

ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE C.C. N. ... DEL

COMUNE DI

PROVINCIA DI

AFFIDAMENTO DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 34 COMMA 20 DEL DECRETO LEGGE N. 179 DEL 18 OTTOBRE 2012,
CONVERTITO IN LEGGE N. 221 DEL 17 DICEMBRE 2012.**

1 PREMESSA

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34 commi 20 e 21 prevede che:

· comma 20 – Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito Internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

· comma 21 – Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

In attuazione dei dettami sopra citati, è stata redatta la presente relazione che affronterà i seguenti temi:

- il quadro normativo di riferimento relativo al servizio pubblico di rilevanza economica di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani;
- la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- presentazione di Silea spa quale gestore del ciclo integrato dei rifiuti;
- l'analisi dell'economicità della gestione di Silea Spa;
- eventuali compensazioni economiche se previste;
- la verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house a Silea spa e le relative motivazioni.

2 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1 La natura del servizio di igiene ambientale

La nozione di “servizio di igiene ambientale” è desumibile dall’art. 183, c. 1, lett. d), d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*» (c.d. *Codice dell’ambiente*), venendo ivi definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura.

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

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «*la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 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)*» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263).

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (*ex multis*: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all’ipotesi in cui l’Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto, sempre che l’attività sia rivolta direttamente all’utenza e che quest’ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

In ogni caso, proprio con riguardo all’attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-*bis* dell’art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, introdotto dall’art. 34, comma 23, d.l. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 221/2012, su cui v. *infra* – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

2.2. L’organizzazione del servizio di igiene ambientale

Come appena evidenziato, il servizio di igiene ambientale risulta espressamente qualificato *ex lege* quale servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete.

Ciò determina significativi riflessi sull’organizzazione del medesimo.

L’art. 3-*bis*, c. 1-*bis*, d.l. n. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dall’art. 1, c. 609, lett. a), l. n. 190/2014, infatti, precisa che «*le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono*

esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1º marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del [comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15](#), il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi.».

Il c. 1 dell'art. 3-*bis* cit., richiamato dal successivo comma 1-*bis*, sopra testualmente riportato, si preoccupa, in particolare, di individuare le modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Più precisamente, la norma in questione imponeva alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di “organizzare” lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, “definendo” il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che “istituendo o designando” gli enti di governo degli stessi.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, da definirsi, come detto, a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio (e ciò anche su proposta dei Comuni, da presentarsi entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato già costituito, ai sensi dell'art. 30, d.lg. n. 267/2000).

L'art. 3-*bis* in commento, infine, prevedeva, quale conseguenza sanzionatoria in caso di inadempienza delle Regioni al suddetto obbligo, quella dell'esercizio sostitutivo ai sensi dell'art. 8, l. n. 131/2003, a cura del Consiglio dei Ministri, con assolvimento da parte di quest'ultimo del compito di organizzare i servizi pubblici locali (compreso il servizio di igiene ambientale) in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

Nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento non può omettersi di rilevare che, con riguardo al servizio di igiene ambientale, la gestione in forma associata in ambiti territoriali ottimali già risultava prevista dall'art. 200, d.lg. n. 152/2006, per quanto da tale disposizione fosse comunque consentito alle Regioni di adottare sistemi alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali, purché in presenza di un piano regionale dei rifiuti idoneo a dimostrare la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici in materia (c. 7).

Il sopra delineato assetto regolatorio è stato integrato dall'art. 13, d.l. n. 150/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 15/2014.

Tale norma, senza incidere direttamente sull'art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011:

- (i) ha fissato al 30 giugno 2014 il termine entro cui deve essere istituito o designato l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e, comunque, adottata la deliberazione di affidamento del servizio a rete;
- (ii) ha previsto l'esercizio del potere sostitutivo, questa volta da parte del Prefetto competente per territorio, nel caso di mancato adempimento degli obblighi di cui al punto (i) che precede;
- (iii) ha individuato la data del 31 dicembre 2014 quale termine entro cui il Prefetto deve provvedere, in caso di esercizio del potere sostitutivo sopra menzionato, agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento;

(iv) ha infine prefigurato, in caso di mancato rispetto dei termini precedenti, la sanzione della cessazione alla data del 31 dicembre 2014 degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea.

2.3. La situazione dell'organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia

In Lombardia, ad oggi e nel settore qui d'interesse, non risulta essere stata data attuazione al modello organizzativo delineato dall'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011.

In effetti, nel territorio regionale, gli ambiti territoriali ottimali, per il servizio di igiene ambientale, non sono stati mai istituiti.

Neppure risulta che il Consiglio dei Ministri od il Prefetto abbiano provveduto in sostituzione della Regione Lombardia.

In sostanza, i termini sopra indicati sono decorsi senza che la Regione Lombardia abbia individuato gli ambiti ottimali all'interno dei quali dovrebbe essere svolto e gestito anche il servizio di igiene ambientale, il che depone per una conferma dell'iniziale scelta della predetta Regione la quale, come noto, ai sensi dell'art. 200, c. 7, d.lgs. n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione di ambiti territoriali ottimali, giusta quanto affermato con comunicazione della Direzione Generale Reti e Servizi prot. 17129 in data 6 agosto 2007, avente ad oggetto «*Chiarimento in merito all'organizzazione territoriale di gestione dei rifiuti urbani*», e recentemente confermato attraverso il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con d.G.R. n. X/1990 del 20 giugno 2014 (v. p. 129, in cui si trova affermato che «*l'impostazione consolidata in Regione Lombardia è in linea con l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma*»).

