra Nell'ambito dell'operazione di cessione di quote di partecipazione in Ecoisola s.r.l. e contestuale acquisto di partecipazioni azionarie in Servizi Comunali s.p.a.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo:	Dott.ssa Ambra Galia – Responsabile del Settore Servizi Finanziari
Ente di riferimento	Comune di Brembate di Sopra (BG)
Area/servizio:	Settore Servizi Finanziari – Ufficio Tributi
Telefono:	035-623340
Email/PEC	tributi@comune.brembatedisopra.bg.it pec@pec.comune.brembatedisopra.bg.it

PREMESSA

Si ritiene essenziale, al fine di meglio comprendere il contesto nel quale la presente relazione deve essere collocata, precisare che il Comune di Brembate di Sopra (BG), con una popolazione di n. 8081 abitanti (al 31/12/2025), ha costituito in data 15/02/1995 una Società, denominata Ecoisola S.p.A. (ora Ecoisola S.r.l.), partecipata da 19 Comuni a cui con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 55 del 21/12/2002 ha affidato mediante l'istituto dell'in house providing i servizi di igiene urbana.

A seguito del recesso di alcuni Comuni soci la società si è ridimensionata, mantenendo senza soluzione di continuità l'oggetto sociale, modificando la forma da società per azioni a società a responsabilità limitata e adeguando lo statuto alle disposizioni di legge in materia.

Da alcuni anni i sette Comuni Soci (Ambivere, Almenno San Salvatore, Brembate di Sopra, Capriate San Gervasio, Filago, Madone e Sotto il Monte Giovanni XXIII), tutti in provincia di Bergamo, con atti dei rispettivi Organi di governo, confermati e fatti propri dagli organi di governo e di controllo della Società Ecoisola S.r.l., hanno avviato un percorso per valutare la possibilità di una aggregazione societaria con una realtà avente i requisiti per l'affidamento in house dei servizi di igiene urbana e una propria capacità operativa, allo scopo di:

- adeguare le modalità di gestione dei servizi di igiene urbana affidati a Ecoisola S.r.l. mediante l'istituto dell'in house providing alla sopravvenuta normativa regolatoria emanata dalla Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) al fine di superare la particolarità rappresentata dall'esistenza di un secondo profilo contrattuale (oltre al rapporto intercorrente con i Comuni soci conferitori) il quale disciplina l'esecuzione di diversi segmenti dei servizi eseguiti da un soggetto privato terzo rispetto ai Comuni affidanti, ancorché individuato mediante procedura di gara pubblica, in quanto la circostanza per cui Ecoisola S.r.l., società in house, trasferisca la parte maggioritaria dei servizi ad altro soggetto terzo rispetto ai Comuni affidanti potrebbe alterare il modello utilizzato per l'affidamento dei servizi, indebolendo il requisito dell'autoproduzione che sta alla base degli affidamenti mediante l'in house;
- riconfermare e potenziare il modello gestionale per i servizi di igiene urbana a suo tempo scelto, valutando la possibilità di procedere alla ricerca di una partnership societaria che, oltre a garantire la prosecuzione delle attività esistenti, consenta:
    - il mantenimento e la salvaguardia dei posti di lavoro attuali;
    - la valorizzazione del patrimonio immobiliare e dei contratti di affidamento in house; il pagamento delle rate di mutuo in ammortamento;
    - una qualificata e adeguata rappresentanza negli organi gestionali e di controllo; la conservazione del sito produttivo territoriale.

Allo scopo di dare seguito a quanto deciso dai Comuni Soci, Ecoisola S.r.l. ha effettuato una procedura di confronto e di selezione, a seguito di adeguata pubblicità su organi di stampa specializzata e sui siti istituzionali dei Comuni e della Società medesima, individuando in Servizi Comunali S.p.A. P.IVA 02546290160 con sede a Sarnico (BG) un possibile partner avente tutte le caratteristiche richieste e ipotizzando un progetto di integrazione societaria che consentirà ai

Comuni Soci di Ecoisola S.r.l. di mantenere l'attuale forma di gestione (in house) dei servizi di igiene urbana.

Ciò consente di superare, al termine dell'attuale contratto in essere con il soggetto privato selezionato da Ecoisola S.r.l. mediate procedura di gara a evidenza pubblica, la criticità consistente nel doppio profilo contrattuale; inoltre consente di usufruire dei vantaggi rappresentati da una Società dotata di personale e mezzi propri e con dimensioni tali da garantire le economie di scala necessarie a rendere economicamente sostenibili l'insieme dei servizi e delle modalità operative che nei prossimi anni troveranno piena attuazione secondo le normative di settore. Inoltre, l'operazione di aggregazione consente ai Comuni già Soci di Ecoisola S.r.l. di:
valorizzare il patrimonio immobiliare con la conservazione del sito produttivo territoriale di Madone;
usufruire di strutture stabili destinante a fornire formazione tecnica, amministrativa, legale e contabile ai Comuni Soci;

- partecipare ai progetti in corso di realizzazione con investimenti a totale carico della Società tra cui la realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti per 100.000 ton/anno per un controvalore di circa 35.000.000 di euro;
- usufruire degli investimenti in mezzi d'opera in corso di acquisto e in infrastrutture in corso di realizzazione da parte di Servizi Comunali S.p.A. per un controvalore di circa 19.290.000 di euro;
- partecipare gratuitamente alle attività di diffusione delle migliori pratiche ambientali, annualmente promosse da Servizi Comunali S.p.A., finalizzate al contenimento della frazione indifferenziata a favore della frazione differenziata dei rifiuti raccolti e conferiti agli impianti.

Da quanto sopra esposto si tratta quindi di una operazione di ottimizzazione della situazione in essere che non cambia per il Comune la modalità di affidamento dei servizi di igiene urbana, che viene riconfermata nel modello dell'in house providing, e che non modifica le condizioni economiche fino alla scadenza naturale dei contratti in essere.

Detta operazione di aggregazione, per contro, consentirà da subito ai Comuni Soci di Ecoisola S.r.l. (che al termine del percorso di aggregazione societaria diventeranno Soci di Servizi Comunali S.p.A.), di poter disporre dei servizi di supporto tecnico, amministrativo e finanziario che Servizi Comunali S.p.A. garantisce, senza aggravio economico, a tutti i suoi Comuni Soci.

Inoltre, l'operazione di aggregazione consentirà di usufruire dei servizi operativi gestiti direttamente con mezzi e personale proprio dalla Società partecipata, nonché di usufruire delle economie di scala relative alle modalità con le quali Servizi Comunali gestisce il rinnovo del parco mezzi, gli smaltimenti dei rifiuti, la valorizzazione delle frazioni recuperate e le opere di potenziamento e manutenzione delle infrastrutture preposte alla gestione operativa dei servizi (i centri di raccolta dei rifiuti differenziati, i centri di riutilizzo e, più in generale, di tutte le infrastrutture preposte ai servizi svolti a favore dei Comuni Soci).

* * * * *

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175: Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – artt. 5, 10, 16
- Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201: Riordino della Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - artt. 5, 14, 17, 31
- Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36: Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 21 giugno 2022 n. 78, recante delega al Governo in materia di Contratti Pubblici
- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152: Norme in materia ambientale
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205: Legge di Bilancio (assegnazione all'Autorità Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) delle funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbano e assimilati)
- Deliberazione ARERA 4 gennaio 2018 n. 1/2018/A
- Deliberazione ARERA 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/rif
- Deliberazione ARERA 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/rif
- Deliberazione ARERA 3 agosto 2023 n. 389/2023/R/rif
- Deliberazione ARERA 29 luglio 2025 n. 373/2025/R/rif
- Deliberazione ARERA 5 agosto 2025 n. 397/2025/R/rif
- Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022 n. 15/2022/R/rif
- Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (cd. "TQRIF")
- Deliberazione ARERA 374/2025/R/rif - Regolazione della qualità tecnica della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (cd. "RQTR")
- Statuto di Ecoisola S.r.l.
- Statuto di Servizi Comunali S.p.A.

PARTE PRIMA
ART. 14 COMMA 3 D.LGS. 23 DICEMBRE 2022 N. 201

Scelta della modalità di gestione del Servizio pubblico locale

1. CONTESTO GIURIDICO ED INDICATORI DI RIFERIMENTO

1.1 Servizio di raccolta rifiuti: normativa di riferimento

L'oggetto del servizio di gestione dei rifiuti urbani è individuato dall'art. 183, c. 1, lett. n), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'ambiente), a mente del quale il servizio ricomprende le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

E' del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione 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)*».

La medesima qualificazione del servizio di igiene ambientale emerge anche nel caso in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537).

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*".

L'art. 200, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell'Ambiente), rubricato "*Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"*, ribadisce che "*La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale regionali di gestione dei rifiuti in attuazione dei seguenti criteri:*

a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
f) *considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità*".

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

Per quanto concerne l'organizzazione territoriale del servizio, la Regione Lombardia con la L.R. 26/2003 attribuisce invece ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale, senza disporre per ora un'organizzazione per Ambiti territoriali ottimali come invece prefigurato dal sopra citato art. 200, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell'ambiente). Per altro ad oggi non si intravede una volontà di istituire degli Ambiti Territoriali Ottimali da parte dell'ente regionale a breve o medio periodo.

Si rende così applicabile l'art. 198, comma 1, del citato T.U., a mente del quale "*Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui al l'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*".

Con D.G.R. 20 giugno 2014, n. X/1990 la Regione Lombardia ha provveduto all'"*Approvazione del programma regionale di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.)"*.

Con delibera di Giunta regionale n° 6408 del 23/05/2022 è stato approvato l'Aggiornamento del Programma Regionale di Gestione (PRGR) dei Rifiuti.

Il Programma concorre all'attuazione delle strategie comunitarie di sviluppo sostenibile, oltre a rappresentare lo strumento di programmazione attraverso il quale Regione Lombardia definisce in

maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

In Regione Lombardia il modello di gestione adottato è quello delineato nell'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06, che consente alle Regioni di adottare "*modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali"* rispetto al modello proposto dall'art. 200 comma 1, subordinando tale facoltà alla predisposizione da parte delle medesime regioni di "*un piano regionale dei rifiuti che 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.

Regione Lombardia, fin dal 2003, ha organizzato il proprio sistema integrato di gestione dei rifiuti in modo alternativo rispetto all'organizzazione per ATO, approvando la Legge Regionale n. 26 del 2003 che attribuisce ai Comuni la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale.

La conseguenza di quanto rilevato è che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, rimane tuttora intestata ai Comuni lombardi la facoltà di procedere in forma singola (o aggregata come infra si dirà) all'assegnazione del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

Quanto sopra, peraltro, appare confermato, sia pure implicitamente, dall'art. 19, comma 1, lett. f), D.L. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, che individua espressamente tra le funzioni fondamentali dei Comuni l' "*organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi"* previsione, questa, non abrogata dall'ultima versione del citato art.3-bis, D.L. n. 138/2011, nonché, più recentemente, dall'art.13, c.1, D.L. n. 150/2013.

La Regione Lombardia illustra poi nel suo PRGR (**Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti**) le governance del sistema gestionale indicando come perseguibile anche la strada dell'aggregazione di Comuni per l'affidamento e la gestione congiunta dei servizi.

Vista la libertà lasciata ai Comuni di svolgere autonomamente o in maniera aggregata l'affidamento dei servizi di igiene urbana, nel territorio regionale sono presenti varie forme di governance territoriale - es. *"convenzione di scopo"* intercomunale, convenzione tra comuni per la gestione associata non solo della gara, ma anche di tutto il servizio; costituzione di un'azienda a totale capitale pubblico (es CEM Ambiente), società pubbliche partecipate dai Comuni (es. Servizi Comunali S.p.A.) che dispongono anche di mezzi di raccolta e che hanno un affidamento in house da parte dei Comuni -.

Dalle analisi svolte da Regione Lombardia si evidenzia nel PRGR il risultato positivo dell'azione di governance aggregata; le aggregazioni che svolgono coordinamento e controllo avanzato (esemplificato nei punti sopra riportati) evidenziano un livello di raccolta differenziata superiore e costi inferiori di altre aggregazioni.

*** * ***

1.2 Le modalità di gestione dei servizi pubblicocali

L'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 (recante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) dispone:

"*1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:*

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

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

Inoltre, l'art. 17 del D. Lgs. 201/2022 dispone:

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...
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.

Tra i moduli organizzativi dei pubblici servizi locali vi è, quindi, anche la possibilità per l'Ente di procedere alla scelta della c.d. autoproduzione del servizio, mediante l'istituto dell'in house providing come emerge, in particolare, dall'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 e dall'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), a mente del quale "***le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi.***"

E' interessante pure ricordare che l'art. 7 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei Contratti pubblici), nel declinare il principio di "auto-organizzazione amministrativa", ha enunciato che le Pubbliche Amministrazioni organizzano autonomamente l'organizzazione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del Codice e del Diritto dell'Unione Europea.

Le stazioni appaltanti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi e forniture, adottando un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione.

Il comma 3 del citato art. 7 recita, infatti, che "*L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*".

La scelta di auto-produzione del servizio di igiene ambientale mediante l'istituto dell'in house providing è stata operata dal Comune di Brembate di Sopra con la costituzione della società Ecoisola S.p.A. (ora S.r.l.) e qui riconfermata stante i risultati ottenuti e la volontà espressa da tutti i Comuni Soci di consolidare la scelta mediante il progetto di aggregazione societaria più volte richiamato nella premessa della presente relazione.

*** * ***

1.3 Indicatori di riferimento: il metodo tariffario ARERA

Con l'articolo 1, comma 527, legge 205/2017 il legislatore nazionale ha assegnato all'Autorità Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) le funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbano e assimilati.

L'Autorità con la deliberazione 4 gennaio 2018, n. 1/2018/A ha avviato le necessarie attività funzionali alla prima operatività dei compiti di regolazione e controllo e pertanto dall'anno 2018 il servizio rifiuti rientra tra i settori regolati da ARERA.

In sintesi, e per materie di interesse le principali disposizioni emanate sino ad ora dall'Autorità di Regolazione e che sono state tenute in considerazione per l'affidamento del nuovo servizio sono le seguenti:

- trasparenza nel settore ambiente (TITR)
- aspetto tariffario (MTR / MTR-2 / MTR-3)
- qualità tecnica e contrattuale (TQRIF e RQTR)
- gli schemi di contratto di servizio
- normativa in tema di separazione contabile
- istituzione di sistemi di perequazione

Riepilogo atti Autorità in materia di regolazione tariffaria:

- deliberazione 443/2019/R/rif del 31 ottobre 2019 che ha introdotto il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) ai fini del riconoscimento tariffario dei ricavi e dei costi per il primo periodo regolatorio (01/01/2018 – 31/12/2021).
- deliberazione 363/2021/R/rif del 3 agosto 2021, ARERA ha introdotto il Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2) che va dal 01/01/2022 al 31/12/2025.
- deliberazione 389/2023/R/rif del 3 agosto 2023, ARERA ha introdotto un aggiornamento sul MTR-2 per il biennio 2024-2025.
- Deliberazione 397/2025/R/rif del 5 agosto 2025, ARERA ha introdotto il Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3) che va dal 01/01/2026 al 31/12/2029

Riepilogo atti Autorità in materia di regolazione tecnica e contrattuale:

- deliberazione 15/2022/R/rif del 18 gennaio 2022 con cui ARERA ha approvato il "Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani", di seguito anche "TQRIF" (Allegato A alla deliberazione ARERA n. 15/2022/R/rif) entrato in vigore dal 01 gennaio 2023. Tale provvedimento ha introdotto una serie di livelli generali di qualità del servizio (indicatori), in funzione dello schema regolatorio in cui è collocata la gestione.
- Deliberazione 374/2025/R/rif con cui ARERA ha approvato la regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR)

Riepilogo atti Autorità in materia di trasparenza:

- deliberazione 444/2019/R/rif del 31 ottobre 2019 che ha introdotto disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

Altri atti:

- deliberazione 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023 che ha introdotto lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani
- deliberazione 386/2023/R/rif del 3 agosto 2023 che ha introdotto l'istituzione di sistemi di perequazione nel settore dei rifiuti urbani
- deliberazione 387/2023/R/rif del 3 agosto 2023 che ha introdotto gli obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamenti dei rifiuti urbani
- deliberazione 355/2025/R/rif del 29 luglio 2025 che ha adottato il testo unico per la regolazione delle modalità applicative per i riconoscimento del bonus sociale rifiuti (TUBR)
- deliberazione 373/2025/R/rif del 29 luglio 2025 che ha adottato disposizioni in materia di obblighi di separazione contabile (unbundling) per il settore dei rifiuti urbani
- deliberazione 397/2025/R7rif del 5 agosto 2025 che ha approvato il testo integrato dei corrispettivi del servizio di gestione rifiuti (TICSER)

*** * ***

Dal 2020, pertanto, la determinazione dei costi afferenti al settore dei rifiuti urbani è regolata da ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente, con la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione dei servizi a rete con adeguati livelli di qualità. Con la Legge di Bilancio 2018 sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo anche nel settore dei rifiuti urbani e igiene ambientale.

Per le finalità sopra richiamate, ARERA ha emanato per lo specifico settore in esame il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), contenuto nella delibera 443/2019/R/rif, sulla base del quale devono essere determinati i costi di esercizio e di investimento del servizio di igiene urbana per il periodo 2018-2021 e, conseguentemente, le tariffe applicate agli utenti (TARI) a partire dal 2020.

Con la Delibera n. 363/2021/R/rif del 03/08/2021 ARERA ha approvato il secondo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2), definendo i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. La Delibera (segue i documenti di consultazione 196/2021/R/rif e 282/2021/R/rif), confermando l'impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR):

- si basa sulla verifica e la trasparenza dei costi e fissa i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- introduce una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento, al fine di favorire ulteriormente il riequilibrio della dotazione impiantistica, implementando misure di incentivazione e l'attivazione di meccanismi di perequazione, in funzione della gerarchia per la gestione dei rifiuti;
- introduce elementi di novità principalmente riconducibili alla necessità di rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, configurare opportuni meccanismi correttivi al sistema di riconoscimento dei costi alla luce dell'applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020, tener conto degli obiettivi di adeguamento agli obblighi e agli standard di qualità e alla contestuale necessità di garantire la copertura dei correlati costi aggiuntivi;

- prevede un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025 e una programmazione economico-finanziaria di pari durata, con un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie (secondo modalità e criteri di successiva definizione) un'eventuale revisione infra-periodo della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente;
- disciplina le procedure di approvazione delle predisposizioni tariffarie, nonché i meccanismi di garanzia per il superamento dei casi di inerzia dei soggetti interessati.

Con la successiva Delibera n. 389/2023R/rif del 03/08/2023 sono state definite le regole per l'aggiornamento biennale 2024-2025 delle predisposizioni tariffarie, confermando l' impostazione generale del metodo tariffario rifiuti MTR-2 (delibera 363/21) e adeguandolo anche per ottemperare rapidamente a quanto statuito dal Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 7196/23 relativamente alla trattazione dei costi afferenti alle attività di prepulizia, preselezione o pretrattamento degli imballaggi plastici provenienti dalla raccolta differenziata, in tal modo garantendo l'affidabilità del nuovo quadro regolatorio.

Sono stati quindi introdotti criteri tariffari che preservano un quadro di riferimento stabile, nel rispetto dei principi di recupero dei costi efficienti di investimento ed esercizio e di non discriminazione degli utenti finali. Al tempo stesso sono state introdotte misure per dare adeguata copertura ai maggiori oneri sostenuti negli anni 2022 e 2023 a causa dell'inflazione, salvaguardando l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e la continuità nell'erogazione del servizio, assicurando comunque la sostenibilità della tariffa all'utenza. Nella medesima delibera si sono infine introdotte misure per il monitoraggio del grado di copertura dei costi efficienti della raccolta differenziata, prevedendo una riclassificazione dei molteplici elementi conoscitivi desumibili dai circa 6.000 PEF approvati.

Con deliberazione 397/2025/R/rif ha ufficialmente approvato il Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3), valido per il quadriennio 2026-2029. Il provvedimento definisce i criteri per il calcolo delle entrate tariffarie del servizio integrato dei rifiuti urbani e per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Gli elementi chiave introdotte: Continuità regolatoria, Sostenibilità ambientale, Efficienza dei costi. Le Principali Novità proposte: Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE): Per stimolare il contrasto alla morosità nei comuni in regime TARI, la quota massima di accantonamento riconosciuta in tariffa scende dall'80% al 60% della quota totale; Regolazione degli impianti: Viene ulteriormente consolidato il quadro delle tariffe di accesso ai siti di trattamento dei rifiuti, per garantire stabilità e parità di condizioni lungo la filiera; Integrazione con la qualità: Il calcolo dei costi ammissibili si lega in modo più stringente al rispetto degli standard di qualità del servizio erogato; Aggiornamento delle componenti previsionali: Cambiano le modalità di stima per l'evoluzione dei costi nel corso del quadriennio regolatorio.

*** * ***

1.4. Indicatori di riferimento: Indicatori di qualità del servizio e livelli minimi di qualità di cui allo schema regolatorio approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 30.03.2022.

Con deliberazione *ARERA 18 gennaio 2022 n. 15/2022/R/RIF,* recante "*Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urban*i" e il relativo Allegato A "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (TQRIF)*, l'Autorità prevede l'introduzione dal 1° gennaio 2023 di un set di obblighi di servizio di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori e relativi standard generali, differenziati per quattro schemi regolatori, individuati dall'Ente territorialmente competente (ETC) in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni, determinato dall'ETC medesimo.

Il Comune con delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 30.03.2022, ha scelto lo SCHEMA REGOLATORIO 1. Ai fini del futuro affidamento, si individua lo SCHEMA 1 come livello minimo da garantire attraverso la sua gestione.

Quanto sopra descritto, anche per la successiva approvazione della Carta della qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, che andrà presentata dal futuro gestore e dovrà enunciare le regole di organizzazione e di erogazione dei servizi, stabilire i livelli di qualità delle prestazioni e individuare gli strumenti messi a disposizione delle utenze per le comunicazioni con l'Appaltatore e con il Comune, anche con riguardo alla presentazione di eventuali reclami o alla segnalazione di disservizi.

La carta dovrà rappresentare, quindi, un irrinunciabile elemento di trasparenza nel rapporto con i cittadini.

Essa dovrà contenere disposizioni in merito alla qualità dei servizi pubblici, alle condizioni di tutela delle utenze.

La carta dei servizi dovrà essere elaborata dal gestore con contenuti semplici e chiari e, al tempo stesso, precisi e completi, non tralasciando la particolare cura della presentazione grafica.

Essa dovrà comprendere almeno la trattazione dei seguenti argomenti:

a) validità e diffusione della carta;
b) profilo aziendale;
c) principi fondamentali;
d) standard di qualità del servizio;
e) descrizione servizio di igiene urbana;
h) comportamento del personale;
i) tutela dell'utenza;
l) valutazione del grado di soddisfazione dell'utenza;
m) contatti dell'azienda

2. DESCRIZIONE E CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il servizio riguarda la gestione del servizio di igiene urbana con ridotto impatto ambientale, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 7 aprile 2025 (G.U n. 92 del 19-04-2025) recante "*Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento strade, della fornitura dei relativi veicoli e dei contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti*" (CAM gestione rifiuti).

Il servizio erogato può ritenersi rispondente al Piano Nazionale sul Green Public Procurement. Inoltre dalle ultime indicazioni regionali sul tema rifiuti, contenute nella D.G.R. 20 giugno 2014, n. X/1990 "Approvazione del programma regionale di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.)", in particolare nel capitolo 3.6 dedicato all'analisi delle modalità di gestione dei sistemi di raccolta, ritengono che "... in Regione Lombardia si debba perseguire una progressiva riconversione dal sistema a cassonetti stradali a quello porta a porta, seguendo le linee guida e le indicazioni sull'ottimizzazione dettagliate al capitolo 11.4." (sottoparagrafo 3.6.4.7 - Valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta) in particolare per quanto attiene agli aspetti di contenimento della produzione pro-capite di rifiuti, di miglioramento della qualità delle raccolte e di aumento delle frazioni avviate a riciclo.

Infine, il D. Lgs. 152/2006 al comma 6-quater dell'art. 205, ha introdotto l'obbligo di raccolta differenziata per determinate frazioni (quali carta, metalli, plastica, vetro, legno (ove possibile), tessili dal 01/01/2022, rifiuti organici, imballaggi, RAEE, pile e accumulatori, ingombranti).

Il D.Lgs. 201/2022 ha introdotto, poi, previsioni che costituiscono disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrando le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalendo su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione europea, salvo che non siano previste specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore. Il citato decreto, all'art. 5, comma 2, ha previsto che: "*Le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio*".

Il servizio da svolgersi è stato ipotizzato secondo un principio di continuità rispetto alla precedente gestione, con previsione, tuttavia, di opportune modifiche e migliorie che l'Amministrazione reputa necessarie ai fini del miglioramento del servizio e che verranno fornite al futuro gestore secondo specifici indirizzi.

Ai fini della redazione della presente relazione si è tenuto conto:

- delle Deliberazioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) emanate per garantire un processo trasparente di formazione della tariffa, mantenendo distinti i costi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti da quelli connessi alle attività di trattamento/smaltimento. L'*unbundling* contabile, già oggetto di definizione per altri settori

regolati, rende obbligatorio effettuare la separazione dei costi dei diversi servizi di competenza del gestore. Questa operazione è resa evidente dai modelli messi a disposizione dall'Autorità secondo cui i costi del servizio devono essere:

- ✓ *certi*, perché derivano da situazioni contabili storiche
- ✓ *analitici*, perché riguardano aspetti di singoli servizi
- ✓ *separati* rispetto ai valori di smaltimento e ricavo.

- della Deliberazione Consiliare n. 55 del 21/12/2002 con cui il Comune ha scelto ed approvato il modello dell'autoproduzione dei servizi del ciclo dei rifiuti ed igiene urbana, mediante l'istituto dell'in house, con contestuale affidamento del servizio stesso alla società Ecoisola la quale ha erogato ininterrottamente in regime di appalto l'attività di servizio in parola, mediante apposito contratto-disciplinare;

- del Contratto di servizio modificato, previa deliberazione di Giunta Comunale n. 61 del 10/07/2024, così da renderlo conforme sia alle sopravvenute disposizioni in materia di società in house (leggasi Decreto Legislativo 175/2016), sia al contratto di servizio tipo approvato da ARERA (Autorità di regolazione Energia Reti e Ambiente) con Delibera 3 agosto 2023, n. 385/2023/R/rif;

- dei Verbali del Comitato di Controllo analogo della società Ecoisola S.r.l. del 19 dicembre 2023, del 26 gennaio 2024, del 10 maggio 2024, del 21 giugno 2024, dell'11 dicembre 2024, del 29 gennaio 2025, del 27 febbraio 2025, del 16 maggio 2025, del 24 luglio 2025, del 28 ottobre 2025 e del 15 dicembre 2025 nei quali viene certificato l'iter procedurale del progetto di aggregazione societaria, dal suo avvio, passando per le diverse fasi evolutive (pubblicizzazione, incontri interlocutori con i soggetti partecipanti e con i professionisti di riferimento);

- dei Verbali dell'Assemblea del 19 dicembre 2023, del 10 maggio 2024, del 15 ottobre 2024 e dell'11 dicembre 2024 e del 15 dicembre 2025, dai quali risulta che è stata approvata la scelta operata dal Comitato di Controllo analogo di procedere con una integrazione societaria e industriale, al fine di garantire nel corso degli anni livelli elevati di efficienza e economicità, sino ad oggi raggiunti da Ecoisola;

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 51 del 08/04/2026 esecutiva, con la quale sono stati approvati gli indirizzi per il progetto di **aggregazione societaria** della società Ecoisola, aderendo alla proposta dell'Organo di Controllo analogo;

- di tutti gli atti della procedura comparativa indetta da Ecoisola s.r.l. e finalizzata alla selezione del soggetto idoneo alla realizzazione dell'aggregazione societaria, in attuazione di quanto deliberato dall'Assemblea e dal Comitato di controllo;

- dell'accordo precontrattuale tra Ecoisola s.r.l. e Servizi Comunali S.p.A., sottoscritto in data 09/03/2026 a conclusione della suddetta procedura comparativa;

- del Verbale del Comitato unitario di controllo del 28/02/2026 e della delibera dell'Assemblea dei soci del 28/02/2026 con cui è stata individuata Servizi Comunali S.p.A. come soggetto idoneo, per le sue caratteristiche, all'attuazione del progetto di aggregazione societaria;

- della Deliberazione di Giunta Comunale n. 51 del 08/04/2026, nella quale - in esito alla decisione del Comitato Unitario di indirizzo e controllo politico-amministrativo-gestionale di Ecoisola S.r.l.– sono state accolte le motivazioni, i principi ispiratori, le tempistiche, i risultati attesi dell'operazione denominata "*operazione di aggregazione societaria"*, con particolare riferimento alla prosecuzione dei servizi ecologici e di igiene ambientale con la modalità dell'in house providing a favore dei Comuni Soci di Ecoisola da parte della società Servizi Comunali, in forza dei contratti di servizio in corso;

La presente relazione, pertanto, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022 viene redatta al fine di motivare la conferma della scelta del modello gestorio *in house* alla luce del progetto di aggregazione societaria sopra citato al fine di assicurare al Comune il servizio di igiene ambientale con le caratteristiche tecniche ed economiche di cui al Contratto di servizio e al relativo Disciplinare tecnico, cui si rinvia.

La finalità attesa al concludersi dell'intera operazione di aggregazione societaria, che vedrà la fusione per incorporazione di Ecoisola S.r.l. in Servizi Comunali S.p.A., è quella di dar vita ad una compagine societaria di tutto rilievo sia per numero di Comuni lombardi coinvolti, sia per numero di abitanti serviti, sia per il mantenimento di un soggetto industriale totalmente partecipato dal pubblico con affidamenti in house (la società in house più grande della Regione Lombardia), realizzando appieno un modello economico e sociale di efficienza e di rilevanza strategica nel settore dei sevizi ecologici e di igiene ambientale che rispetta e pratica i principi europei nel settore ambientale.

Nel periodo transitorio tra la data di cessione delle quote di Ecoisola S.r.l., con il contestuale acquisto delle azioni di Servizi Comunali S.p.A., e il termine naturale del contratto in essere con il soggetto privato aggiudicatario della gara a suo tempo bandita da Ecoisola S.r.l. le condizioni tecniche ed economiche per i comuni interessati rimarranno invariate.

In particolare, con riferimento al Comune di Brembate di Sopra nelle tabelle seguenti si riassumono le caratteristiche del servizio di igiene urbana già a suo tempo deliberato a favore di Ecoisola S.r.l..

Per poter procedere con un metodo comparativo in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei vari sistemi gestionali del servizio di igiene urbana si è assunto come modello di riferimento (inteso come organizzazione ed articolazione del servizio) quello richiesto dal Comune.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute.

Si è pertanto proceduto ad un'analisi delle modalità di gestione previste nell'ordinamento per il servizio di igiene urbana e di seguito elencate:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni del D. Lgs. 50/2016 (ora D. Lgs. 36/2023);

- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato deve avvenire tramite procedura di gara a doppio oggetto;
- gestione "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

E' stata pertanto svolta un'analisi e valutazione complessiva delle tre modalità gestionali con la metodologia S.W.O.T.

Tale metodologia, si basa sulla individuazione dei punti di forza e di debolezza, nonché delle opportunità e delle minacce che caratterizzano ciascuna modalità gestionale, attribuendo a ciascuno degli elementi presi in considerazione i seguenti valori simmetrici:

- Strength (punti di forza) da +1 a +3;
- Weakness (punti di debolezza) da -3 a -1;
- Opportunities (opportunità) da +1 a +3;
- Threat (minacce) da -3 a -1.

Il sistema, già utilizzato da altre amministrazioni, è stato validato e ritenuto utile tanto dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. V, 23/02/2021 n. 1596; TAR Lazio sez. II Bis, 19/03/2024 n. 5452) quanto da quella contabile (Corte Conti Lombardia Deliberazione n. 161/2022/PAR).

In particolare, con sentenza n. 1596/2021 il Consiglio di Stato ha osservato come l'Ente " [omissis]*, nell'impossibilità di addentrarsi in un'analisi di questo genere, necessariamente riferita alla singola realtà imprenditoriale, svolge una comparazione delle tre soluzioni gestionali, date dall'affidamento al mercato, ad una società mista e ad una società in house, a parità di canone base. Si tratta in sostanza di una simulazione di uno scenario tipico di una procedura di gara alla quale abbia partecipato anche la società in house, la quale per la natura di ente strumentale dell'amministrazione partecipante, opera non già per fini di lucro, avvalendosi della neutralità sotto questo profilo della forma societaria, ma per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima amministrazione [omissis] ... la relazione ..[omissis] si diffonde in un'analisi comparativa dei punti di forza e debolezza dei tre modelli gestionali rispetto agli obiettivi avuti di mira dall'amministrazione nello svolgimento del servizio di igiene urbana. [omissis] La scelta finale tra i diversi modelli (ivi compresa la società mista) viene quindi espressa mediante l'attribuzione di punteggi in relazione ai singoli punti di forza e debolezza. [omissis] Deve quindi ritenersi che attraverso le modalità qui descritte la relazione enunci le «ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta», come richiesto dall'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici"*.

La stessa Corte dei Conti ha evidenziato come nell'ambito di un'analisi comparativa dei punti di forza e debolezza dei tre modelli gestionali per lo svolgimento del servizio di igiene urbana "*Una volta evidenziati i punti di "forza" e "debolezza" dei diversi modelli (ivi compresa la società mista), la metodologia della attribuzione di punteggi in relazione ai singoli punti di forza e debolezza per giungere alla decisione finale sul modello gestorio da scegliere è corretta"*.

Si è ritenuto, pertanto, di applicare tale metodologia anche per la valutazione da effettuare per l'affidamento del servizio di igiene urbana da espletarsi sul territorio comunale.

*** * ***

I risultati, approfonditi nell'allegato S.W.O.T. (allegato S.W.O.T.), conducono alle seguenti valutazioni:

- Affidamento In House providing punti + 5;
- Società mista pubblico privata punti – 6;
- Affidamento a Società terza punti + 1.

In base a tale analisi, la modalità di gestione in house providing rappresenta quella complessivamente più vantaggiosa (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza) per la gestione del servizio di igiene urbana nel contesto comunale di riferimento. Le modalità "società mista" e "affidamento esterno" mediante gara presentano valutazioni inferiori. Nello specifico la forma "Società mista" è quella con valutazione minore.

In particolare, nell'affidamento esterno le parti sono vincolate al contratto stipulato in esito della gara, cosicché ogni modifica del servizio e del contratto passa necessariamente attraverso il preventivo assenso del gestore, escludendosi la possibilità per l'Amministrazione di incidere unilateralmente sul gestore medesimo e sulla conduzione del servizio.

Ben diversa la situazione nell'*in house providing*, in forza dei peculiari poteri "interni" riservati all'Amministrazione, delle specifiche clausole del Capitolato Tecnico Prestazionale del Servizio e dei poteri di controllo analogo già descritti nei capitoli precedenti.

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

In generale si può assumere che la valenza di gestioni associate, consiste nella possibilità data ai Comuni di poter fruire di servizi di alto livello a costi contenuti e di poter ovviare, soprattutto nelle piccole realtà ma anche in quelle di media dimensione, alla carenza di personale, di figure professionali qualificate, alle problematiche relative all'espletamento di servizi e/o prodotti tecnologicamente avanzati, oltre che di avere procedure unificate e standardizzate uniche per tutto il territorio.

Anche Regione Lombardia nel PRGR (Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti) ha evidenziato la valenza della gestione associata del servizio di raccolta rifiuti. Infatti, tra le governance del sistema gestionale ha individuato come perseguibile la strada dell'aggregazione di Comuni per l'affidamento e la gestione congiunta dei servizi. Vista la libertà lasciata ai Comuni di svolgere autonomamente o in maniera aggregata l'affidamento dei servizi di igiene urbana, nel territorio regionale sono presenti varie forme di governance territoriale.

Essa viene esercitata a vari livelli: il più semplice è il raggruppamento in una "convenzione di scopo" intercomunale ai fini della redazione di un capitolato d'appalto comune e l'indizione di una gara con un Comune capofila. Un altro possibile caso è quello di una convenzione tra comuni per la gestione associata non solo della gara, ma anche di tutto il servizio; è ad esempio il caso del Consorzio Comuni dei Navigli. Un livello più avanzato è quello della costituzione di un'azienda a totale capitale pubblico (es: CEM Ambiente S.p.A. con sede in Cavenago Brianza (MB)) che oltre ad indire la gara per la raccolta e trasporto, esercita funzioni operative come la distribuzione dei sacchi, controlli e campagne informative.

Un terzo livello è quello delle società pubbliche partecipate dai Comuni (es. Servizi Comunali S.p.A, Val Cavallina Servizi S.r.l., C.B.B.O S.r.l., etc.) che dispongono anche di mezzi di raccolta e che hanno un affidamento in house da parte dei Comuni soci.

Dalle analisi svolte da Regione Lombardia si evidenzia nel PRGR il risultato positivo dell'azione di governance aggregata; le aggregazioni che svolgono coordinamento e controllo avanzato (esemplificato nei punti sopra riportati) evidenziano un livello di raccolta differenziata superiore e costi inferiori di altre aggregazioni.

Infatti, Regione Lombardia non ha ancora attivato un'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali, invero non realizzabile a quanto consta nemmeno in un'ottica di medio periodo, ma suggerisce nel PRGR la possibilità di una gestione associata del servizio rifiuti. Cosicché spetta ai Comuni provvedervi nelle forme previste dalla legge per la conduzione dei servizi pubblici di interesse generale (art. 198, D.lgs. 152/2006 Codice dell'Ambiente).

Mancando l'attivazione degli ambiti territoriali, il Comune ha ritenuto di attuare le finalità individuate dall'art. 200, comma 1, del D.lgs. 152/2006 - in particolare il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, nonché il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali – affidando il servizio di igiene urbana ad una società in house che disponga di personale e di mezzi propri per la gestione del servizio di igiene urbana nel suo complesso.

Da ultimo, ma non di minor rilievo, mediante una gestione in house del servizio di igiene urbana, anche in considerazione della sua complessità in ragione delle diverse esigenze delle utenze, si assicura al Comune un rapporto flessibile e adattabile ai bisogni riscontrati di volta in volta sul campo.

Attraverso gli appalti aggiudicati con procedure ad evidenza pubblica, si cristallizza il rapporto tra i Comuni e l'appaltatore in base a quanto definito nel Capitolato Speciale d'Appalto. Infatti, le condizioni contrattuali – oltre a non essere modificabili in sede di procedura di gara ad evidenza pubblica – sono spesso difficilmente revisionabili e/o adattabili in corso di gestione del contratto, in mancanza dell'assenso dell'appaltatore.

L'affidamento *in house*, invece, si caratterizza proprio in relazione al principio del controllo analogo, per la peculiare elasticità e flessibilità delle condizioni operative e dei servizi offerti, elemento essenziale in particolare nella gestione dei rifiuti, caratterizzata da una rapida evoluzione delle tecnologie disponibili, delle previsioni normative, delle previsioni pianificatorie e delle esigenze mutevoli del territorio e delle utenze. Sarà possibile con l'*in house*, come è avvenuto in passato, rimodulare il servizio in base all'efficacia riscontrata ancorché entro i limiti imposti dalla Regolazione dell'Autorità preposta in materia (ARERA).

* * * * *

2.2 Analisi del mercato di riferimento

E' utile precisare che l'art. 7 del Decreto legislativo 31 marzo 203, n. 36 - Codice dei Contratti pubblici – rubricato "Principio di auto-organizzazione amministrativa" prevede espressamente che:

1. "*Le pubbliche Amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.*"

2. "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. OMISSIS".

Pertanto, oltre alla modalità dell'affidamento mediante la formula dell'"*in house*", i Comuni possono procedere all'appalto del servizio con le seguenti modalità previste nell'ordinamento:

- esternalizzazione a terzi mediante procedura aperta ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi: ai sensi del Codice degli Appalti;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto: ai sensi del Codice degli Appalti.

In ogni caso, l'avvio della procedura da parte del Comune deve essere preceduto da una verifica puntuale dei servizi richiesti, del dimensionamento tecnico-economico e della determinazione dei prezzi a base di gara comprensivi di spese generali, costi della manodopera e utile di impresa.

Per verificare la situazione del mercato è stata effettuata un'analisi sulle gare ad evidenza pubblica espletate

4.2.1. - Contesto provinciale negli ultimi anni e che è stato possibile reperire.

Come verrà evidenziato in seguito, tale analisi ha riscontrato una forte criticità dovuta alla ridotta partecipazione di imprese alle gare bandite dalle altre Amministrazioni Pubbliche (si veda tabella di sintesi di seguito riportata).

Relativamente alle gare/appalti espletate dai Comuni, di seguito si riporta una tabella di sintesi dell'indagine puntuale effettuata sul "mercato di riferimento" e relativa alle gare per le quali è stato possibile reperire i dati e riguardanti il contesto principalmente delle Province di Bergamo e Brescia, di recente aggiudicazione.

NR	CIG	OGGETTO APPALTO	SCADENZA GARA	STAZIONE APPALTANTE	AGGIUDICATARIO	IMPORTO AGG.	SCADENZA APPALTO	PARTECIPANTI
1	874895493B	Id sintel: 140092685. affidamento servizio di igiene urbana e servizi collegati del territorio di pioltello - appalto verde ai sensi d.m. 13.02.2014 - (raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, raccolte differenziate e servizi collegati) scadenza: 28/06/21	28/06/2021	COMUNE DI PIOLTELLO	AMSA SPA	€ 16.750.802,25	dal 2021 al 2026	N. 2 (Teknoservice e Amsa)
2	8833658530	Affidamento dei servizi di gestione integrata dei rifiuti e igiene ambientale del comune di ospitaletto (bs) dal 1.10.2021 al 31.9.2026, con possibilita' di rinnovo per un ulteriore triennio ii.1.2)codice cpv principale 90511100 servizi di raccolta di rifiuti solidi urbani l'appalto ha per oggetto il servizio di gestione integrata dei rifiuti ed igiene ambientale nel comune di ospitaletto (bs), dal 1.10.2021 al 31.9.2026, con possibilita' di rinnovo per un ulteriore triennio e nel rispetto dei cam di settore di cui al d.m. Del 13.2.2014. Durata in mesi: 60	23/08/2021	CENTRALE UNICA DI COMMITENZA AREA VASTA BRESCIA	Linea Gestioni S.R.L;APRICA S.P.A.	€ 8.347.356,45	24/11/2024	N. 2
3	8855755037	Id sintel: 143111577 affidamento del servizio di igiene urbana comunale, raccolta differenziata rifiuti e pulizia del suolo pubblico - periodo di riferimento 2021/2023.	20/09/2021	COMUNE DI OPERA	TEKNOSERVICE S.R.L.	€ 3.270.853,77	20/09/2023	N. 3
4	8846116DD8	Id sintel: 144072124. id: 144072124 nomeprocedura: servizi di igiene urbana e ambientale - anni 2021 - 2026 dataappalto: lunedi' 30 agosto 2021 12.54.11 cest datascadenza: lunedi' 11 ottobre 2021 12.00.00 cest stato: pubblicata responsabile: lecchi ente: comune di cusano milanino cpv: 90511100-3 - servizi di raccolta di rifiuti solidi urbani.Durata in mesi: 60	11/10/2021	COMUNE DI CUSANO MILANINO	GELSIA AMBIENTE S.R.L.	€ 9.749.150,62	2021-2026	N. 2 (Gelsia Ambiente e Teknoservice)
5	9168508C24	Id sintel: 153962646. Affidamento servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani classificato come verde ai sensi del d.m. Del 13.02.2014 con procedura associata intercomunale nei comuni di rovato, berlingo, castegnato, cazzago san martino, paderno franciacorta, passirano (bs) .durata in mesi: 120	13/06/2022	COMUNE DI ROVATO	LINEA GESTIONI S.R.L.	€ 47.314.849,49	13/06/2032	N. 2 (Linea Gestioni e CNS - Consorzio Nazionale servizi)
6	93017910C4	Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del comune di mairano (bs) per la durata di cinque anni (2022-2027).	04/08/2022	COMUNE DI MAIRANO (BS)	APRICA S.P.A. in RTI costituendo con IL GELSO COOPERATIVA SOCIALE ONLUS	€ 2.871.281,21	01/11/2028	N. 3 (APRICA S.P.A. in RTI costituendo con IL GELSO COOPERATIVA SOCIALE ONLUS, ECOSEIB, IDEALSERVICE SOC.COOP. in RTI costituendo con ORSOBLU IMPRESA COOPERATIVA SOCIALE)
7	9453567248	ID SINTEL: 160685214. PROCEDURA APERTA AFFIDAMENTO SERVIZIO DI IGIENE URBANA-RACCOLTA E TRASPOSTO RIFIUTI-PULIZIA STRADE COMUNALI-GESTIONE CENTRO COMUNALE DI RACCOLTA RIFIUTI DURATA 5 ANNI +3 COMUNE DI SAREZZO (BS).	22/11/2022	COMUNE DI SAREZZO (BS)	RTI APRICA SPA - CAUTO SOC. COOP. SOCIALE A R.L.	€ 10.760.371,33	29/12/2027	N. 2 (RTI APRICA SPA - CAUTO SOC. COOP. SOCIALE A R.L. e ECOSEIB)
8	9480424560	Id sintel: 161458249. Avviso di appalto per il servizio di raccolta rifiuti urbani con raccolta differenziata, gestione del centro di raccolta comunale, avvio a smaltimento/recupero e pazzamento strade per il periodo dal 01.01.2023 al 31.12.2025 (3 anni).	11/12/2022	PROVINCIA DI BERGAMO STAZIONE UNICA APPALTANTE - STEZZANO (BG)	ECOSVILUPPO - SOC. COOP. SOCIALE O.N.L.U.S.	€ 3.290.236,56	31/12/2025	N. 1
9		Rinnovo appalto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati - periodo 2023-2026 CIG 9564996466	22/12/2022	COMUNE DI GUSSAGO	APRICA S.P.A.	€ 3.655.012,96	21/12/2026	AFFIDAMENTO DIRETTO
10	9505738F23	Id sintel: 161834886. 169/2022 - rilevanza comunitaria per l'appalto del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, pulizia strade comunali e gestione del 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	28/12/2022	CENTRALE UNICA DI COMMITENZA AREA VASTA BRESCIA	SOLIDARIETA' PROVAGLIESE COOPERATIVA SOCIALE ONLUS	€ 2.815.456,51	07/03/2029	N. 1

11	9548355FCC	Servizio di igiene urbana, raccolta e trasporto dei rifiuti, pulizia strade comunali e gestione dei centri comunali di raccolta rifiuti del comune di Iseo.	27/02/2023	COMUNE DI ISEO	APRICA SPA;SOLCO - Consorzio Di Cooperative Sociali - Società Cooperativa Sociale	€ 16.429.801,54	2023-2030	N. 1
12		STAZIONE UNICA APPALTANTE PROVINCIA DI BERGAMO. COMUNE DI PALADINA (BG). SERVIZIO DI IGIENE URBANA DI RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI E SPAZZAMENTO STRADE DALL'01.04.2023 AL 31.03.2028 (5 ANNI), CON POSSIBILITÀ DI RINNOVO FINO AL 31 MARZO 2033- CIG 9649077E39	10/03/2023	PROVINCIA DI BERGAMO	APRICA S.P.A.	€ 1.097.163,28	31/03/2028	N. 2 (Aprica e Bergamelli)
13	9,64E+09	Id sintel: 164225253. Gara aperta telematica, ad evidenza comunitaria, per l'affidamento, quinquennale, dei servizi integrati di raccolta, spazzamento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, della raccolta differenziata e dei servizi complementari relativi all'igiene del comune di trezzano sul naviglio - CIG 9635786627	14/03/2023	CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA COMUNI DI TREZZANO SUL NAVIGLIO CUSAGO ALBAIRATE	IMPRESA SANGALLI GIANCARLO & C. SRL	€ 11.674.833,00	19/04/2028	N. 3 (AMSA, SANGALLI, TEKNOSERVICE)
14	97060326FC	PROCEDURA APERTA, A RILEVANZA COMUNITARIA, PER L'APPALTO DEL SER-VIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI DEL COMUNE DI URGNA-NO (BG) PER IL PERIODO 01.05.2023 - 30.04.2027 - CIG 97060326FC. APPROVAZIONE VERBALI DI GARA E PROPOSTA DI AGGIUDICAZIONE	11/04/2023	COMUNE DI URGNANO (BG)	ECOSVILUPPO - SOC. COOP. SOCIALE O.N.L.U.S., APRICA S.P.A.	€ 2.736.464,00	11/04/2027	N. 1
15	9929154516	Id sintel: 171356791. 132/2023 procedura aperta a rilevanza comunitaria per l'appalto del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, pulizia, spazzamento, gestione del centro comunale di raccolta e servizi accessori di igiene urbana, presso il comune di borgosatollo (bs)/	01/08/2023	CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA DI AREA VASTA DELLA PROVINCIA DI BRESCIA	APRICA S.P.A.	€ 6.781.485,16	09/11/2031	N. 2
16	9897742316	PROCEDURA APERTA, A RILEVANZA COMUNITARIA, PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E DI IGIENE URBANA NEL COMUNE DI AZZANO MELLA (BS)	08/08/2023	COMUNE DI AZZANO MELLA (BS)	APRICA S.P.A.	€ 2.113.933,50	03/10/2030	N. 2
17	B1820CC2AE	Appalto dei servizi di igiene urbana - periodo 2024-2026 - a favore del comune di bonate sopra (bg).	12/06/2024	PROVINCIA DI BRESCIA	APRICA S.P.A.	€ 2.741.250,00	20/11/2026	N. 2 (APRICA E MONZANI)
18	B1ABCA7469	l'AFFIDAMENTO del SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI CLASSIFICATO COME "VERDE" AI SENSI DEI CRITERI DEL D.M. DEL 23/06/2022 PER IL PERIODO DI 7 (SETTE) ANNI, CON OPZIONE DI PROROGA DI 12 MESI. CODICE CUP F21E23000400004	17/06/2024	COMUNE DI VERDELLINO (BG)	APRICA S.P.A.	€ 4.552.084,01	17/06/2031	N. 1
19	B24DA38EB7	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA PER LA DURATA DI ANNI 6, CON POSSIBILITA' DI RINNOVO PER ULTERIORI 4 ANNI E POSSIBILITA' DI PROROGA PER UN ULTERIORE ANNO - CIG B24DA38EB7	04/08/2024	COMUNE DI LUMEZZANE (BS)	RTI Aprica S.p.A. / La Fontana Società Cooperativa Sociale ONLUS	€ 12.635.613,20	04/08/2030	N. 1
20	B39F41E85A	Id sintel: 191005770. Procedura per forniture/servizi. stazione unica appaltante provincia di bergamo. Comune di torre boldone (bg). Affidamento del servizio di gestione dei servizi ecologici, di igiene urbana e dell'ambiente nel territorio comunale di torre boldone (bg). Codice cig b39f41e85a	20/11/2024	COMUNE DI TORRE BOLDONE (BG)	APRICA RTI CON BERGAMELLI	€ 2.920.000,00	01/01/2030	N. 2 (APRICA IN RTI CON BERGAMELLI E ECOSEIB)
21	B427973FEE	PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO IN APPALTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI, SPAZZAMENTO ED ALTRI SERVIZI DI IGIENE URBANA ANNI 2025-2033 A MEZZO DI GARA AGGREGATA CON I COMUNI DI BOVEZZO, CAINO, CONCESIO E NAVE (BS)	23/12/2024	CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA DI AREA VASTA DELLA PROVINCIA DI BRESCIA	IN FASE DI AGGIUDICAZIONE	€ 39.548.499,13	05/07/2032	N. 2

Sulle n. 20 procedure di gara prese in esame per l'analisi, si è riscontrata la partecipazione di un solo soggetto per n. 7 procedure (considerando anche quelli esclusi), di due soggetti per n. 10 procedure e di tre soggetti per n. 3 procedure.

Inoltre, sul totale delle procedure di gara n. 14 hanno visto come aggiudicatario società appartenenti ad un medesimo gruppo (A2A S.p.A.) come: Aprica S.p.A., Linea Gestioni S.r.l. e La Bi.co Due S.r.l..

Quanto sopra, evidenzia le criticità del mercato che è caratterizzato dalla presenza di pochissime imprese **territorialmente ben definite e fra loro indipendenti**, con la conseguenza di una ristretta e limitata partecipazione alle procedure di gara e con gran parte delle aggiudicazioni a favore del medesimo gruppo societario.

Quanto sopra testimonia le forti criticità in merito alla concorrenzialità del mercato di riferimento nel settore dell'igiene urbana nella Provincia di Brescia e Bergamo.

In Regione Lombardia la gestione dei rifiuti urbani, a livello comunale, ha presentato negli ultimi anni un'evoluzione rapida ed in continuo miglioramento. La Lombardia, con i suoi 1.530 Comuni, ha superato ormai da tempo la fase di dipendenza dalla discarica, sviluppando modelli di raccolta, abbinati al conseguente smaltimento/recupero, in linea con le più recenti direttive europee.

Di seguito si prendono in esame i diversi indicatori della qualità del servizio erogato da società in house (Cluster A) e da società operanti nel libero mercato (Cluster B).

I dati sono stati reperiti dal Catasto Rifiuti Urbani dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale – sito www.catasto-rifiuti.isprambiente.it) sino all'anno 2024, ultimo dato disponibile pubblicato.

*** * ***

4.2.3. - Percentuale di raccolta differenziata

La raccolta differenziata consiste nel raccogliere separatamente i rifiuti urbani per flussi e in base al tipo di materiale in modo da permette poi di poter recuperare correttamente questi rifiuti riciclabili (carta, vetro, plastica, metalli, rifiuti organici, ...). Il riciclo dei rifiuti è di fondamentale importanza per la sostenibilità ambientale. Permette infatti di ridurre il problema delle discariche o dell'incenerimento dei rifiuti e i conseguenti problemi sociali ed ambientali. Grazie al riciclo, infatti, la quantità di rifiuti che finiscono in discarica o presso gli inceneritori si abbassa mentre aumenta la quantità di materia che viene recuperata per produrre nuovi beni, con conseguente notevole risparmio in termini ambientali rispetto al produrre prodotti ex novo.

Ne consegue che maggiori percentuali di raccolta differenziata caratterizzano servizi di qualità che hanno positive ricadute in termini sociali ed ambientali.

Il tasso di raccolta differenziata in Lombardia (dati ufficiali aggiornati) è pari al **74,32% per l'anno 2024,** che segue il 73,90% per l'anno 2023, con un leggero incremento pari al + 0,42%. La situazione a livello provinciale migliora ancora, dato che quasi tutte le Province hanno superato

l'obiettivo del 67%, previsto dal Piano Regionale di Gestione Rifiuti. Le Province di Pavia e Sondrio presentano tuttora una situazione negativa per quanto riguarda la percentuale di raccolta differenziata (appena oltre il 56%), ancora piuttosto al di sotto dello standard regionale.

Dalle elaborazioni effettuate a livello comunale si segnala che sono 1.143 (pari a 76,15 %) i comuni lombardi che hanno superato l'obiettivo del 67%, e 904 hanno superato la percentuale di raccolta differenziata regionale.

Si è riscontrato a livello provinciale un generale aumento della percentuale di raccolta differenziata: gli incrementi maggiori sono stati registrati a Como (passata da 71,25% a 72,39% - dati anno 2023 vs 2024), Sondrio (da 55,57% a 56,74% - dati anno 2024 vs 2023) e Bergamo (da 80,46% a 87,40% - dati anno 2024 vs 2023).

Il dato nazionale della raccolta differenziata (reperito dal Catasto Rifiuti Urbani dell'ISPRA) è invece pari a **67,69%** per l'anno 2024, in leggera crescita rispetto al dato dell'anno precedente che era pari al 66,33%.

La Provincia di Bergamo, come emerge sempre dai dati pubblicati sul sito dell'ISPRA – Catasto Rifiuti Urbani, si colloca per l'anno 2024 al di sopra della media regionale per quanto riguarda il livello di raccolta differenziata con l'**81,40%,** in leggero aumento rispetto al dato dell'anno precedente pari al **80,46%.**

La Provincia di Brescia, come emerge sempre dai dati pubblicati sul sito dell'ISPRA – Catasto Rifiuti Urbani, si colloca per l'anno 2024 al di sopra della media regionale per quanto riguarda il livello di raccolta differenziata con il **77,38%,** anch'essa in leggero aumento rispetto al dato dell'anno precedente pari al **77,23%.**

Per quanto riguarda il livello di Raccolta differenziata nei Comuni gestiti da società in house **(Cluster A)** delle province di Bergamo e Brescia nell'ultimo quinquennio (2020-2024), si evidenzia come:

- per l'anno 2020 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,67%;**
- per l'anno 2021 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78.59%;**
- per l'anno 2022 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,98%;**
- per l'anno 2023 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **79,88%;**
- per l'anno 2024 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **80,41%;**
- la media complessiva relativa al territorio in esame per il quinquennio 2020-2024 ha raggiunto una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **79,34%;**

Di seguito si riporta l'esploso dei dati quantitativi ricavati dal Pubblico Catasto Rifiuti di ISPRA dal quale, peraltro, si evince il costante incremento della popolazione servita oltre che della percentuale di RD (Raccolta differenziata) raggiunta.

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Totale di RD(t)	Totale di RU(t)	% media RD
2020	1.011.308	389.953	495.651	78,67%
2021	1.042.389	409.376	520.912	78,59%
2022	1.047.158	411.382	520.889	78,98%

2023	1.060.724	433.539	542.748	79,88%
2024	1.062.905	455.813	566.865	80,41%
Totale complessivo	**5.224.484**	**2.100.065**	**2.647.066**	**79,34%**

Sempre in relazione al Cluster A, vengono ora riportati di seguito i dati riscontrati nelle singole Provincie.

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BERGAMO AFFIDANTI A SOCIETA' IN HOUSE

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2020	457.784	158.671	196.757	80,64%
2021	470.015	166.472	207.664	80,16%
2022	474.929	166.969	206.739	80,76%
2023	485.207	172.562	212.928	81,04%
2024	486.382	183.377	223.008	82,23%
Totale complessivo	**2.374.317**	**848.053**	**1.047.097**	**80,99%**

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BRESCIA AFFIDANTI A SOCIETA' IN HOUSE

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2020	553.524	231.282	298.893	77,38%
2021	572.374	242.903	313.247	77,54%
2022	572.229	244.412	314.150	77,80%
2023	575.517	260.976	329.820	79,13%
2024	576.523	272.436	343.857	79,23%
Totale complessivo	**2.850.167**	**1.252.012**	**1.599.969**	**78,25%**

Per quanto attiene invece il livello di Raccolta differenziata nei Comuni **NON GESTITI** da società in house **(Cluster B)** delle province di Bergamo e Brescia nell'ultimo quinquennio (2020-2024), si evidenzia come:

- per l'anno 2020 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,35%;**
- per l'anno 2021 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,11%;**

- per l'anno 2022 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,51%;**
- per l'anno 2023 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **77,58%;**
- per l'anno 2024 si sia raggiunta una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **78,01%;**
- la media complessiva relativa al territorio in esame per il quinquennio 2020-2024 ha raggiunto una percentuale di Raccolta Differenziata pari al **76,91%;**
-

Di seguito si riporta l'esploso dei dati quantitativi ricavati dal Pubblico Catasto Rifiuti di ISPRA.

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2020	1.335.896	506.678	663.644	76,35%
2021	1.313.455	505.211	663.777	76,11%
2022	1.310.603	481.683	629.536	76,51%
2023	1.312.775	495.573	638.765	77,58%
2024	1.318.270	518.470	664.617	**78,01%**
Totale complessivo	**6.590.999**	**2.507.617**	**3.260.341**	**76,91%**

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BERGAMO NON AFFIDANTI A SOCIETA' IN HOUSE

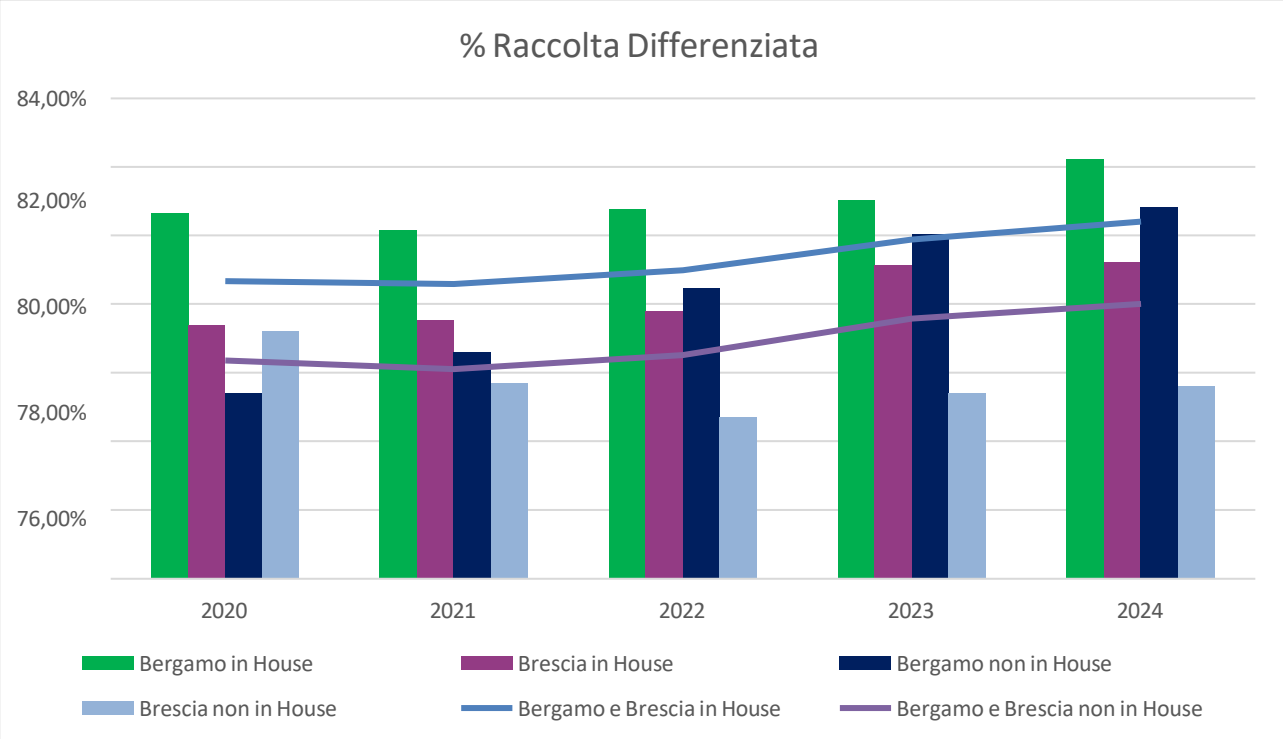
anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2020	641.837	233.457	309.679	75,39%
2021	631.507	240.127	313.512	76,59%
2022	628.839	237.970	303.277	78,47%
2023	626.021	240.793	300.804	80,05%
2024	628.655	248.770	307.855	80,81%
Totale complessivo	**3.156.859**	**1.201.120**	**1.535.128**	**78,24%**

COMUNI DELLA PROVINCIA DI BRESCIA NON AFFIDANTI A SOCIETA' IN HOUSE

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma diRD(t)	Somma di RU(t)	% media RD
2020	694.059	273.220	353.964	77,19%
2021	681.948	265.084	350.264	75,68%
2022	681.764	243.712	326.259	74,70%

2023	686.754	254.779	337.961	75,39%
2024	689.615	269.700	356.763	75,60%
Totale complessivo	**3.434.140**	**1.306.497**	**1.725.214**	**75,73%**

Analizzando i dati sopra esposti nel loro complesso, si riscontra come il livello di Raccolta differenziata raggiunta nei Comuni oggetto di affidamento in house (Cluster A) risulti sempre maggiore rispetto agli stessi parametri di confronto con le realtà territoriali che hanno optato per soluzioni differenti all'In House (ClusterB). Detta affermazione risulta evidentemente valida sia in relazione alle provincie di Bergamo e Brescia nel loro complesso che nelle singole Provincie singolarmente analizzate.



Fonte dati: vedi Allegato ISPRA1 "elaborazione dati forniti da Catasto Rifiuti ISPRA 2020/2024 - https://www.catasto-ifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=&width=1920&height=1080

*** * ***

4.2.4. - Produzione totale di rifiuti urbani

La produzione annua di rifiuti urbani indica il quantitativo di rifiuto che viene prodotto annualmente in un determinato contesto. Minore è la produzione di rifiuto e minori sono gli impatti ambientali. Infatti, la normativa indica nella gerarchia della gestione dei rifiuti al primo posto la prevenzione nella loro produzione, soluzione preferibile anche al riciclo dei rifiuti.

Ne consegue che minori produzioni pro-capite annue di rifiuti caratterizzano servizi di qualità che hanno positive ricadute in termini sociali ed ambientali.

La produzione totale dei rifiuti urbani (RU) in Regione Lombardia nel 2024 è stata pari a **484,85 Kg/ab. Anno**, in leggero aumento rispetto al dato del 2023 (471,55 Kg/ab. Anno).

La Provincia di Brescia si colloca per l'anno 2024 al di sopra della media regionale per quanto riguarda la produzione pro-capite di rifiuti urbani che risulta molto elevata e pari a **555,35 kg/ab/anno**, in aumento rispetto ai **529,03 kg/ab/anno** dell'anno precedente.

Anche la Provincia di Bergamo registra per l'anno 2024 un valore migliore rispetto al dato Regionale per quanto riguarda la produzione pro-capite di rifiuti urbani con un valore pari a **476,09 kg/ab/anno**, rispetto all'anno precedente che si attestava pari a **462,31 kg/ab/anno**.

Procedendo dunque ad analizzare la situazione nelle specifiche provincie di Bergamo e Brescia nell'ultimo quinquennio in relazione ai Cluster di riferimento, di seguito si riporta il quantitativo di Rifiuto Urbano prodotto nelle due Provincie sia in termini complessivi che in riferimento alla produzione di Kg/ab.anno per singola annualità e quale media generale dell'ultimo quinquennio, attingendo ai dati forniti dal Catasto rifiuti di ISPRA:

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	Kg/ab anno RU
2020	2.347.204	896.631	1.159.295	493,90
2021	2.355.844	914.587	1.184.689	502,87
2022	2.357.761	893.065	1.150.426	487,93
2023	2.373.499	929.113	1.181.514	497,79
2024	2.381.175	974.283	1.231.482	517,17
Totale complessivo	**11.815.483**	**4.607.681**	**5.907.407**	**499,97**

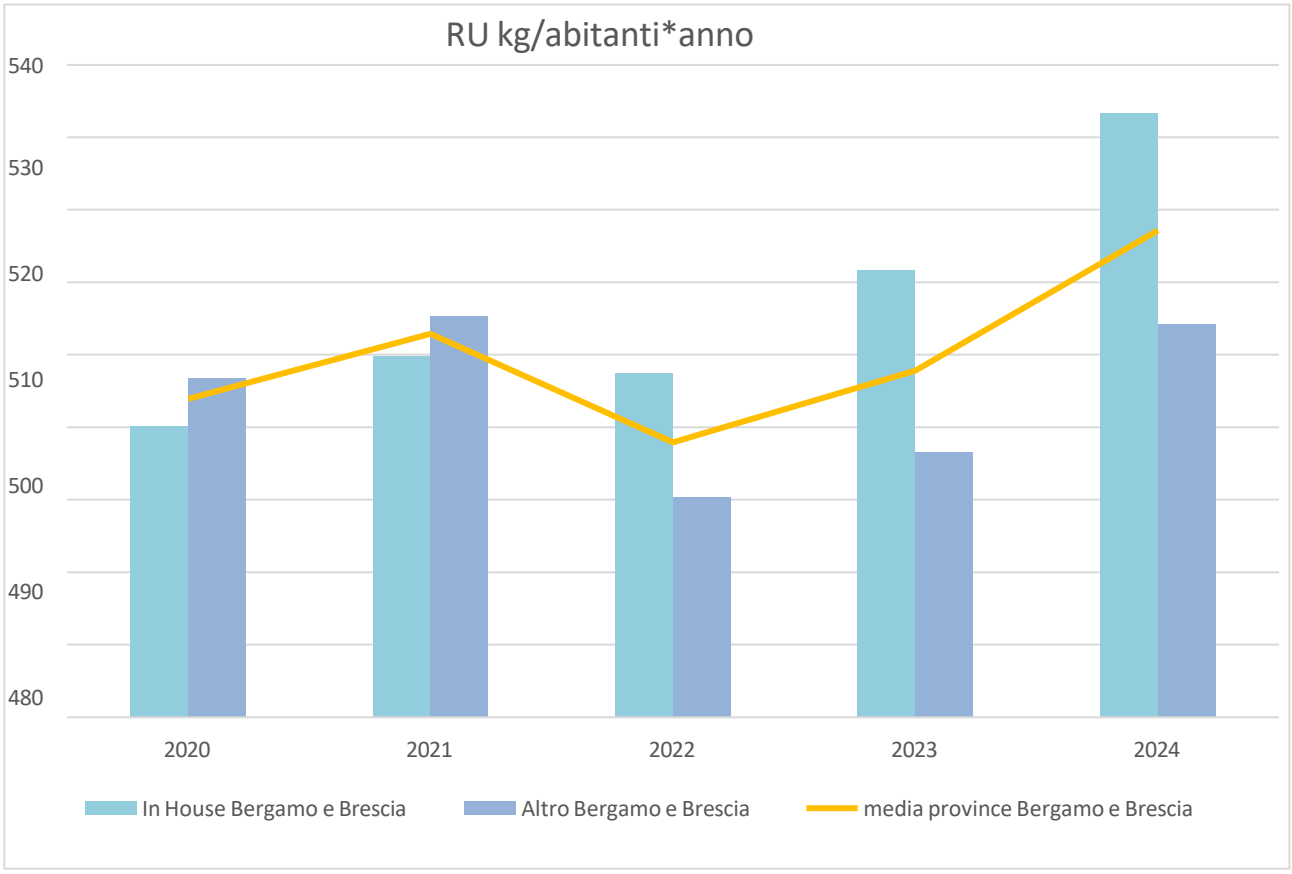
Venendo alla comparazione degli stessi target in relazione ai comuni gestiti in house nelle Province di Bergamo e Brescia (Cluster A) emerge che complessivamente presentano per il quinquennio 2020-2024 una produzione pro-capite media in linea rispetto al risultato complessivo delle due Provincie, riscontrando un quantitativo medio pari a **506,67 kg/ab/anno**,

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Totale di RD(t)	Totale di RU(t)	Kg/ab anno RU
2020	1.011.308	389.953	495.651	490,11
2021	1.042.389	409.376	520.912	499,73
2022	1.047.158	411.382	520.889	497,43
2023	1.060.724	433.539	542.748	511,68
2024	1.062.905	455.813	566.865	533,32
Totale complessivo	**5.224.484**	**2.100.065**	**2.647.066**	**506,67**

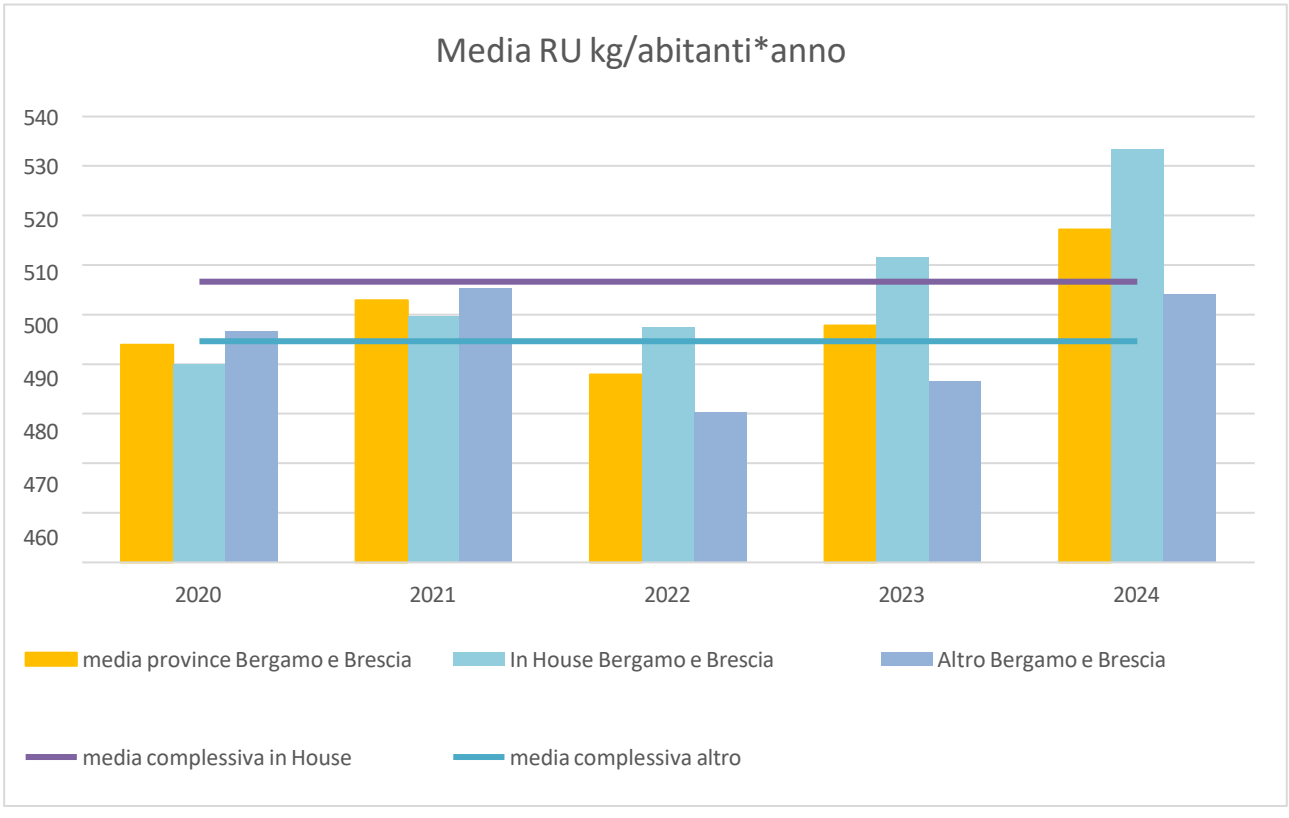
Per quanto attiene alla gestione non in house (Cluster B) emerge che i Comuni non gestiti in house nelle Province di Bergamo e Brescia, complessivamente presentano per il quinquennio 2020-2024 una produzione pro-capite sostanzialmente in linea rispetto sia al risultato complessivo delle due Provincie, sia al risultato ottenuto dai Comuni affidanti a Società in-house (Cluster A), attestandosi un quantitativo medio pari a **494,67 kg/ab/anno**.

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	Kg/ab anno RU
2020	1.335.896	506.678	663.644	496,78
2021	1.313.455	505.211	663.777	505,37
2022	1.310.603	481.683	629.536	480,34
2023	1.312.775	495.573	638.765	486,58
2024	1.318.270	518.470	664.617	504,16
Totale complessivo	**6.590.999**	**2.507.617**	**3.260.341**	**494,67**

Analizzando dunque i dati sopra esposti nel loro complesso, si riscontra come nell'ultimo quinquennio in esame (2020-2024), la produzione totale pro-capite di Rifiuti Urbani nei Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia oggetto di affidamento in house (Cluster A) rispetto agli stessi parametri di confronto con le realtà territoriali che hanno optato per soluzioni differenti all'In House (ClusterB) risultino sostanzialmente equivalenti.



Fonte dati: vedi Allegato ISPRA1 "elaborazione dati forniti da Catasto Rifiuti ISPRA 2019/2024 – https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=&width=1920&height=1080



*** * ***

4.2.5 - Produzione di rifiuti differenziati

La produzione annua di raccolta differenziata indica il quantitativo di rifiuto raccolto in maniera differenziata annualmente in un determinato contesto. Maggiore è la produzione di tali rifiuti e minori sono gli impatti ambientali soprattutto legati all'incenerimento di rifiuti o al deposito in discarica.

Ne consegue che maggiori produzioni pro-capite annue di rifiuti differenziati caratterizzano maggiore attenzione degli utenti alla separazione dei rifiuti e contestualmente una maggiore efficacia nella formazione e comunicazione agli utenti.

La produzione totale di raccolta differenziata (RD) in Regione Lombardia nel 2024 è stata pari a **360,35 Kg/ab**, in aumento rispetto al dato del 2023 (348,50 Kg/ab. Anno).

Filtra per macroarea...

Anno selezionato: 2024

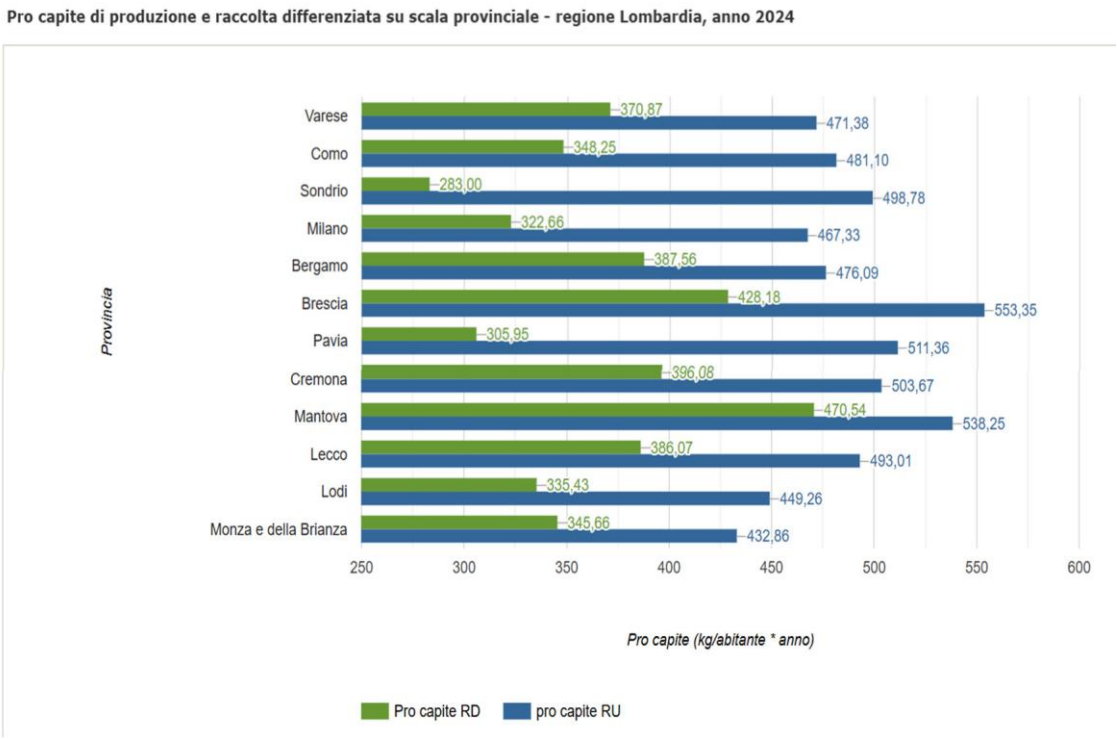
Produzione nazionale » Produzione regioni area: Italia

Utilizzando il pulsante è possibile esportare la tabella in formato csv Esporta tabella

Dati di Sintesi **Dati di Dettaglio**

Regione	ISTAT	Popolazione	Raccolta Differenziata (t)	Rifiuti Urbani (t)	RD (%)	RD pro capite (kg/ab. anno)	RU pro capite (kg/ab. anno)
Piemonte	01	4.255.702	1.530.593,457	2.222.062,966	68,88 %	359,66	522,14
Valle d'Aosta	02	122.714	57.174,084	79.732,564	71,71 %	465,91	649,74
Lombardia	03	10.035.481	3.616.248,752	4.865.728,973	74,32 %	360,35	484,85
Trentino-Alto Adige	04	1.086.095	410.335,437	541.458,991	75,78 %	377,81	498,54
Veneto	05	4.851.851	1.990.592,219	2.546.969,722	78,16 %	410,27	524,95
Friuli-Venezia Giulia	06	1.194.095	465.431,915	640.329,368	72,69 %	389,78	536,25
Liguria	07	1.509.908	493.860,480	828.677,530	59,60 %	327,08	548,83
Emilia-Romagna	08	4.465.678	2.333.933,495	2.959.267,286	78,87 %	522,64	662,67
Toscana	09	3.660.834	1.470.170,866	2.159.850,151	68,07 %	401,59	589,99
Umbria	10	851.954	319.227,168	458.784,373	69,58 %	374,70	538,51
Marche	11	1.481.252	549.486,218	764.868,644	71,84 %	370,96	516,37
Lazio	12	5.710.272	1.639.647,335	2.916.081,824	56,23 %	287,14	510,67
Abruzzo	13	1.268.430	383.471,793	583.422,622	65,73 %	302,32	459,96
Molise	14	287.966	68.863,351	111.542,132	61,74 %	239,14	387,34
Campania	15	5.575.025	1.519.658,662	2.616.802,315	58,07 %	272,58	469,38
Puglia	16	3.874.166	1.098.506,465	1.810.121,260	60,69 %	283,55	467,23
Basilicata	17	529.897	125.259,314	188.801,211	66,34 %	236,38	356,30
Calabria	18	1.832.147	426.670,388	741.558,653	57,54 %	232,88	404,75
Sicilia	19	4.779.371	1.203.656,797	2.168.220,918	55,51 %	251,84	453,66
Sardegna	20	1.561.339	557.693,120	728.450,378	76,56 %	357,19	466,55

Anche le Province di Brescia e di Bergamo si collocano per l'anno 2024 al di sopra della media regionale per quanto riguarda la produzione pro-capite di raccolta differenziata, riscontrando rispettivamente produzioni pari a **428,18 kg/ab/anno** (BS) **387,56 kg/ab/anno** (BG).



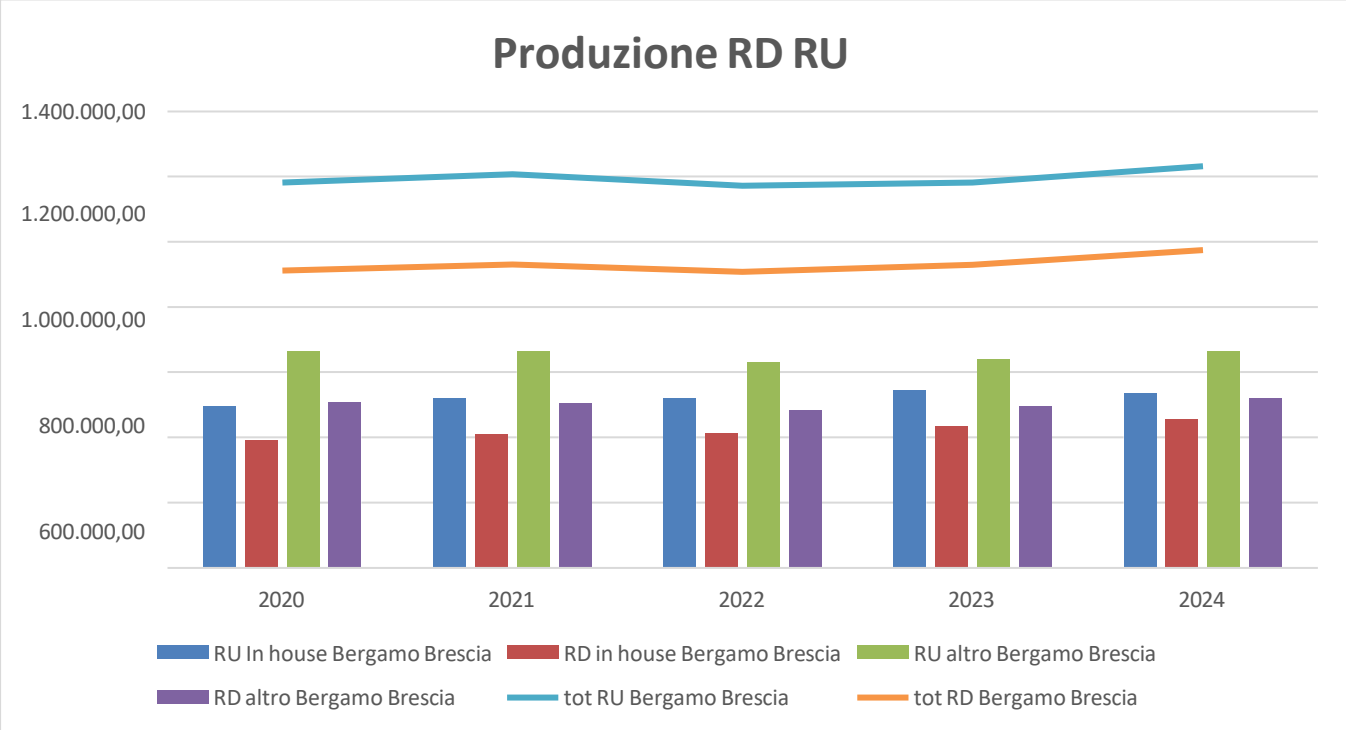
Venendo alla gestione in house (Cluster A) emerge inoltre che i Comuni gestiti in house nelle Province di Bergamo e Brescia complessivamente presentano per l'anno 2024 una produzione pro-capite media maggiore rispetto al risultato Regionale, riscontrando un quantitativo pari a **428,84 kg/ab/anno**, storicamente confermata nelle singole annualità del quinquennio precedente (2020-2024).

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Totale di RD(t)	Totale di RU(t)	Kg/ab anno RD
2020	1.011.308	389.953	495.651	385,59
2021	1.042.389	409.376	520.912	392,73
2022	1.047.158	411.382	520.889	392,86
2023	1.060.724	433.539	542.748	408,72
2024	1.062.905	455.813	566.865	428,84
Totale complessivo	**5.224.484**	**2.100.065**	**2.647.066**	**401,97**

Per quanto attiene la gestione non in house (Cluster B) emerge che i Comuni non gestiti in house nelle Province di Bergamo e Brescia, pur presentando una produzione pro-capite media per l'anno 2024 superiore al target regionale, raggiungono una performance media inferiore rispetto al Cluster A, riscontrando un quantitativo pari a **393,30 kg/ab/anno,** che trova conferma anche nelle singole annualità del quinquennio precedente (2020-2024)**.**

anno	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RD(t)	Somma di RU(t)	Kg/ab anno RD
2020	1.335.896	506.678	663.644	379,28
2021	1.313.455	505.211	663.777	384,64
2022	1.310.603	481.683	629.536	367,53
2023	1.312.775	495.573	638.765	377,50
2024	1.318.270	518.470	664.617	393,30
Totale complessivo	**6.590.999**	**2.507.617**	**3.260.341**	**380,46**

Analizzando dunque i dati sopra esposti nel loro complesso, si riscontra come la produzione pro-capite di Rifiuti da Raccolta Differenziata nei Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia oggetto di affidamento in house (Cluster A) risulti sempre maggiore rispetto agli stessi parametri di confronto con le realtà territoriali che hanno optato per soluzioni differenti all'In House (ClusterB).



Fonte dati: vedi Allegato ISPRA1 "elaborazione dati forniti da Catasto Rifiuti ISPRA 2019/2024 - https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=&width=1920&height=1080

*** * ***

4.2.6 - Servizi integrati di supporto alle amministrazioni comunali

L'efficacia ed il livello qualitativo discendente dalla complessiva configurazione organizzativa e gestionale adottata ed alla complessiva platea dei servizi erogati si rende ancora più apprezzabile in relazione ad una società *in house*, quale articolazione oggettiva del Comune, di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune quali, a titolo esemplificativo:

- i costi riferibili a tutte le attività di supporto e consulenza fornite dagli uffici della propria società *in house* per tutto quanto concerne la gestione dei rifiuti e delle problematiche amministrative, tecniche e/o operative riferite a tale ambito (modifiche normative, nuovi adempimenti, nuove progettualità finalizzate al miglioramento dei servizi, ecc.), con particolare riferimento al gravoso lavoro di supporto relativo ad ARERA e alle novità introdotte nel corso dell'ultimo triennio;
- i costi riguardanti il presidio di ulteriori attività e servizi accessori forniti dalla propria società *in house* nell'ambito dei canoni e delle tariffe applicate, quali:
    - il supporto assicurato in fase di redazione dei PEF (Piano Economico Finanziario) dei Comuni (non solo del PEF grezzo, di competenza del gestore);
    - la compilazione online semestrale ed annuale delle schede O.R.S.O. (Osservatorio Rifiuti Sovraregionale) (https://orso.arpalombardia.it/) e del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale (MUD), sia per quanto riguarda i rifiuti prodotti dal Comune che per quanto riguarda i rifiuti pericolosi in uscita dal CRC (Centro di Raccolta Comunale), senza applicazione di maggiori canoni;
    - Altri adempimenti organizzativi ed operativi previsti dal TQRIF (Testo Unico per la Regolazione della Qualità del servizio di gestione dei Rifiuti Urbani) approvato con Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022 15/2022/R/RIF quali, a titolo esemplificativo, i servizi di pronto intervento e la predisposizione della carta dei sevizi per ciascun Comune, con relativo aggiornamento annuale dei contenuti;
    - Sempre nell'ambito del TQRIF la messa a disposizione del Comune di un numero verde per la ricezione delle segnalazioni/richieste da parte delle utenze relativamente all'attività di "Gestione tariffe e rapporto con gli utenti" di competenza dell'Ente Territoriale

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

*** * ***

In conclusione, dalle analisi sopra riportate emerge in maniera evidente che l'affidamento "in house" del servizio di igiene urbana rapportato ai dati provinciali, ai dati regionali e ai dati

nazionali, è nel complesso migliore alla media e quindi da valutarsi positivamente in quanto efficiente sotto il profilo qualitativo e quantitativo del livello dei servizi offerti.

* * * * *

3. MOTIVAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA DELLA SCELTA

3.1. -Risultati attesi

L'affidamento ha per oggetto l'esecuzione delle prestazioni, servizi e forniture, necessarie alla gestione dei rifiuti urbani, così come definiti e classificati dall'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) e successive modifiche e integrazioni, nelle varie fasi dal conferimento al trattamento/recupero/smaltimento. Il conseguimento della massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani prodotti nell'ambito del territorio servito è l'obiettivo prioritario delle Amministrazioni Comunali, sia per gli aspetti ambientali sia per gli aspetti sociali. Questo unitamente alla massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità locale nonché alla maggiore equità nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi da valutarsi tenendo in considerazione l'effettiva produzione di rifiuti di ogni singola utenza.

L'affidamento del servizio è finalizzato al perseguimento di un ridotto impatto ambientale e si inserisce in un'ottica di ciclo di vita, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014), Allegato 1, recante *"Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani"* (CAM), revisionato con documento pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana serie generale n°182 del 05/08/2022. Il servizio erogato può ritenersi rispondente al Piano Nazionale sul Green Public Procurement.

Gli obiettivi sono così riassumibili:

- conseguimento della massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani prodotti in ambito comunale, sia per quanto attiene gli aspetti ambientali, sia per quanto attiene gli aspetti sociali;
- massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità locale nonché la maggiore equità possibile nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi, da perseguirsi tenendo conto, per quanto possibile, della effettiva produzione di rifiuti realizzata da ciascun utente;
- ottimizzazione, grazie a dedicati servizi di raccolta e meccanismi di tariffazione puntuale, della produzione di rifiuti indifferenziati da avviare a smaltimento con conseguente recupero massimale delle frazioni differenziate e "nobili", comportando un aumento delle percentuali di raccolta differenziata ed una riduzione di costi grazie alla valorizzazione economica delle predette frazioni;

- riduzione/prevenzione della produzione dei rifiuti anche per mezzo di campagne di informazione e sensibilizzazione volte agli acquisti consapevoli, ecc.;
- consolidamento e costante miglioramento quali-quantitativo delle singole frazioni di rifiuto valorizzabile;
- miglioramento degli standard di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati con contestuale contenimento dei costi da porre a carico dell'utenza;
- valorizzazione dei Centri di Raccolta Rifiuti Comunali per la raccolta differenziata, anche grazie alla prevista informatizzazione degli stessi mediante sistemi di identificazione degli utenti e di registrazione dei conferimenti;
- massimizzazione dell'igiene e del decoro dell'intero territorio comunale e la salvaguardia dell'ambiente, grazie anche alla cura ed attenzione rispetto ai rifiuti abbandonati;
- conseguimento della massima tempestività ed efficacia dell'interazione tra l'Amministrazione, il Gestore del Servizio e l'Utenza, anche per mezzo di APP e applicazioni web dedicate, in grado di:
    - permettere ad ogni tipologia di utente di interloquire anche ONLINE, per segnalare eventuali disfunzioni od eventi importanti, sia per richiedere interventi ordinari e straordinari;
    - avere informazioni sulla tipologia di raccolta prevista rispetto al calendario delle raccolte;
    - essere costantemente aggiornati circa orari e modalità di accesso al centro di raccolta;
    - inviare richieste e chiedere chiarimenti sul servizio.

3.2 Comparazione con opzioni alternative: comparazione economica dei costi storici con dati medi provinciali

Si è ritenuto pertanto di effettuare un approfondimento con i costi medi provinciali (che risultano essere quelli più bassi rispetto ai dati nazionali e regionali) espressi in €/ab anno. Anche in questo caso, come nel paragrafo precedente, sono stati analizzati a livello Provinciale e a livello Regionale i costi della gestione del servizio secondo il modello in house (Cluster A) e con il modello del ricorso al mercato (Cluster B). Per poter paragonare i dati tra comuni con popolazione differente, si procede, secondo il procedimento consueto, alla normalizzazione dei dati tenendo quale riferimento le risultanze prodotte dal pubblico Catasto dei rifiuti Urbani redatto da ISPRA, dividendo il parametro in oggetto per il numero degli abitanti residenti (es. kg/ab/anno, €/ab/anno); ISPRA restituisce inoltre la valutazione del costo in Euro/tonnellata (di seguito €/ton) quale criterio di confronto tra situazioni territoriali diverse, più che altro per omogeneità di valutazione e composizione con i costi di trattamento/smaltimento.

I dati dei costi anno 2024 sono reperiti dal sito dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale) nell'area dedicata al Catasto dei Rifiuti Urbani – Dati anno 2024. Tali dati sono pubblicati dall'ISPRA al seguente link:

https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=menucostiru

3.2.1. - Costo pro-capite (€/ab.anno)

Quale benchmark di riferimento, al fine di consentire un inquadramento economico ed un raffronto basato su parametri oggettivi, si prende in considerazione il costo pro-capite espresso in €/ab.anno.

Per l'anno 2024 in Lombardia (dati ufficiali aggiornati) il parametro di riferimento risulta essere pari a **156,79** €/ab.anno, che segue al **144,50** €/ab.anno del 2023, riscontrando un aumento del 8,51%.

Macroarea: NORD

Anno selezionato: 2024

Costi di gestione nazionali e per macroarea » Costi di gestione regioni area: NORD

Utilizzando il pulsante è possibile esportare le tabelle in formato csv Esporta tabelle

Composizione del campione di comuni e riepilogo dei relativi costi totali medi di gestione pro capite e per kg di rifiuto, regioni NORD - Anno 2024

Regione	Comuni campione (n)	Tot. comuni (n)	Pop. campione (abitanti)	Pop. totale (abitanti)	Costo pro capite (Euro/ ab*anno)
Piemonte	1.093	1.180	4.102.519	4.255.702	**206,62**
Valle d'Aosta	74	74	122.714	122.714	**254,07**
Lombardia	1.397	1.502	9.651.229	10.035.481	**156,79**
Trentino-Alto Adige	272	282	1.026.860	1.086.095	**162,76**
Veneto	494	560	4.319.071	4.851.851	**182,97**
Friuli-Venezia Giulia	188	215	1.160.879	1.194.095	**155,43**
Liguria	225	234	1.484.613	1.509.908	**288,34**
Emilia-Romagna	326	330	4.454.127	4.465.678	**217,56**

Filtra per macroarea...

Anno selezionato: 2023

Costi di gestione nazionali e per macroarea » Costi di gestione regioni area: Italia

Composizione del campione di comuni e riepilogo dei relativi costi totali medi di gestione pro capite e per kg di rifiuto, regioni Italia - Anno 2023

Regione	Comuni campione (n)	Tot. comuni (n)	Pop. campione (abitanti)	Pop. totale (abitanti)	Costo pro capite (Euro/ ab*anno)
Piemonte	1.097	1.180	4.153.527	4.252.581	**190,28**
Valle d'Aosta	74	74	123.018	123.018	**232,23**
Lombardia	1.353	1.504	9.512.670	10.020.528	**144,55**
Trentino-Alto Adige	271	282	1.055.795	1.082.116	**147,91**
Veneto	556	563	4.826.992	4.851.972	**163,78**
Friuli-Venezia Giulia	185	215	1.155.041	1.195.792	**144,95**
Liguria	212	234	1.403.289	1.508.847	**275,66**
Emilia-Romagna	316	330	4.387.671	4.455.188	**209,08**

Prendendo ora in esame la situazione a livello provinciale in relazione alle Provincie di Bergamo e Brescia, nel loro complesso, notiamo come le stesse risultino nettamente virtuose nei confronti della media Regionale, riscontrando un costo pro-capite sensibilmente inferiore registrando un costo pari ad €/ab. anno **139,88.**

anno	Provincia	Somma di Pop.(abitanti)	Somma di € COMPLESSIVO	€/ab.anno
2024 Totale	BG+BS	2.316.573	324.061.297,83	139,88

Proseguendo nell'analisi di dettaglio, si registra come il costo per la sola Provincia di Brescia si attesti pari ad €/ab. anno **156,56**, mentre la sola Provincia di Bergamo si attesta pari ad €/ab. anno **120,67**, risultati sempre inferiori alla media Regionale che definiscono le due Provincie particolarmente virtuose. Necessario peraltro sottolineare come la Provincia di Bergamo risulti la più virtuosa in Lombardia registrando il costo pro-capite più basso nei confronti di tutte le altre Province Lombarde.

Costo Pro-capite C-tot Provincie di Bergamo COMPLESSIVO

anno	Provincia	Somma di Pop.(abitanti)	Somma di € COMPLESSIVO	€/ab.anno
2024 Totale	Bergamo	1.076.287	129.881.357,42	**120,68**

Costo Pro-capite C-tot Provincie di Brescia COMPLESSIVO

anno	Provincia	Somma di Pop.(abitanti)	Somma di € COMPLESSIVO	€/ab.anno
2024 Totale	Brescia	1.240.286	194.179.940,41	**156,56**

Per quanto riguarda l'analisi specifica dei Comuni delle province di Bergamo e Brescia gestiti da società in house (Cluster A) nell'ultimo anno di riferimento (2024), di seguito si evidenzia come le stesse abbiano conseguito i seguenti risultati:

- nella Provincia di Bergamo si registra un costo €/ab.anno pari a **112,83;**
- nella Provincia di Brescia si registra un costo €/ab.anno pari a **170,85;**

Per quanto riguarda ora l'analisi specifica dei Comuni delle province di Bergamo e Brescia che hanno optato per forme di gestione alternative alle società in house (Cluster B), sempre in riferimento ai dati 2024, si riscontrano i seguenti risultati:

- nella Provincia di Bergamo si registra un costo €/ab.anno pari a **126,49;**
- per la Provincia di Brescia si registra un costo €/ab.anno pari a **144,15;**

A dimostrazione dei dati forniti, si rimanda al file allegato che contiene i dati di dettaglio prelevati dalla fonte ISPRA (v. Allegato ISPRA2),

Analizzando dunque tutti i dati sopra esposti nel loro complesso, sia complessivamente considerati che analizzati per singola Provincia, si riscontra come il **costo pro-capite annuo**, espresso in €/ab.anno, **nei Comuni della Provincia di Bergamo** oggetto di affidamento in house (**Cluster A**) risulti sempre inferiore rispetto agli stessi parametri di confronto con le realtà territoriali che hanno optato per soluzioni differenti all'In House (**Cluster B**).

3.2.2. - Costo per Kilogrammo di Rifiuto Urbano Prodotto (Eurocent/Kg.anno)

Quale ulteriore benchmark di riferimento, al fine di consentire un inquadramento economico ed un raffronto basato su parametri oggettivi, si prende in considerazione il costo annuo per singolo Kilogrammo di RU prodotti espresso in centesimi (Eurocent/Kg.anno).

Per l'anno 2024 in Lombardia (dati ufficiali aggiornati) risulta essere pari a **32,32** Eurocent/Kg.anno, in leggero aumento rispetto allo stesso dato di competenza 2023 pari a 30,63 Eurocent/Kg.anno.

Macroarea: NORD

Costi di gestione nazionali e per macroarea » Costi di gestione regioni area: NORD

Anno selezionato: 2024

Utilizzando il pulsante è possibile esportare le tabelle in formato csv Esporta tabelle

Composizione del campione di comuni e riepilogo dei relativi costi totali medi di gestione pro capite e per kg di rifiuto, regioni NORD - Anno 2024

Regione	Comuni campione (n)	Tot. comuni (n)	Pop. campione (abitanti)	Pop. totale (abitanti)	Costo per kg RU (Eurocent/ kg*anno)
Piemonte	1.093	1.180	4.102.519	4.255.702	**39,39**
Valle d'Aosta	74	74	122.714	122.714	**39,68**
Lombardia	1.397	1.502	9.651.229	10.035.481	**32,32**
Trentino-Alto Adige	272	282	1.026.860	1.086.095	**32,58**
Veneto	494	560	4.319.071	4.851.851	**35,03**
Friuli-Venezia Giulia	188	215	1.160.879	1.194.095	**28,97**
Liguria	225	234	1.484.613	1.509.908	**52,40**
Emilia-Romagna	326	330	4.454.127	4.465.678	**32,81**

Macroarea: NORD

Costi di gestione nazionali e per macroarea » Costi di gestione regioni area: NORD

Anno selezionato: 2023

Composizione del campione di comuni e riepilogo dei relativi costi totali medi di gestione pro capite e per kg di rifiuto, regioni NORD - Anno 2023

Regione	Comuni campione (n)	Tot. comuni (n)	Pop. campione (abitanti)	Pop. totale (abitanti)	Costo per kg RU (Eurocent/ kg*anno)
Piemonte	1.097	1.180	4.153.527	4.252.581	**37,73**
Valle d'Aosta	74	74	123.018	123.018	**37,43**
Lombardia	1.353	1.504	9.512.670	10.020.528	**30,63**
Trentino-Alto Adige	271	282	1.055.795	1.082.116	**33,20**
Veneto	556	563	4.826.992	4.851.972	**37,88**
Friuli-Venezia Giulia	185	215	1.155.041	1.195.792	**28,26**
Liguria	212	234	1.403.289	1.508.847	**51,53**
Emilia-Romagna	316	330	4.387.671	4.455.188	**32,74**
NORD	**4.064**	**4.382**	**26.618.003**	**27.490.042**	**34,51**

Prendendo ora in esame la situazione a livello provinciale in relazione alle Provincie di Bergamo e Brescia nel loro complesso, anche in questo caso, notiamo come le stesse risultino nettamente virtuose nei confronti della media Regionale, riscontrando un costo pro-capite sensibilmente in inferiore registrando un costo per Kilogrammo di RU prodotti complessivamente nelle due provincie pari a **26,95 Eurocent/kg*anno**

Costo Eurocent/kg*anno Province di Bergamo e Brescia COMPLESSIVO

anno	Provincia	Costo COMPLESSIVO in €	Somma di RU(t)	Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)
2024	**Bergamo, Brescia**	**324.061.297,83**	**1.202.331,69**	**26,95**

Proseguendo nell'analisi di dettaglio, si registra come il costo per la sola Provincia di Brescia si attesti pari ad **Eurocent/kg*anno 28,27**, mentre per la Provincia di Bergamo si attesta pari ad **Eurocent/kg*anno 25,20**, risultati sempre inferiori alla media Regionale che definiscono ancora una volta le due Provincie particolarmente virtuose.

Soffermandoci sul target appena descritto, va sottolineato come, sempre nel loro complesso, i Comuni serviti da società in house (*Cluster A*) segnano un costo per kg relativo alla media complessiva delle due Province raggiungendo un costo pari a **Eurocent/kg*anno 27,05** che risulta inferiore al parametro generale della Regione Lombardia. L'analisi del *Cluster B* riscontra un valore sostanzialmente equivalente registrando un costo pari a **Eurocent/kg*anno 26,87.**

Costo Eurocent/kg*anno Province di Bergamo e Brescia in base ai CLUSTER

anno	Provincia	CLUSTER	Somma di € COMPLESSIV O	Somma di RU(t)	Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)
2024	Bergamo, Brescia	CLUSTER A	150.198.070,19	555.335,47	27,05
		CLUSTER B	173.863.227,64	646.996,22	26,87

A dimostrazione dei dati forniti, si allegano (v. Allegato ISPRA3) le tabelle con i quantitativi ed i costi derivanti dai piani economico finanziari approvati dai Comuni riscontrate dal Catasto Rifiuti di ISPRA

Le indagini sin qui eseguite, con particolare riferimento ai valori trattati nei paragrafi 2 e 3, evidenziano come le performance proprie dei Comuni in Cluster A (affidamenti in-house) con particolare riferimento alla Provincia di appartenenza del Comune di Brembate di Sopra (Bergamo) registrino il dato migliore rispetto a tutti gli altri indicatori evidenziati.

4. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

4.1 Compensazioni Economiche degli obblighi di servizio (art. 14, comma 3)

A fronte degli specifici obblighi di servizio pubblico non sono previste compensazioni.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni, se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'art. 3, n. 2, della Direttiva) confluiscano verso un medesimo scopo.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

Nel caso di specie i rapporti tra Ente locale e l’azienda affidataria del servizio saranno regolati da specifico contratto di servizio dal quale si rinvengono le modalità di esecuzione e gli obblighi in capo all’affidataria nonché le compensazioni economiche contrattualmente pattuite (cfr. corrispettivi al netto delle eventuali tariffe) che risultano adeguate a remunerare i costi sostenuti dall’azienda per l’esercizio delle attività svolte.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità) e comunque secondo concetti di parità.

I costi del servizio saranno interamente coperti dalla TARI all'interno del PEF annuale di riferimento.

4.2. Conformità alla Disciplina Europea degli aiuti di stato – ragioni di non applicabilità dell'art. 107 del TFUE

Ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016, secondo cui l'atto deliberativo di acquisto di partecipazioni in società già costituite "*dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"*.

La qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di *servizio di interesse economico generale* (cd. *SIEG*) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea 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.

Nello specifico, tale Pacchetto (cd. Pacchetto SIEG) prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza *Altmark*.

In particolare, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

1. L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;

2. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
3. La compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
4. Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Alla luce di quanto esposto al paragrafo precedente, si precisa che il D.Lgs. 201/2022 definisce i servizi di interesse economico generale (SIEG) di livello locale a rete come segue: «*servizi di interesse economico generale di livello locale a rete*» o «*servizi pubblici locali a rete*»: i 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 (art. 2, c. 1 lett. d).

Il servizio di igiene urbana comprensivo delle componenti esemplificative ma non esaustive di raccolta, trasporto, avvio al trattamento, è riconducibile normativamente ad un SIEG e di conseguenza l'affidataria di tali servizi è incaricata di obblighi di servizio pubblico (in riferimento al punto 1 di cui sopra)

Con legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono state attribuite all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti. Le competenze conferite sono svolte con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, incluse quelle di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge istitutiva n.481/1995, allo stesso modo degli altri settori regolati dalla medesima Autorità.

Con riferimento agli obblighi di servizio pubblico relativi al servizio di gestione urbana trovano oggi definizione prioritariamente nella regolazione ARERA che nel corso della propria attività regolatoria ha identificato:

- metodologia tariffaria per la definizione dei corrispettivi di servizio;
- definizione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (tra le altre: approvazione della Carta della Qualità Integrata del servizio di igiene urbana)
- definizione delle disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani
- definizione dello schema tipo del contratto di servizio (con efficacia eterointegratoria rispetto ai contenuti di contratti e/o affidamenti che se ne discostino)

e ha proceduto a identificare le caratteristiche degli ulteriori "pilastri" di regolazione:

- introduzione della separazione contabile e amministrativa nel settore dei rifiuti urbani;
- introduzione dei primi criteri di articolazione tariffaria agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

All'interno di un quadro regolatorio oramai definito, il soggetto affidatario ha predisposto la documentazione contrattuale seguendo le direttive dell'Autorità (cfr. documento contrattuale,

Carta qualità del servizio, PEFA, pubblicazione sul proprio sito di uno spazio dedicato alla trasparenza rifiuti). ARERA riveste, di conseguenza, la figura di attore principale nell'assicurare le condizioni che il servizio di gestione urbana sia messo a disposizione di tutti gli utenti, a prescindere dalla localizzazione geografica, ad un determinato livello di qualità e ad un prezzo sostenibile con ciò garantendosi fondamentalmente l'universalità, l'inclusività e la accessibilità del servizio.

In relazione ai punti 2, 3 e 4 si riporta quanto segue:Ai sensi dell'art. 203 ultimo periodo TUA: "*Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato*".

In particolare, ai sensi e per gli effetti della Delibera ARERA 363/2021/R/rif e successivi aggiornamenti, i corrispettivi del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sono definiti in base ai criteri di conoscimento dei costi efficienti di esercizio e degli obiettivi di economia circolare determinati con una programmazione quadriennale.

La procedura per la definizione degli stessi prevede regole certe (costi efficienti derivanti da scritture contabili storiche, rivalutazioni definite da norma), e più soggetti che intervengono al fine di effettuare i dovuti controlli (soggetto validatore per il controllo della correttezza del dato e della procedura, Ente territorialmente competente per la redazione finale e per le scelte correlate all'ambito territoriale, Consiglio Comunale per l'approvazione, ARERA per l'autorizzazione finale).

Tutti i costi del servizio sono coperti integralmente, ai sensi della normativa vigente, dalla TARI tributo, come istituita dalla Legge 147/2013 quale corrispettivo per lo svolgimento del servizio da parte dei Gestori operanti all'interno del territorio dell'Ente Territorialmente Competente che, per quanto riguarda la regione Lombardia, sono riconducibili ai singoli territori comunali.

Il soggetto affidatario si è contrattualmente obbligato a definire il corrispettivo relativo al servizio integrato di gestione dei rifiuti ovvero delle singole attività che lo compongono secondo il metodo tariffario pro tempore vigente così come riportato nel contratto di servizio.

Sulla base del PEFA asseverato e depositato agli atti, i corrispettivi del servizio per il periodo temporale dell'affidamento sono in linea con il dettato regolatorio ora vigente, e saranno monitorati in base ai successivi interventi normativi.

A conclusione della disamina tecnica e normativa che precede, con riferimento al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del Comune di Brembate di Sopra, si può ragionevolmente affermare che vengono osservate tutte le condizioni innanzi elencate.

Pertanto, **le compensazioni economiche degli obblighi derivanti da servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato, rientrando piuttosto nella normale dinamica prevista dalla normativa e dalla disciplina regolatoria ARERA.**

*** * ***

PARTE SECONDA
ART. 17 D.LGS. 23 DICEMBRE 2022 N. 201
Affidamento a società in house

Come già precisato nella Prima Parte della presente relazione la modalità di gestione dei servizi di igiene urbana del Comune di Brembate di Sopra avverrà in continuità con l'affidamento dei medesimi servizi a Ecoisola S.r.l. in forza del subentro ai contratti attivi e passivi da parte di Servizi Comunali S.p.A. contestualmente al perfezionamento della cessione delle quote di Ecoisola S.r.l. e il contestuale acquisto delle azioni di Servizi Comunali S.p.A..

Si ritiene pertanto che l'onere della motivazione analitica in merito alla scelta dell'affidamento del servizio di igiene urbana alla propria società *in house* sia stato assolto nel momento in cui lo scrivente Comune procedette all'affidamento dei servizi di igiene ambientale a Ecoisola S.r.l., stante il mantenimento delle condizioni funzionali ed economiche in essere, in forza del Contratto di servizio in corso di validità che viene trasferito a Servizi Comunali S.p.A. (art. 2558 Codice Civile - Successione nei contratti).

Resta comunque da relazionare sulle caratteristiche della Società subentrante, Servizi Comunali S.p.A., ai contratti in essere con Ecoisola S.r.l. che vengono integralmente riconfermati.

Servizi Comunali S.p.A. dalla sua fondazione (1996) ad oggi, ha garantito elevanti standard qualitativi ed economici.

Anche per il 2025 Servizi Comunali ed i Comuni dalla medesima gestiti si sono qualificati secondo i risultati dell'analisi di Legambiente denominata "Comuni Ricicloni" tra i migliori in tutta la regione Lombardia.

In particolare, nella classifica dei Comuni fra 5.000 e 15.000 abitanti, Servizi Comunali S.p.A. oltre ad occupare otto dei primi dieci posti, risulta classificata con ben n. 18 (diciotto) Comuni nelle prime n. 32 (trentadue) posizioni.

Fra i comuni lombardi con meno di 5 mila abitanti, il più "riciclone" è Foresto Sparso sempre sulla stessa dimensione, oltre al numero uno, ce ne sono altri 4 serviti da Servizi Comunali Spa all'interno dei primi 10 in classifica.

Fra i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 ed i 15.000 abitanti la società registra il 5° posto nella classifica dei comuni lombardi più ricicloni della medesima fascia.

In ultimo, per percentuale di raccolta differenziata nei comuni serviti, Servizi Comunali Spa è la seconda realtà della Lombardia e la quarta d'Italia tra le società che gestiscono più di 200.000 abitanti.

Viene allegata di seguito la tabella riportante l'elenco dei Comuni, Provincia Lombarda di riferimento, n. abitanti, % RD e rapporto Pro – capite Secco residuo Kg/Ab/anno

CLASSIFICHE REGIONALI COMUNI RICICLONI

I NOSTRI COMUNI RICICLONI

Comuni sopra i 15.000 abitanti:

POSIZIONE	COMUNE	ABITANTI	% RD	SECCO
5	ALBINO	17.588	83,5%	69,2

Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 15.000 abitanti:

POSIZIONE	COMUNE	ABITANTI	% RD	SECCO
1	VILLONGO	8.169	90,8%	33,5
2	SPIRANO	5.737	87,3%	46,8
3	CIVIDATE AL PIANO	5.099	86,1%	50,3
4	ZANICA	8.839	86,3%	50,5
5	CHIUDUNO	6.260	87,7%	50,7
6	SAN PAOLO D'ARGON	5.938	87,1%	54,7
7	MARTINENGO	11.172	84,9%	55,1
8	PONTERANICA	6.731	84,1%	56,0

Comuni sotto i 5.000 abitanti:

POSIZIONE	COMUNE	ABITANTI	% RD	SECCO
1	FORESTO SPARSO	3.133	90,6%	38,9
3	CREDARO	3.561	88,5%	43,7
6	COMUN NUOVO	4.471	91,8%	49,1
7	CAROBBIO DEGLI ANGELI	4.912	87,2%	50,2
8	COVO	4.368	90,1%	51,8

Servizi Comunali, inoltre, ha sempre assicurato bilanci in attivo e ha nella propria disponibilità un progetto, già autorizzato da Provincia e Regione, per la realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti con caratteristiche fortemente innovative, che una volta realizzato sarà a disposizione di tutti i comuni soci con possibilità di contenimento, nel medio periodo, dei costi di gestione.

La realizzazione dell'impianto non prevede oneri a carico del Comune, essendo lo stesso autofinanziato con gli utili ottenuti nell'esercizio di impresa, che pertanto vengono annualmente re-investiti per offrire ai propri soci migliore qualità e convenienza economica del servizio gestito.

1. MOTIVAZIONE QUALIFICATA

1.1. Analisi del mercato di riferimento

Nella prima parte della relazione, cui si rinvia, sono stati estratti dati dall'Osservatorio Provinciale e da ISPRA, secondo due cluster di riferimento: il cluster A, affidamenti a società in house, ed il cluster B, affidamenti ad operatori economici nel libero mercato.

I dati restituiti a seguito di analisi hanno dimostrato come opzione migliore l'autoproduzione del servizio mediante propria società in house.

Di seguito, verranno analizzati i dati restituiti da ISPRA relativi a:

- Comuni in provincia di Brescia e Bergamo;
- Comuni in provincia di Brescia e Bergamo con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti
- fabbisogni standard del servizio rifiuti come previsto dalle "Linee guida interpretative" per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 3 Agosto 2021, n. 363 e alla Delibera ARERA 3 agosto 2023, n. 389;
- Risultati ottenuti da Servizi Comunali s.p.a. presso i comuni del medesimo bacino geografico.

Come già precisato nella Prima Parte della presente relazione e nello specifico nella valutazione degli S.W.O.T., la modalità di gestione *in house providing* rappresenta quella complessivamente più vantaggiosa (migliori performance, maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza) per il Comune.

In forza di tali considerazioni e dell'esame della situazione gestoria del servizio di igiene urbana a livello regionale e provinciale riportate in relazione ex art.14, sottolineando come la prossimità geografica risulti di fondamentale importanza in relazione all'esecuzione del servizio di igiene urbana presso il territorio comunale, si rende necessario valutare le realtà presenti nel territorio più prossimo al Comune di Brembate di Sopra procedendo all'analisi di dettaglio di tutti i target di riferimento presi precedentemente in considerazione analizzando le performance delle singole società in house insistenti nell'area geografica attinente il Comune di Brembate di Sopra ovvero la provincia di Bergamo e Brescia.

Oltre alla prossimità geografica, si ritiene rilevante anche la dimensione della Società da valutare in relazione agli abitanti serviti; pertanto si è provveduto all'individuazione delle realtà corrispondenti riportando di seguito l'elenco delle Società che risultano servire un bacino di abitanti superiore agli 80.000 abitanti operanti nel territorio indicato:

- C.B.B.O. Srl;
- Garda Uno Spa;
- SAE Valle Sabbia Srl;
- Servizi Comunali Spa;
- Val Cavallina Servizi Srl;
- Valle Camonica Servizi Srl.

Richiamate le analisi precedenti in relazione alla scelta del modello individuato, per meglio proseguire nell'analisi di dettaglio, vengono di seguito richiamati i target economici e di performance della produzione pro-capite di rifiuto secco residuo al fine dell'individuazione della società maggiormente performante anche e soprattutto in relazione alla dimensione simili al Comune di Brembate di Sopra , ovvero:

1. Produzione pro-capite di rifiuto secco nei comuni sopra i 5.000 abitanti;
2. Produzione pro-capite medio di Rifiuti Urbani (RU) espressa in Kg/ab.anno di tutti i comuni serviti dalle singole Società analizzate;
3. Produzione pro-capite medio di Rifiuti Urbani (RU) espressa in Kg/ab.anno dei comuni serviti dalle singole Società analizzate aventi un numero di abitanti > di 5.000 e < di 15.000;
4. Costo pro-capite medio espresso in €/ab.anno di tutti i comuni serviti di tutti i comuni serviti dalle singole Società analizzate;
5. Costo pro-capite medio espresso in €/ab.anno dei comuni serviti dalle singole Società analizzate aventi un numero di abitanti > di 5.000 e < di 15.000;
6. Costo per Kilogrammo di Rifiuto Urbano Prodotto (Eurocent/Kg.anno) di tutti i comuni serviti di tutti i comuni serviti dalle singole Società analizzate;
7. Costo per Kilogrammo di Rifiuto Urbano Prodotto (Eurocent/Kg.anno) dei comuni serviti dalle singole Società analizzate aventi un numero di abitanti > di 5.000 e < di 15.000;

1.2. Produzione pro-capite di rifiuto secco indifferenziato

Al fine di analizzare i livelli di produzione pro-capite di rifiuto ottenute dai comuni in relazione alle differenti Società di gestione in esame, si ritiene prezioso il documento redatto ogni anno da Lega Ambiente denominato Comuni Ricicloni che stila la classifica dei comuni a livello Nazionale e Regionale con la minore produzione di rifiuto secco indifferenziato pro-capite. Questa frazione consiste nel rifiuto scartato dalla raccolta differenziata e che in Regione Lombardia trova il suo collocamento presso gli impianti di incenerimento dei rifiuti.

Doveroso sottolineare come minore sia la quantità di detta frazione di rifiuto, maggiormente virtuosa e performante sia la resa della Raccolta Differenziata.

Per quanto attiene la più recente classifica Comuni Ricicloni 2025, redatta sulla base dei quantitativi riscontrati nell'anno 2024, di seguito si riporta l'estratto dei primi 30 classificati nella categoria "COMUNI TRA I 5.000 E I 15.000 ABITANTI" ovvero corrispondente al target dimensionale del Comune di Brembate di Sopra:

COMUNI TRA 5000 E 15000 ABITANTI

classifica in base alla produzione pro-capite di rifiuto secco residuo

Posizione In Classifica E Comune	Provincia	Abitanti	%RD	Pro-capite Secco Residuo Kg/Ab/Anno
1 Villongo	BG	8169	90.8%	33.5
2 Spirano	BG	5737	87.3%	46.8
3 Cividate al Piano	BG	5099	86.1%	50.3
4 Zanica	BG	8839	86.3%	50.5
5 Chiuduno	BG	6260	87.7%	50.7
6 San Paolo d'Argon	BG	5938	87.1%	54.7
7 Martinengo	BG	11172	84.9%	55.1
8 Ponteranica	BG	6731	84.1%	56.0
9 Bellusco	MB	7487	85.1%	56.6
10 Besozzo	VA	8717	88.6%	57.4
11 Calcinate	BG	6254	84.9%	57.9
12 Rudiano	BS	5910	84.5%	58.9
13 Bonate Sotto	BG	6645	85.7%	59.3
14 Boltiere	BG	6185	84.4%	60.1
15 Urgnano	BG	10140	87.3%	60.2
16 Cologno al Serio	BG	11287	86.9%	60.9
17 Marmirolo	MN	7653	86.4%	61.8
18 San Giorgio su Legnano	MI	6868	82.9%	62.2
19 Pedrengo	BG	5911	86.7%	64.6
20 Roverbella	MN	8714	86.0%	65.0
21 Torre Boldone	BG	8721	83.7%	65.1
22 Coccaglio	BS	8937	84.0%	65.3
23 Villa di Serio	BG	7139	85.1%	65.4
24 Castellucchio	MN	5161	87.5%	65.6
25 Gorlago	BG	5182	85.1%	66.1
26 Roncoferraro	MN	6935	88.1%	66.6
27 Vaprio d'Adda	MI	9723	81.7%	66.7
28 Cologne	BS	7608	82.6%	67.4
29 Albano Sant'Alessandro	BG	8342	82.1%	67.4
30 San Giorgio Bigarello	MN	11958	87.3%	67.5
31 Mozzo	BG	7233	83.0%	68.4
32 Calcio	BG	5551	83.5%	68.6

Analizzando la classifica si evidenzia come ben 18 comuni (evidenziati in tabella con colore) abbiano affidato il servizio a Servizi Comunali S.p.A. e come essi occupino 8 delle prime 10 posizioni della classifica.

In ultima analisi si riscontra ulteriormente come le migliori performance in termini di produzione pro-capite di rifiuto secco indifferenziato vengano raggiunte da Servizi Comunali S.p.A. che risulta:

a. Occupare 8 delle prime 10 posizioni della classifica tra i comuni in Lombardia
b. Occupare 9 delle prime 10 posizioni della classifica tra i comuni n provincia di Bergamo
c. Occupare le prime 3 posizioni della classifica tra i comuni in provincia di Bergamo
d. la società con ben 19 comuni in classifica tra i primi 32 della specifica classifica relativa alle due provincie in esame.

1.3. Produzione pro-capite di rifiuti urbani "ru" (kg/ab.anno)

Per poter confrontare le specifiche produzioni pro-capite di RU a livello delle Società in esame, è necessario stabilire gli indicatori unitari in modo da poterli confrontare tra loro (questa modalità di confronto è definita analisi di benchmark).

Innanzitutto, va reperito il valore unitario relativo alla produzione annua media pro-capite di tutti i rifiuti urbani prodotti nei comuni gestiti dalle Società in esame. Il valore preso a riferimento per il confronto è desunto dai dati forniti dal Catasto Rifiuti Urbani pubblicati da ISPRA. Il Pubblico Catasto restituisce un valore espresso in Kg/ab.anno per singola realtà territoriale per singolo anno di competenza, riportando le singole annualità.

Al fine dell'analisi qui condotta si prendono a riferimento le più recenti 5 annualità disponibili, ovvero i dati quantitativi relativi agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024.

In allegato ISPRA4 possono essere visionati gli esplosi dei singoli Comuni presi in esame e le relative aree di competenza.

Qui di seguito verranno individuati schemi riassuntivi allo scopo di evidenziarne i valori medi complessivi, secondo il principio della massimizzazione del campione d'analisi con l'obbiettivo di ottenere il dato medio più rappresentativo.

Si è pertanto proceduto ad estrarre i valori di tutti i Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia, riportandone la Società in-house affidataria del servizio.

Sulla base di tali dati certificati da ISPRA, viene di seguito preso in esame il quantitativo complessivo di Rifiuti Urbani Prodotti, il numero degli abitanti dichiarati ed il conseguente rapporto che ne determina il benchmark in esame ovvero la quantità annua di Rifiuto Urbano prodotta pro-capite dall'utenza servita dalle singole Società nei differenti anni esaminati.

I criteri di cui sopra sono del tutto oggettivi e consentono di confrontare gli indicatori di riferimento secondo parametri uniformi.

Di seguito si riporta una tabella contenente i dati di produzione RU espressi in Kg/ab.anno relativamente alle singole annualità 2020-2021-2022-2023-2024 (RU Kg/ab.anno). Nella tabella seguente inoltre vengono indicati:

- il Gestore del Servizio (gestori in house);
- il numero annuo complessivo di abitanti per ciascuna Società e per il singolo bacino in esame (Somma di Popolazione (n. abitanti));
- il quantitativo annuo complessivo espresso in Tonnellate anno (Somma di RU(t));

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RU(t)	RU Kg/ab.anno
2020	VALLE CAVALLINA SERVIZI	99.163	40.622,33	409,65
	SERCOM	301.228	136.151,37	451,99
	SAE	84.098	38.783,28	461,17
	CBBO	132.171	63.664,82	481,69
	VALLE CAMONICA SERVIZI	89.780	47.863,11	533,12
	GARDA UNO	208.585	125.017,11	599,36
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
2021	VALLE CAVALLINA SERVIZI	99.099	41.972,81	423,54
	SERCOM	330.127	150.611,04	456,22
	SAE	84.269	39.624,36	470,21
	CBBO	133.277	63.242,81	474,52
	VALLE CAMONICA SERVIZI	89.081	48.456,49	543,96
	GARDA UNO	210.340	131.412,18	624,76
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
2022	VALLE CAVALLINA SERVIZI	101.185	41.939,50	414,48
	SAE	84.418	37.247,27	441,22
	SERCOM	333.076	149.031,35	447,44
	CBBO	133.286	66.711,97	500,52
	VALLE CAMONICA SERVIZI	89.006	46.866,24	526,55
	GARDA UNO	209.972	134.002,55	638,19
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
	SERCOM	346.211	151.649,29	438,03
	VALLE CAVALLINA SERVIZI	101.568	44.765,98	440,75
	SAE	84.841	40.257,85	474,51

2023	CBBO	134.186	70.369,72	524,42
	VALLE CAMONICA SERVIZI	89.310	48.842,89	546,89
	GARDA UNO	211.231	138.592,77	656,12
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
2024	VALLE CAVALLINA SERVIZI	100.847	44.987,31	446,09
	SERCOM	346.991	160.591,15	462,81
	SAE	85.149	40.857,85	479,84
	CBBO	134.394	74.272,34	552,65
	VALLE CAMONICA SERVIZI	89.315	50.161,00	561,62
	GARDA UNO	211.506	145.584,54	688,32

Di seguito si riporta la tabella contenente i dati MEDI considerando l'arcopiano delle cinque annualità relativi alla produzione RU espressi in Kg/ab.anno:

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RU(t)	RU Kg/ab.anno
2020 - 2024	VALLE CAVALLINA SERVIZI	501.862	214.287,92	426,99
	SERCOM	1.657.633	748.034,21	451,27
	SAE	422.775	196.770,60	465,43
	CBBO	667.314	338.261,66	506,90
	VALLE CAMONICA SERVIZI	446.492	242.189,73	542,43
	GARDA UNO	1.051.634	674.609,15	641,49
DATO MEDIO NEL PERIODO		**4.747.710**	**2.414.153**	**508,49**

1.4. Produzione pro-capite di rifiuti urbani "ru" (kg/ab.anno) in comuni aventi un numero di abitanti > 5.000 < 15.000

Proseguendo lungo il percorso tecnico meglio dettagliato nel paragrafo precedente, si procede ora all'analisi di dettaglio degli stessi indicatori di cui sopra soffermandosi sui dati relativi alla produzione annua di Rifiuti Urbani in Comuni aventi una dimensione per numero di abitanti equivalente al Comune di Brembate di Sopra che conta 8081 abitanti (dato 31/12/2025).

Reperito il valore unitario relativo alla produzione annua media pro-capite di tutti i rifiuti urbani prodotti nei comuni gestiti dalle Società in esame (valori forniti dal Catasto Rifiuti Urbani pubblicati da ISPRA)

espresso in Kg/ab.anno per singola realtà territoriale per singolo anno di competenza, in relazione alle singole annualità, Al fine dell'analisi di seguito condotta, si prendono a riferimento le più recenti cinque annualità disponibili, ovvero i dati quantitativi relativi agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 (in allegato ISPRA5) possono essere visionati gli esplosi dei singoli Comuni presi in esame e le relative aree di competenza).

Qui di seguito verranno dunque individuati schemi riassuntivi allo scopo di evidenziarne i valori medi complessivi, secondo le medesime modalità e principi sopra descritti.

Prendendo quindi quale riferimento tutti i Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia affidanti a Società in-house, sulla base di tali dati certificati da ISPRA, viene di seguito preso in esame il quantitativo complessivo di Rifiuti Urbani Prodotti, il numero degli abitanti dichiarati ed il conseguente rapporto che ne determina il benchmark in esame ovvero la quantità annua di Rifiuto Urbano prodotta pro-capite dall'utenza servita dalle singole Società nei differenti anni esaminati.

I criteri di cui sopra sono del tutto oggettivi e consentono di confrontare gli indicatori di riferimento secondo parametri uniformi.

Tenendo in considerazione quindi i Comuni aventi una popolazione servita analoga al Comune di Brembate di Sopra, di seguito si riporta una tabella contenente i dati specificatamente relativi alla produzione RU espressi in Kg/ab.anno relativamente alle singole annualità 2020-2021-2022-2023-2024 (RU Kg/ab.anno). Anche in questo caso, nella tabella seguente vengono indicati:

- il Gestore del Servizio (gestori in house)
- il numero annuo complessivo di abitanti per ciascuna Società e per il singolo bacino in esame (Somma di Popolazione (n. abitanti));
- il quantitativo annuo complessivo espresso in Tonnellate anno (Somma di RU(t));

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RU(t)	RU Kg/ab.anno
2020	VALLE CAVALLINA SERVIZI	55.560	22.158,42	398,82
	SERCOM	191.224	88.058,31	460,50
	SAE	49.910	23.032,27	461,48
	CBBO	64.004	29.941,02	467,80
	VALLE CAMONICA SERVIZI	5.162	2.804,59	543,31
	GARDA UNO	110.798	64.433,46	581,54

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RU(t)	RU Kg/ab.anno
	VALLE CAVALLINA SERVIZI	50.536	21.027,10	416,08
	SERCOM	208.788	95.197,70	455,95
	CBBO	64.551	29.675,73	459,73

2021	SAE	50.300	23.700,57	471,18
	VALLE CAMONICA SERVIZI	5.119	2.852,18	557,18
	GARDA UNO	112.002	68.004,31	607,17
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
2022	VALLE CAVALLINA SERVIZI	50.608	20.250,21	400,14
	SAE	50.349	22.163,56	440,20
	SERCOM	204.204	90.684,85	444,09
	CBBO	64.464	31.600,71	490,21
	VALLE CAMONICA SERVIZI	5.043	2.795,11	554,26
	GARDA UNO	111.727	68.361,03	611,86
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
2023	SERCOM	224.337	97.046,68	432,59
	VALLE CAVALLINA SERVIZI	55.808	24.406,84	437,34
	SAE	50.744	24.229,98	477,49
	CBBO	64.795	32.831,21	506,69
	VALLE CAMONICA SERVIZI	5.057	2.908,75	575,19
	GARDA UNO	117.561	73.400,87	624,36
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di RU(t)**	**RU Kg/ab.anno**
2024	VALLE CAVALLINA SERVIZI	55.917	24.948,99	446,18
	SERCOM	230.040	106.638,48	463,56
	SAE	50.974	24.500,11	480,64
	CBBO	64.877	34.594,94	533,24
	VALLE CAMONICA SERVIZI	5.045	3.013,46	597,32
	GARDA UNO	117.764	76.697,94	651,29

Di seguito si riporta la tabella contenente i dati MEDI considerando il periodo delle cinque annualità relativi alla produzione RU espressi in Kg/ab.anno:

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di RU(t)	RU Kg/ab.anno
2020 - 2024	VALLE CAVALLINA SERVIZI	268.429	112.791,55	420,19
	SERCOM	1.058.593	477.626,01	451,19
	SAE	252.277	117.626,48	466,26
	CBBO	322.691	158.643,60	491,63
	VALLE CAMONICA SERVIZI	25.426	14.374,09	565,33
	GARDA UNO	569.852	350.897,61	615,77

DATO MEDIO NEL PERIODO	**2.497.268**	**1.231.959**	**493,32**

1.5. Costo pro-capite medio (€/ab.anno) di tutti i comuni gestiti

Per poter ora confrontare le dinamiche di costo a livello delle Società in esame, è necessario stabilire gli indicatori di costo pro-capite espressi in €/ab.anno unitari in modo da poterli confrontare tra loro (questa modalità di confronto è definita analisi di benchmark).

Innanzitutto, va reperito il valore unitario relativo al costo medio pro-capite sostenuto dai comuni gestiti dalle Società in esame. Il valore preso a riferimento per il confronto è desunto dai dati forniti dal Catasto Rifiuti Urbani pubblicati da ISPRA. Il Pubblico Catasto restituisce un valore espresso in €/ab.anno per singola realtà territoriale per singolo anno di competenza, riportando le singole annualità.

Al fine dell'analisi qui condotta si prendono a riferimento le più recenti 5 annualità disponibili, ovvero i dati quantitativi relativi agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024.

In allegato ISPRA6 possono essere visionati gli esplosi dei singoli Comuni presi in esame e le relative aree di competenza.

Qui di seguito verranno individuati schemi riassuntivi allo scopo di evidenziarne i valori medi complessivi, secondo il principio della massimizzazione del campione d'analisi con l'obbiettivo di ottenere il dato medio più rappresentativo.

Si è pertanto proceduto ad estrarre i valori di tutti i Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia, riportandone la Società in-house affidataria del servizio.

Sulla base di tali dati certificati da ISPRA, viene di seguito preso in esame il costo complessivo sostenuto dalle realtà analizzate, il numero degli abitanti dichiarati ed il conseguente rapporto che ne determina il benchmark in esame ovvero il costo annuo pro-capite sostenute dall'utenza servita dalle singole Società nei differenti anni esaminati.

I criteri di cui sopra sono del tutto oggettivi e consentono di confrontare gli indicatori di riferimento secondo parametri uniformi.

Di seguito si riporta una tabella contenente il costo pro-capite espresso in €/ab.anno relativamente alle singole annualità 2020-2021-2022-2023-2024 (€/ab.anno). Nella tabella seguente inoltre vengono indicati:

- il Gestore del Servizio (gestori in house)
- il numero annuo complessivo di abitanti per ciascuna Società e per il singolo bacino in esame (Somma di Popolazione (n. abitanti));
- il costo annuo complessivo espresso in €/anno (Somma di € COMPLESSIVO);

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di € COMPLESSIVO	€/ab.anno
	Servizi Comunali	296.910	27.954.602,26	94,15
	Valle Cavallina Servizi	87.814	9.982.011,30	113,67

2020	SAE Valle Sabbia	84.098	9.789.369,70	116,40
	CBBO	119.771	14.177.382,48	118,37
	Valle Camonica Servizi	82.361	11.151.510,61	135,40
	Garda Uno	208.585	35.255.903,19	169,02
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2021	Servizi Comunali	330.127	32.707.350,44	99,08
	Valle Cavallina Servizi	95.998	10.753.167,37	112,01
	CBBO	133.277	16.844.657,46	126,39
	SAE Valle Sabbia	84.269	12.163.976,27	144,35
	Garda Uno	204.775	35.062.768,02	171,23
	Valle Camonica Servizi	89.081	15.277.858,15	171,51
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2022	Servizi Comunali	333.076	34.056.881,70	102,25
	Valle Cavallina Servizi	89.437	9.972.756,10	111,51
	SAE Valle Sabbia	84.418	10.153.941,79	120,28
	CBBO	133.286	16.619.242,78	124,69
	Valle Camonica Servizi	89.006	14.772.315,82	165,97
	Garda Uno	209.972	35.003.528,68	166,71
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2023	Servizi Comunali	359.670	37.172.714,65	103,35
	Valle Cavallina Servizi	94.131	10.377.877,41	110,25
	CBBO	134.186	16.935.452,05	126,21
	SAE Valle Sabbia	84.841	11.002.358,68	129,68
	Valle Camonica Servizi	89.310	15.435.369,59	172,83
	Garda Uno	211.231	37.307.477,63	176,62
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
	Servizi Comunali	346.991	38.958.811,11	112,28
	Valle Cavallina Servizi	100.847	12.329.121,82	122,26
	SAE Valle Sabbia	85.149	11.592.141,16	136,14
	CBBO	134.394	19.587.864,63	145,75

2024	Valle Camonica Servizi	89.315	16.870.061,72	188,88
	Garda Uno	211.506	43.119.266,96	203,87

Di seguito si riporta la tabella contenente i dati MEDI considerando il periodo delle cinque annualità relativi alla produzione RU espressi in Kg/ab.anno:

anno	Gestore del Servizio	Somma di Pop.(abitanti)	Somma di € COMPLESSIVO	€/ab.anno
2020 - 2024	Servizi Comunali	1.666.774	170.850.360,16	102,50
	Valle Cavallina Servizi	468.227	53.414.934,00	114,08
	CBBO	654.914	84.164.599,40	128,51
	SAE Valle Sabbia	422.775	54.701.787,60	129,39
	Valle Camonica Servizi	439.073	73.507.115,89	167,41
	Garda Uno	1.046.069	185.748.944,48	177,57
DATO MEDIO NEL PERIODO		**4.697.832**	**622.387.741,53**	**132,48**

1.6. Costo pro-capite medio (€/ab.anno) in comuni aventi un numero di abitanti > 5.000 < 15.000

Proseguendo lungo il percorso tecnico meglio dettagliato nel paragrafo precedente, si procede ora all'analisi di dettaglio degli stessi indicatori di cui sopra con riferimento ai dati relativi al costo €/ab.anno riscontrabile in Comuni aventi una dimensione per numero abitanti equivalente al Comune di Brembate di Sopra che conta 8081 abitanti (dato 31/12/2025).

Reperito il valore unitario relativo al costo medio annuo per abitanti nei comuni gestiti dalle Società inesame (valori forniti dal Catasto Rifiuti Urbani pubblicati da ISPRA) espresso in €/ab.anno per singola realtà territoriale per singolo anno di competenza, in relazione alle singole annualità, al fine dell'analisi di seguito condotta, si prendono a riferimento le più recenti cinque annualità disponibili, ovvero i costi relativi agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 (in allegato ISPRA7) possono essere visionati gli esplosi dei singoli Comuni presi in esame e le relative aree di competenza).

Qui di seguito verranno dunque individuati schemi riassuntivi allo scopo di evidenziarne i valori medi complessivi, secondo le medesime modalità e principi sopra descritti.

Prendendo quindi quale riferimento tutti i Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia affidanti a Società in-house, sulla base di tali dati certificati da ISPRA, viene di seguito preso in esame il costo complessivo, il numero degli abitanti dichiarati ed il conseguente rapporto che ne determina il benchmark in esame ovvero il costo annuo per ogni abitante servito dalle singole Società nei differenti anni esaminati.

I criteri di cui sopra sono del tutto oggettivi e consentono di confrontare gli indicatori di riferimento secondo parametri uniformi.

Tenendo in considerazione quindi i Comuni aventi una popolazione servita analoga al Comune di Brembate di Sopra, di seguito si riporta una tabella contenente i dati specificatamente relativi costo annuo per abitante espressi in €/ab.anno relativamente alle singole annualità 2020-2021-2022-2023-2024 (€/ab.anno). anche in questo caso, nella tabella seguente vengono indicati:

- il Gestore del Servizio (gestori in house)
- il numero annuo complessivo di abitanti per ciascuna Società e per il singolo bacino in esame (Somma di Popolazione (n. abitanti));
- il costo annuo complessivo espresso in Euro anno per abitante (€/ab.anno).

anno	Gestore del Servizio	Somma di Popolazione (n. abitanti)	Somma di € COMPLESSIVO	€/ab.anno
2020	Servizi Comunali	191.224	17.775.140,42	92,95
	Valle Cavallina Servizi	47.571	5.224.298,22	109,82
	SAE Valle Sabbia	49.910	5.659.853,28	113,40
	CBBO	51.604	6.293.274,81	121,95
	Garda Uno	110.798	16.981.419,16	153,26
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2021	Servizi Comunali	208.788	19.592.956,54	93,84
	Valle Cavallina Servizi	50.536	5.102.827,13	100,97
	CBBO	64.551	8.163.555,63	126,47
	SAE Valle Sabbia	50.300	6.779.754,92	134,79
	Garda Uno	106.437	16.123.356,64	151,48
	Valle Camonica Servizi	5.119	841.102,89	164,31
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2022	Servizi Comunali	204.204	19.835.152,04	97,13
	Valle Cavallina Servizi	40.664	4.072.770,44	100,16
	SAE Valle Sabbia	50.349	5.941.677,09	118,01
	CBBO	64.464	8.119.271,45	125,95

	Garda Uno	111.727	16.260.884,17	145,54
	Valle Camonica Servizi	5.043	795.987,12	157,84
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2023	Servizi Comunali	237.796	23.323.536,58	98,08
	Valle Cavallina Servizi	55.808	6.028.615,04	108,02
	CBBO	64.795	8.154.801,12	125,86
	SAE Valle Sabbia	50.744	6.479.254,81	127,69
	Garda Uno	117.561	17.870.244,16	152,01
	Valle Camonica Servizi	5.057	834.506,14	165,02
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Popolazione (n. abitanti)**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2024	Servizi Comunali	230.040	24.741.636,42	107,55
	Valle Cavallina Servizi	55.917	6.753.382,10	120,78
	SAE Valle Sabbia	50.974	6.788.668,57	133,18
	CBBO	64.877	9.278.847,93	143,02
	Garda Uno	117.764	20.488.799,86	173,98
	Valle Camonica Servizi	5.045	896.143,35	177,63

Di seguito si riporta la tabella contenente i dati MEDI considerando il periodo delle cinque annualità relativi al costo annuo per singolo abitante espressi in €/ab.anno:

anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di Somma di Pop.(abitanti)**	**Somma di Somma di € COMPLESSIVO**	**€/ab.anno**
2020 2024	Servizi Comunali	1.072.052	105.268.422,00	98,19
	Valle Cavallina Servizi	250.496	27.181.892,93	108,51
	SAE Valle Sabbia	252.277	31.649.208,67	125,45
	CBBO	310.291	40.009.750,94	128,94
	Garda Uno	564.287	87.724.703,99	155,46
	Valle Camonica Servizi	20.264	3.367.739,50	166,19
DATO MEDIO NEL PERIODO		**2.469.667**	**295.201.718,03**	**119,53**

1.7. Costo per kilogrammo medio di rifiuto urbano prodotto (€cent/kg.anno) di tutti i comuni gestiti

Proseguendo nell'analisi delle dinamiche di costo a livello delle Società in esame secondo le modalità sin qui condotte nei precedenti articolati che per brevità non vengono qui riportati considerandoli ormai acclarati, perseguendo l'ulteriore obbiettivo di stabilire gli indicatori di costo per kilogrammo di Rifiuto Urbano prodotto espresso in €cent/Kg.anno (modalità di confronto definita analisi di benchmark), ricordando la fonte dei dati forniti dal Catasto Rifiuti Urbani pubblicati da ISPRA, la quale restituisce, tra gli altri, questo specifico benchmark per singola realtà territoriale e per singolo anno di competenza, al fine dell'analisi che di seguito si condurrà, si prendono a riferimento le più recenti cinque annualità disponibili, ovvero i dati economici relativi agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024.

In allegato ISPRA8 possono essere visionati gli esplosi dei singoli Comuni presi in esame e le relative aree di competenza.

Qui di seguito verranno individuati schemi riassuntivi allo scopo di evidenziarne i valori medi complessivi, secondo il principio della massimizzazione del campione d'analisi con l'obbiettivo di ottenere il dato medio più rappresentativo.

Si è pertanto proceduto ad estrarre i valori di tutti i Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia, riportandone la Società in-house affidataria del servizio.

Sulla base di tali dati certificati da ISPRA, viene di seguito preso in esame il costo complessivo sostenuto dalle realtà analizzate, il quantitativo complessivo di Rifiuto Urbano dichiarato ed il conseguente rapporto che ne determina il benchmark in esame ovvero il costo annuo espresso in centesimi di Euro per ogni kilogrammo di Rifiuto Urbano prodotto sostenuto dall'utenza servita dalle singole Società nei differenti anni esaminati.

Anche in questo specifico caso, i criteri di cui sopra sono del tutto oggettivi e consentono di confrontare gli indicatori di riferimento secondo parametri uniformi.

Di seguito si riporta una tabella contenente il costo €cent/Kg.anno relativamente alle singole annualità 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024. Nella tabella seguente inoltre vengono indicati:

- il Gestore del Servizio (gestori in house)
- il quantitativo complessivo di Rifiuti Urbani Prodotti espresso in tonnellate per ciascuna Società e per il singolo bacino in esame (Somma di RU(t));
- il costo annuo complessivo espresso in €/anno (Somma di € COMPLESSIVO);

anno	Gestore del Servizio	Somma di € COMPLESSIVO	Somma di RU(t)	Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)
	Servizi Comunali	27.954.602	134.388,23	20,80
	CBBO	14.177.382	58.219,15	24,35
	SAE Valle Sabbia	9.789.370	38.783,28	25,24

2020	Valle Camonica Servizi	11.151.511	42.008,72	26,55
	Valle Cavallina Servizi	9.982.011	36.801,24	27,12
	Garda Uno	35.255.903	125.017,11	28,20
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2021	Servizi Comunali	32.707.350	150.611,04	21,72
	Valle Cavallina Servizi	10.753.167	41.138,15	26,14
	CBBO	16.844.657	63.242,81	26,63
	Garda Uno	35.062.768	128.645,85	27,26
	SAE Valle Sabbia	12.163.976	39.624,36	30,70
	Valle Camonica Servizi	15.277.858	48.456,49	31,53
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2022	Servizi Comunali	34.056.882	149.031,35	22,85
	CBBO	16.619.243	66.711,97	24,91
	Garda Uno	35.003.529	134.002,55	26,12
	Valle Cavallina Servizi	9.972.756	36.587,42	27,26
	SAE Valle Sabbia	10.153.942	37.247,27	27,26
	Valle Camonica Servizi	14.772.316	46.866,24	31,52
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2023	Servizi Comunali	37.172.715	156.786,60	23,71
	CBBO	16.935.452	70.369,72	24,07
	Valle Cavallina Servizi	10.377.877	41.375,65	25,08
	Garda Uno	37.307.478	138.592,77	26,92
	SAE Valle Sabbia	11.002.359	40.257,85	27,33
	Valle Camonica Servizi	15.435.370	48.842,89	31,60
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
	Servizi Comunali	38.958.811	160.591,15	24,26

2024	CBBO	19.587.865	74.272,34	26,37
	Valle Cavallina Servizi	12.329.122	44.987,31	27,41
	SAE Valle Sabbia	11.592.141	40.857,85	28,37
	Garda Uno	43.119.267	145.584,54	29,62
	Valle Camonica Servizi	16.870.062	50.161,00	33,63

Di seguito si riporta la tabella contenente i dati MEDI considerando il periodo delle cinque annualità relativi alla produzione RU espressi in Kg/ab.anno:

anno	Gestore del Servizio	Somma di € COMPLESSIVO	Somma di RU(t)	Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)
2020 - 2024	Servizi Comunali	170.850.360,16	751.408,37	22,74
	CBBO	84.164.599,40	332.815,99	25,29
	Valle Cavallina Servizi	53.414.934,00	200.889,76	26,59
	Garda Uno	185.748.944,48	671.842,82	27,65
	SAE Valle Sabbia	54.701.787,60	196.770,60	27,80
	Valle Camonica Servizi	73.507.115,89	236.335,34	31,10
DATO MEDIO NEL PERIODO		**622.387.741,53**	**2.390.062,88**	**26,04**

1.8 – Costo per kilogrammo medio di rifiuto urbano prodotto (€cent/kg.anno) in Comuni aventi un numero di abitanti > 5.000 < 15.000)

Proseguendo ancora lungo il percorso tecnico meglio dettagliato nel paragrafo precedente, si procede ora all'analisi di dettaglio degli stessi indicatori di cui sopra concentrando l'analisi ai dati relativi al costo €cent/kg.anno riscontrabile in Comuni aventi una dimensione per numero abitanti equivalente al Comune di Brembate di Sopra.

Reperito il valore unitario relativo al costo medio annuo per kilogrammo nei comuni gestiti dalle Società in esame (valori forniti dal Catasto Rifiuti Urbani pubblicati da ISPRA) espresso in €cent/kg.anno per singola realtà territoriale per singolo anno di competenza, in relazione alle singole annualità, al fine dell'analisi di seguito condotta, si prendono a riferimento le più recenti cinque annualità disponibili, ovvero i costi relativi agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 (In allegato ISPRA9) possono essere visionati gli esplosi dei singoli Comuni presi in esame e le relative aree di competenza).

Qui di seguito verranno dunque individuati schemi riassuntivi allo scopo di evidenziarne i valori medi complessivi, secondo le medesime modalità e principi sopra descritti.

Prendendo quindi quale riferimento tutti i Comuni delle Provincie di Bergamo e Brescia affidanti a Società in-house, sulla base di tali dati certificati da ISPRA, viene di seguito preso in esame il costo complessivo, il numero degli abitanti dichiarati ed il conseguente rapporto che ne determina il benchmark in esame ovvero il costo annuo per ogni kilogrammo di Rifiuto Urbano prodotto nei Comuni serviti dalle singole Società nei differenti anni esaminati.

I criteri di cui sopra sono del tutto oggettivi e consentono di confrontare gli indicatori di riferimento secondo parametri uniformi.

Tenendo in considerazione quindi i Comuni aventi una popolazione servita analoga al Comune di Brembate di Sopra di seguito si riporta una tabella contenente i dati relativi al costo annuo per kilogrammo di Rifiuto Urbano prodotto espressi in €cent/kg.anno relativamente alle singole annualità 2020-2021-2022-2023-2024. Anche in questo caso, nella tabella seguente vengono indicati:

- il Gestore del Servizio (gestori in house)
- il quantitativo complessivo di Rifiuti Urbani Prodotti espresso in tonnellate per ciascuna Società e per il singolo bacino in esame (Somma di RU(t));
- il costo annuo complessivo espresso in €/anno (Somma di € COMPLESSIVO);

anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2020	Servizi Comunali	17.775.140,42	88.058,31	20,19
	SAE Valle Sabbia	5.659.853,28	23.032,27	24,57
	CBBO	6.293.274,81	24.495,35	25,69
	Valle Cavallina Servizi	5.224.298,22	19.960,72	26,17
	Garda Uno	16.981.419,16	64.433,46	26,35
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2021	Servizi Comunali	19.592.956,54	95.197,70	20,58
	Valle Cavallina Servizi	5.102.827,13	21.027,10	24,27
	Garda Uno	16.123.356,64	65.237,98	24,71
	CBBO	8.163.555,63	29.675,73	27,51
	SAE Valle Sabbia	6.779.754,92	23.700,57	28,61
	Valle Camonica Servizi	841.102,89	2.852,18	29,49
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**

2022	Servizi Comunali	19.835.152,04	90.684,85	21,87
	Garda Uno	16.260.884,17	68.361,03	23,79
	CBBO	8.119.271,45	31.600,71	25,69
	Valle Cavallina Servizi	4.072.770,44	15.808,59	25,76
	SAE Valle Sabbia	5.941.677,09	22.163,56	26,81
	Valle Camonica Servizi	795.987,12	2.795,11	28,48
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2023	Servizi Comunali	23.323.536,58	102.183,99	22,83
	Garda Uno	17.870.244,16	73.400,87	24,35
	Valle Cavallina Servizi	6.028.615,04	24.406,84	24,70
	CBBO	8.154.801,12	32.831,21	24,84
	SAE Valle Sabbia	6.479.254,81	24.229,98	26,74
	Valle Camonica Servizi	834.506,14	2.908,75	28,69
anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
2024	Servizi Comunali	24.741.636,42	106.638,48	23,20
	Garda Uno	20.488.799,86	76.697,94	26,71
	CBBO	9.278.847,93	34.594,94	26,82
	Valle Cavallina Servizi	6.753.382,10	24.948,99	27,07
	SAE Valle Sabbia	6.788.668,57	24.500,11	27,71
	Valle Camonica Servizi	896.143,35	3.013,46	29,74

Di seguito si riporta la tabella contenente i dati MEDI considerando il periodo delle cinque annualità relativi alla produzione RU espressi in Kg/ab.anno:

anno	**Gestore del Servizio**	**Somma di € COMPLESSIVO**	**Somma di RU(t)**	**Costo per Kg RU (Eurocent/kg*anno)**
	Servizi Comunali	105.268.422,00	482.763,32	21,81
	Garda Uno	87.724.703,99	348.131,28	25,20

2020 - 2024	Valle Cavallina Servizi	27.181.892,93	106.152,22	25,61
	CBBO	40.009.750,94	153.197,93	26,12
	SAE Valle Sabbia	31.649.208,67	117.626,48	26,91
	Valle Camonica Servizi	3.367.739,50	11.569,50	29,11
DATO MEDIO NEL PERIODO		**295.201.718,03**	**1.219.440,74**	**24,21**

1.8. Considerazioni relative alle indagini preliminari condotte

A seguito dell'analisi sin qui condotta al fine di inquadrare la Società che rispondesse ai migliori livelli di performance con lo scopo di individuare quella maggiormente performante rispetto ai differenti parametri individuati in premessa, di seguito si riassumono i risultati evidenziati:

PUNTO 1. si riscontra come le migliori performance in termini di produzione pro-capite di rifiuto secco indifferenziato tra i comuni aventi un numero di abitanti > 5.000 e < 15.000 sono raggiunte da Servizi Comunali spa che figura:

- **prima classificata** tra i comuni Ricicloni in Regione Lombardia nella specifica classifica;
- **prima classificata** nella specifica classifica che analizza i risultati ottenuti nell'intera provincia di Bergamo;
- **prima classificata** nella specifica classifica che analizza i risultati ottenuti nell'intera provincia di Brescia;

PUNTO 2. Sulla base dei valori e degli indicatori medi derivanti dall'analisi della produzione di Rifiuti Urbani, come dimostrato dalla tabella riassuntiva di seguito riportata del confronto dei corrispettivi, si evidenzia che in termini di Kg/ab.anno di RU, **il servizio derivante dalla gestione affidata in house a Servizi Comunali s.p.a. risulta essere mediamente tra le più basse** rispetto al "Campione" individuato a livello sovra-provinciale (benchmark di riferimento).

Indicatore di efficienza produttiva	Gestione SERVIZI COMUNALI S.P.A.	Media Comuni presi a riferimento	Differenza
Produzione medio ultimo quinquennio 2020-2024 RU in Kg/ab.anno	**451,27**	**508,49**	**- 57,22**

PUNTO 3. Sulla base dei valori e degli indicatori medi derivanti dall'analisi della produzione di Rifiuti Urbani in comuni aventi un numero di abitanti ricompreso tra 5.000 e 15.000, serviti dalle singole Società in house analizzate, come dimostrato dalla tabella riassuntiva di seguito riportata, si evidenzia che in termini di Kg/ab.anno di RU, **il servizio derivante dalla**

gestione affidata in house a Servizi Comunali s.p.a. risulta essere tra le più basse rispetto al "Campione" individuato a livello sovra-provinciale (benchmark di riferimento).

Indicatore di efficienza produttiva	Gestione SERVIZI COMUNALI S.P.A.	Media Comuni presi a riferimento	Differenza
Produzione medio ultimo quinquennio 2020-2024 RU in Kg/ab.anno	**451,19**	**493,32**	- **42,13**

PUNTO 4. Sulla base dei valori e degli indicatori medi derivanti dall'analisi del costo pro-capite di tutti i comuni serviti dalle singole Società in-house analizzate si evidenzia che in termini di

€/ab.anno, il servizio derivante dalla gestione affidata in house a Servizi Comunali s.p.a. risulta essere:

- **il più basso** rispetto al "Campione" individuato a livello sovra-provinciale fissato in €/ab anno 132,48 (benchmark di riferimento);
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale delle singole Società per ogni singola annualità;
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale di tutte le Società in esame nel periodo pluriennale.

Indicatore economico	Gestione SERVIZI COMUNALI S.P.A.	Media Comuni presi a riferimento	Differenza
Costo medio ultimo quinquennio 2020-2024 €/ab.anno	**102,50**	**132,48**	- **29,98**

PUNTO 5. Sulla base dei valori e degli indicatori medi derivanti dall'analisi del costo pro-capite dei comuni aventi un numero di abitanti ricompreso tra 5.000 e 15.000, serviti dalle singole Società in house analizzate, come dimostrato dalla tabella riassuntiva di seguito riportata si evidenzia che in termini di €/ab.anno, il servizio derivante dalla gestione affidata in house a Servizi Comunali s.p.a. risulta essere :

- **il più basso** rispetto al "Campione" individuato a livello sovra-provinciale fissato in €/ab anno 119,53 (benchamrking di riferimento);
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale delle singole Società per ogni singola annualità;
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale di tutte le Società in esame nel periodo pluriennale.

- **Ulteriormente più basso** rispetto al medesimo target riportato nell'analisi condotta precedentemente relativa al valore complessivo di tutti i comuni gestiti.

Indicatore economico	Gestione SERVIZI COMUNALI S.P.A.	Media Comuni presi a riferimento	Differenza
Costo medio ultimo quinquennio 2020- 2024 €/ab.anno	**98,19**	**119,53**	**- 21,34**

PUNTO 6. Sulla base dei valori e degli indicatori medi derivanti dall'analisi del costo per kilogrammo di Rifiuto Urbano prodotto nei comuni serviti dalle singole Società in house analizzate, come dimostrato dalla tabella riassuntiva di seguito riportata, si evidenzia che in termini di

€cent/kg.anno, il servizio derivante dalla gestione affidata in house a Servizi Comunali s.p.a. risulta essere :

- **il più basso** rispetto al "Campione" individuato a livello sovra-provinciale fissato in €/kg anno 26,04 (benchmark di riferimento);
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale delle singole Società per ogni singola annualità;
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale di tutte le Società in esame nel periodo pluriennale.
- **Ulteriormente più basso** rispetto al medesimo target riportato nell'analisi condotta precedentemente relativa al valore complessivo di tutti i comuni gestiti.

Indicatore economico	Gestione SERVIZI COMUNALI S.P.A.	Media Comuni presi a riferimento	Differenza
Costo medio ultimo quinquennio 2020- **2024 €cent/kg.anno**	**22,74**	**26,04**	**- 3,30**

PUNTO 7. Sulla base dei valori e degli indicatori medi derivanti dall'analisi del costo per kilogrammo di Rifiuto Urbano prodotto nei dei comuni aventi un numero di abitanti ricompreso tra 5.000 e 15.000, serviti dalle singole Società in house analizzate, come dimostrato dalla tabella riassuntiva di seguito riportata, si evidenzia che in termini di €cent/kg.anno, il servizio derivante dalla gestione affidata in house a Servizi Comunali s.p.a. risulta essere:

- **il più basso** rispetto al "Campione" individuato a livello sovra-provinciale fissato in

  €cent/kg anno 24,21 (benchmark di riferimento);

- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale delle singole Società per ogni singola annualità;
- **il più basso** rispetto al costo complessivo pluriennale di tutte le Società in esame nel periodo pluriennale.
- **Ulteriormente più basso** rispetto al medesimo target riportato nell'analisi condotta precedentemente relativa al valore complessivo di tutti i comuni gestiti.

Indicatore economico	Gestione SERVIZI COMUNALI S.P.A.	Media Comuni presi a riferimento	Differenza
Costo medio ultimo quinquennio 2020-2024 €cent/kg.anno	**21,81**	**24,21**	**- 2,40**

In forza di tutte le considerazioni e dell'esame della situazione gestoria del servizio di igiene urbana a livello regionale e provinciale riportate in relazione ex art.14, si è ritenuto quindi opportuno richiedere un'offerta a **Servizi Comunali spa**, che è risultata essere la società in house maggiormente performante. L'analisi della motivazione economico e finanziaria della scelta verrà di seguito analizzata in apposito articolato.

1.9. Tariffa puntuale

La tariffazione puntuale è un sistema per la gestione dei rifiuti che consente di introdurre una tariffa calcolata in parte in base alla reale produzione di rifiuto indifferenziato conferito dall'utente. È una misura, quindi, orientata a una maggiore equità, che responsabilizza i cittadini e permette di raggiungere risultati ambientali importanti in termini di raccolta differenziata e di riduzione dei rifiuti.

Il sistema prevede di associare la singola utenza al rifiuto indifferenziato che produce e di misurarlo puntualmente, tramite l'apposizione di tag UHF RFID sui contenitori per la raccolta domiciliare del secco residuo. Per attuare questo programma è indispensabile attivare anche campagne di informazione, così che tutti sappiano bene cosa fare e quali siano i vantaggi.

Servizi Comunali s.p.a. ha attivato detto sistema secondo lo schema di seguito riportato, in n. 52 Comuni per un totale di 277.249 abitanti:

N°	Comune	Data di attivazione	Prov.	n° abit
1	Boltiere	nov-15	BG	6.104
2	Bagnatica	dic-15	BG	4.317
3	Calcio	nov-16	BG	5.326
4	Calcinate	dic-16	BG	5.984
5	Covo	mag-17	BG	4.098

6	Spirano	giu-17	BG	5.730
7	Telgate	nov-17	BG	5.040
8	Azzano San Paolo	gen-18	BG	7.617
9	Cenate Sotto	gen-18	BG	3.822
10	Gorlago	apr-18	BG	5.184
11	Pedrengo	apr-18	BG	6.026
12	Cividate al piano	giu-18	BG	5.087
13	Chiuduno	lug-18	BG	6.048
14	Albino	lug-18	BG	17.953
15	Cologno al Serio	gen-19	BG	11.119
16	Curno	nov-19	BG	7.516
17	Mozzo	gen-20	BG	7.364
18	Carobbio degli Angeli	lug-20	BG	4.759
19	Zanica	dic-20	BG	8.677
20	Solaro	gen-21	MI	14.032
21	Comun Nuovo	giu-22	BG	4.398
22	Martinengo	giu-22	BG	10.795
23	Cologne	dic-22	BS	7.594
24	Coccaglio	dic-22	BS	8.829
25	Ponteranica	gen-23	BG	6.715
26	Corte Franca	feb-23	BG	7.217
27	Credaro	lug-23	BG	3.579
28	Villongo	lug-23	BG	8.522
29	Albano Sant'Alessandro	gen-24	BG	8.309
30	Medolago	gen-24	BG	2.338
31	Foresto Sparso	feb-24	BG	3.111
32	Baranzate	lug-24	MI	12.297
33	Torre Pallavicina	gen-25	BG	1.157
34	Urago d'Oglio	gen-25	BS	3.795
35	Rudiano	gen-25	BS	5.899

36	San Paolo D'Argon	apr-25	BG	5.850
37	Castelli Calepio	giu-25	BG	10.426
38	Grumello del Monte	giu-25	BG	7.542
39	Cisano Bergamasco	giu-25	BG	6.217
40	Ciserano	giu-25	BG	5.521
41	Pontida	giu-25	BG	3.263
42	Solza	giu-25	BG	2.072
43	Barbata	Nov-25	BG	700
44	Fontanella	Nov-25	BG	4.686
45	Osio Sopra	Gen-26	BG	5.209
46	Osio Sotto	Apr-26	BG	12.885
47	Cesate	Apr-26	MI	14.878
48	Brusaporto	Giu-26	BG	5.714
49	Capizzone	Giu-26	BG	1.240
50	Dalmine	Lug-26	BG	23.933
51	Sant'Omobono Terme	Lug-26	BG	3.960
52	Pontoglio	Lug-26	BS	6.983
TOTALE ABITANTI				**357.437**

Le letture vengono effettuati direttamente dagli addetti al servizio di raccolta "porta a porta" del rifiuto indifferenziato in quanto tutti gli automezzi utilizzati da Servizi Comunali s.p.a. per l'esecuzione dei servizi sono dotati di un sistema di lettura e registrazione dei conferimenti. Inoltre, nel caso in cui fosse necessario raggiungere i contenitori per la raccolta a piedi, gli operatori appiedati sono dotati di un apposito lettore manuale per la registrazione del dato.

I dati raccolti in fase di lettura vengono poi trasmessi alle banche dati TARI dei vari Comuni per il calcolo puntuale delle tariffe e la successiva emissione delle bollette

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO DELL'ISTITUTO DELL'IN HOUSE PROVIDING

Il D. Lgs. 175/2016 all'art. 16 prevede che:

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

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

* * * * *

L'accesso all'istituto dell'in house è, pertanto, consentito in presenza dei seguenti requisiti:

a) Capitale pubblico: art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016

b) Controllo analogo o controllo analogo congiunto esercitato dall'Ente affidante sulla società in house: art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016.

- «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;
- «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Come già sopra anticipato tale articolo è stato abrogato con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2023.

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

  • gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

- tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

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

c) Limite di fatturato: 80% del fatturato della società in house deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico.

Da una verifica effettuata su Servizi Comunali s.p.a., mediante l'analisi dello Statuto, dei Regolamenti e dei Bilanci, si ritiene che tutti i requisiti sopra elencati sussistono in capo alla medesima come di seguito dettagliato:

a) **Capitale Pubblico**: Servizi Comunali S.p.a. è una società a capitale interamente pubblico, come da visura camerale CCIAA ordinaria aggiornata con annesso elenco soci (All._xx). Non vi è, pertanto, alcuna partecipazione diretta di capitali (come previsto dall'art. 5 dello Statuto e deducibile dalla visura camerale della Società).

b) **Sussistenza del controllo analogo**. Tale potere è garantito sia a livello di controllo societario che a livello di concreta possibilità per il singolo Comune di incidere sulla organizzazione e sul dimensionamento dei servizi.

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

imponendo indirizzi e prescrizioni, nonché prevedendo poteri consultivi preventivi. [1] Cons. Stato Sez. V, Sent. 5-12-2020, n. 8028 punto 4.1.1)

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

Si evidenzia, in proposito, che in data 19 aprile 2021 (All._xx) il Comitato Unitario per il Controllo Analogo e l'Assemblea dei Soci della Società hanno deliberato l'introduzione di alcune modifiche statutarie al fine di rafforzare ulteriormente per quanto necessario il sistema di controllo analogo congiunto a cui è improntata la governance societaria. L'intervento sulle modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei soci è stato ritenuto opportuno a seguito di due recenti sentenze emesse dal Tar Lombardia - Brescia (n. 280/2021 e n. 281/2021, peraltro riformate nel secondo grado di giudizio, come meglio infra si dirà) che, nonostante la chiara posizione di ANAC (che a far tempo dal 2019 ha iscritto la Società nell'elenco di cui all'art. 192 previa verifica della sussistenza dei presupposti e delle caratteristiche dell'in house), hanno ritenuto non adeguatamente garantito il potere di controllo analogo da parte dei soci.

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

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

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

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

a) ex ante mediante la definizione da parte del Comitato degli obiettivi strategici della Società e con l'esercizio in maniera vincolante di funzioni di indirizzo sulle decisioni più significative della Società, attraverso la preventiva approvazione da parte del Comitato e pena la loro inefficacia di tutti i fondamentali documenti di programmazione annuale comprendenti la relazione programmatica, il bilancio preventivo, il piano strategico e industriale, il piano annuale e pluriennale degli investimenti, il piano occupazionale, il piano delle alienazioni, il piano degli acquisti e degli impegni di spesa superiori al valore del patrimonio netto dell'ultimo bilancio approvato non già ricompresi nel contratto di servizio. L'art. 9-bis dello Statuto riconosce anche il diritto di ciascun singolo socio di interrogare il Comitato e di richiedere la revoca e la rimozione degli effetti degli atti adottati dal Consiglio di Amministrazione, in contrasto con gli indirizzi espressi in modo vincolante dai documenti di programmazione sopra citati, fatta salva la decadenza dell'organo amministrativo ai sensi dell'art. 14-ter dello Statuto;

b) in via contestuale mediante un generalizzato potere del Comitato di disporre, a sua discrezione, controlli ispettivi periodici sull'operato della Società, di ricevere relazioni semestrali sull'andamento della gestione della società e dei servizi affidati dai singoli soci, di convocare audizioni con gli amministratori e il direttore generale per ottenere ogni chiarimento ritenuto utile in merito all'andamento della gestione e al compimento di singole operazioni di particolare rilevanza per la società, di acquisire informazioni dal Collegio Sindacale, dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti e dall'organismo di vigilanza ex D.Lgs. n. 231/2001;

c) ex post in sede di approvazione del rendiconto presentato dalla Società sul quale esprime una valutazione circa i risultati raggiunti e il conseguimento degli obiettivi prefissati fornendo all'organo amministrativo indicazioni di indirizzo vincolanti sugli obiettivi per la programmazione successiva.

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

a) la composizione numerica dell'organo amministrativo ed i relativi candidati;

b) i candidati del Collegio Sindacale e dell'organo di revisione dei conti, con obbligo per questi ultimi di riferire periodicamente sull'andamento della gestione della Società, dal punto di vista delle funzioni di propria competenza;

c) gli emolumenti per l'Organo Amministrativo, per il Collegio Sindacale e per il Presidente del Comitato.

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

a) la facoltà di impartire all'organo amministrativo indirizzi sull'organizzazione e la gestione del servizio affidato vincolanti per la Società qualora non comportino maggiori costi;

b) la facoltà di opporsi in modo vincolante (cd. diritto di veto) alle decisioni dell'organo amministrativo che abbiano attinenza con il servizio espletato a favore del socio ed in contrasto con quanto previsto dal Disciplinare di Servizio;

c) il diritto del socio alla istituzione della Commissione Paritetica, parte essenziale del Disciplinare di Servizio, che regola in modo vincolante per le parti il rapporto conseguente all'affidamento di servizi alla Società.

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

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

misura paritaria indipendentemente dalla quota di capitale che è detenuta dal singolo socio: il Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario prevede in particolare che:

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

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

Infine, lo Statuto prevede, all'art. 14-ter,[2] le ipotesi di decadenza degli amministratori nel caso di inosservanza delle direttive vincolanti impartite dal Comitato e dai Comuni, così da rendere massimamente cogenti le modalità di esercizio del controllo analogo.

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

Recentemente la Giurisprudenza amministrativa ha confermato in capo a Servizi Comunali il possesso dei requisiti dell'*in house*, con particolare riferimento al controllo analogo congiunto e ai

poteri riconosciuti ai singoli soci. Si vedano TAR Lombardia Milano sentenza n. 2176/2026 (Econord / Comune di Pogliano Milanese/Servizi Comunali s.p.a) e TAR Lombardia Brescia sentenza n. 785/2026 (Aprica/Comune di Dalmine/Servizi Comunali).

c) **Fatturato**: La Società realizza oltre l'80% del suo fatturato, calcolato sulla media del fatturato del triennio relativo agli ultimi bilanci approvati, a favore degli enti che la controllano, come previsto dall'art. 4 dello Statuto e come emerge dall'allegata Relazione sulla gestione relativa all'esercizio 2025, pagina 2.

Infine, Servizi Comunali S.p.A. con Delibera ANAC n. 884 del 25 settembre 2019 integrata con Deliberazione n. 824 del 14 ottobre 2020, in seguito a richiesta di nuovi Comuni affidanti, è iscritta nell' *"elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house"*. Con l'entrata in vigore del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei Contratti pubblici), la disciplina contenuta nell'art. 192 comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016 è stata abrogata. Il D.Lgs. 36/2023 ha abolito il registro presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e il relativo potere di controllo e autorizzazione preventiva; l'art. 7 del Decreto legislativo 36/2023 ha introdotto il "**Principio di auto-organizzazione amministrativa**" che disciplina anche gli affidamenti *in house*.

*** * ***

PARTE TERZA
ART. 5 e 10 D.LGS. 19 AGOSTO 2016 n. 175
Oneri di motivazione analitica e alienazione di partecipazioni sociali

Come già accennato nelle premesse, la cessione delle quote possedute dal Comune di Brembate di Sopra in Ecoisola S.r.l. e il contestuale acquisto di azioni in Servizi Comunali S.p.A., si inserisce e si giustifica in una complessiva operazione di "aggregazione societaria" che trova le sue motivazioni nelle finalità attese ampiamente analizzate nelle relazioni che precedono.

L'operazione di cessione di quote di Ecoisola S.r.l. e acquisizione di partecipazioni in Servizi ComunaliS.p.A. concretizza, di fatto, una razionalizzazione delle società *in house providing* attualmente operanti nel contesto territoriale di riferimento, in quanto la società ceduta verrà successivamente accorpata nella società acquirente (fusione per incorporazione), realizzando una classica e virtuosa operazione di aggregazione societaria più volte auspicata dal legislatore nazionale e regionale.

Infatti, queste semplificazioni (meglio: razionalizzazioni) delle situazioni in essere mediante aggregazioni su base volontaria si pongono come sistemi alternativi agli ATO di emanazione Regionale e concorrono ad un incremento della efficienza e della efficacia dei servizi gestiti, grazie alla possibilità di ottimizzare i costi fissi di gestione e di investimento in infrastrutture, rendendo sempre più completi e performanti i segmenti in cui è suddiviso il servizio: raccolta, trasporto, valorizzazione, riutilizzo e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Ciò è ancor più rilevante in Regione Lombardia, dove – come è ben noto – non sono ancora stati istituiti gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) nel settore ambientale.

La cessione delle quote possedute dal Comune di Brembate di Sopra in Ecoisola S.r.l., indispensabile per il successivo acquisto di azioni di Servizi Comunali S.p.A., è supportata da apposita perizia di stima (allegata alla deliberazione consiliare).

La scelta della società con la quale attuare la prospettata aggregazione è avvenuta al termine di una procedura di ricerca e di comparazione tra soggetti aventi i requisiti *dell'in house*, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. La procedura ha consentito alla società Ecoisola S.r.l. di verificare tutte le proposte pervenute, individuando – con il qualificato ausilio di professionisti esperti nel settore delle società e delle *public utility* - quella ritenuta più favorevole per i Comuni e che meglio potesse garantire la qualità, l'economicità e l'efficienza dei servizi affidati.

Pertanto, l'acquisto di partecipazioni azionarie in Servizi Comunali S.p.A. da parte del Comune di Brembate di Sopra risponde al perseguimento di finalità istituzionali da parte del Comune medesimo consistenti nella necessità di proseguire nella gestione del servizio di igiene ambientale con la modalità dell'*in house providing*, in forza del corrente Contratto di servizio (già in essere con la società Ecoisola S.r.l. nella forma adeguata alla normativa ARERA di cui alla Deliberazione n. 385 del 3 agosto 2023).

L'acquisizione della partecipazione diretta nella società Servizi Comunali S.p.A. – ed il relativo atto deliberativo del Consiglio comunale – deve essere conforme a quanto disposto nell'art. 5, commi 1 e 2, e negli artt. 4, 7 e 8 del Decreto legislativo 175/2016, con particolare riferimento alla "sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

Si rileva, in particolare, che:

• **quanto alla conformità alle disposizioni di cui all'art. 4 del Decreto legislativo 175/2016**:
il Comune di Brembate di Sopra intende acquisire la partecipazione azionaria nella società Servizi Comunali S.p.A. esclusivamente per lo svolgimento delle attività comprese nel "servizio di gestione dei rifiuti urbani/servizi di igiene ambientale" che rientra nella previsione specifica della lettera "a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi";

• **quanto alla conformità alle disposizioni degli artt. 7 e 8 del Decreto legislativo 175/2016**:
l'acquisto della partecipazione azionaria nella società Servizi Comunali S.p.A. viene deliberato dal Consiglio Comunale organo competente (art. 7, comma 1, lettera c)) ed in conformità a quanto previsto dall'art. 5, comma 1, del medesimo Decreto legislativo;

•

• **quanto alle ragioni e finalità della scelta, sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato**:
il PEFA (Piano Economico Finanziario di Affidamento) allegato alla deliberazione consiliare dimostra l'equilibrio economico-finanziario della gestione da parte di Servizi Comunali S.p.A. per

l'intera durata dell'affidamento del servizio sulla base del contratto di servizio ceduto dal Comune di Brembate di Sopra con la cessione delle quote di partecipazione detenute in Ecoisola S.r.l.;

• **quanto alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa**:
il Comune di Brembate di Sopra ha scelto di dare continuità alla gestione mediante società in house dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani sulla scorta delle prescritte verifiche di cui agli artt. 14 e 17 del Decreto legislativo 201/2022, che confermano e dimostrano la compatibilità dell'azione amministrativa con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità. Le ragioni della scelta sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria sono meglio analizzate e specificate nelle relazioni ex artt. 14 e 17 del Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 che precedono.

*** * ***

CONCLUSIONI

Preso atto:

- degli obiettivi e motivazioni riportati nelle premesse, del percorso con il quale i Comuni soci di Ecoisola S.r.l., coadiuvati dagli organi della Società e dai professionisti di riferimento, hanno gestito la procedura di aggregazione societaria e dei vantaggi che questa comporta;
- del possesso da parte di Servizi Comunali S.p.A. dei requisiti di legge per assumere mediante l'istituto dell'*in house providing* i servizi di igiene urbana già affidati a Ecoisola S.r.l. dai Comuni Soci di quest'ultima;

Si ritiene che gli obiettivi prefissati possano esse compiutamente realizzati deliberando:

- la cessione del 100% delle quote possedute dal Comune di Brembate di Sopra pari al 27,48% del capitale di Ecoisola S.r.l. a Servizi Comunali S.p.A. in conformità alla perizia di stima allegata alla presente;
- l'acquisto di 10 azioni al prezzo di euro 293,83 per azione di Servizi Comunali S.p.A. riconfermando le condizioni in essere funzionale ed economiche dell'affidamento già deliberato a favore di Ecoisola S.r.l.
- la conferma dell'affidamento dei servizi di igiene ambientale alle condizioni funzionali, contrattuali ed economiche attualmente in essere con Ecoisola S.r.l. in forza del Contratto di servizio ceduto.

Il Responsabile del Settore Servizi Finanziari

Dott.ssa Ambra Galia