La conseguenza di quanto rilevato nel precedente paragrafo è che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, rimane tuttora di competenza dei Comuni lombardi la facoltà di procedere in forma singola all'affidamento del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

Quanto sopra appare confermato, proprio in relazione al servizio di igiene ambientale, da una pronuncia della Corte dei Conti della Lombardia, che in proposito ha rilevato che «**nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale** (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013).

Trattasi di considerazioni ancora del tutto valide e perfettamente applicabili alla peculiare situazione in cui versano i Comuni della Regione Lombardia la quale, come detto, non ha provveduto a istituire alcun ambito territoriale nel settore dell'igiene ambientale, mantenendo pertanto invariata la facoltà degli enti locali di procedere, fino a tale momento, e autonomamente, all'adozione di tutte le scelte organizzative del servizio ritenute più opportune.

2.4. L'affidamento del servizio da parte del singolo Comune

Come detto, l'affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale continua a essere una funzione di spettanza dei singoli Comuni.

Più precisamente, anche in considerazione del fatto che, a termini del terzo comma dell'art. 13, d.l. n. 150/2013, gli «*affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea*» sono destinati a

scadere alla data del 31 dicembre 2014, si può concludere nel senso che i Comuni siano allo stato pienamente legittimati a provvedere, in via autonoma, a un nuovo affidamento del servizio, nel rispetto delle modalità di gestione che l'ordinamento oggi ammette.

In sostanza, il servizio di igiene ambientale, in tali casi, potrà essere affidato secondo uno dei seguenti schemi:

- (i) procedura di gara nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea;
- (ii) società mista con socio operativo, secondo le indicazioni comunitarie in materia di partenariato tra pubblico e privato, per come recepite dalla giurisprudenza nazionale (*cf.* in part. Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1; Cons. St., sez. II, parere del 18 aprile 2007, n. 456);
- (iii) società *in house*, nel rispetto dei requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria.

Va per completezza soggiunto che la possibilità per il singolo Comune di disporre in proprio l'affidamento del servizio di igiene ambientale, nelle more della definizione degli ambiti territoriali ottimali e della successiva istituzione o designazione dei relativi enti di governo, può piuttosto chiaramente evincersi anche dal testo dell'art. 13 della Legge 221/2012 per il quale: «1. *In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014*».

La predetta riformulazione lascia intendere, con certezza, che possano senz'altro esservi, procedure di affidamento avviate da soggetti diversi dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, questi operando solo «**ove previsto**».

La stessa norma non dispone, espressamente, la scadenza anticipata per l'affidamento disposto con procedura avviata da un soggetto diverso dall'ente di governo (qualificato come "ente responsabile dell'affidamento") nell'ipotesi in cui, in un momento successivo al perfezionamento della predetta procedura, si proceda alla definizione dell'ambito ottimale e omogeneo e, conseguentemente a ciò, all'istituzione o designazione del relativo ente di governo.

Al contrario, l'art. 13 cit. è chiaro, nel suo terzo comma, nel limitare la sanzione della "cessazione anticipata" (al 31 dicembre 2014), per il caso di mancato rispetto dei termini di cui al primo e secondo comma, ai soli «*affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea*» (in pratica: quelli disposti in via diretta e senza gara al di fuori delle ipotesi tassative in cui ciò sia consentito, di fatto ristrette alla sola fattispecie dell'*in house providing*).

La legge di stabilità 2015, art. 1, comma 609, nel modificare l'articolo 3 bis della legge 148/2011 prevede che enti di governo devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni siano validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali.

Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento

agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.

Benché la norma citata si riferisca in maniera chiara e diretta esclusivamente agli enti di governo di cui al comma 1 dell'art. 3 – bis della legge 148/2011, Silea ha ritenuto opportuno presentare ai propri comuni soci un piano economico finanziario, allegato alla presente relazione (All. 1), dell'intera durata dell'affidamento con le caratteristiche sopra menzionate in cui gli investimenti previsti sono sostenibili con risorse proprie della società, senza aggravio per i comuni.

2.5. I modelli gestionali previsti dall'ordinamento comunitario

I modelli gestionali ammessi dalla normativa comunitaria ai fini dell'erogazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale – disciplina, questa, allo stato direttamente applicabile anche nell'ordinamento italiano (cfr. Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762), e ciò ad esito dell'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 della legge 148/2011, operata con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 – impongono che l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali avvenga nel rispetto di una delle seguenti modalità tra loro alternative, e cioè: *a)* attraverso una gara ad evidenza pubblica esperita per la selezione del soggetto affidatario del servizio, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; ovvero *b)* attraverso una gara ad evidenza pubblica per la selezione del *partner* privato "operativo" di una società mista; *c)* facendo riferimento al modello gestionale tipico dell'*in house providing*, sussistendone le rigide condizioni previste dalla giurisprudenza europea e nazionale.

3 LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi

obblighi, tenuto presente che il servizio di smaltimento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che “il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell’amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti”.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati nella necessità di garantire che i servizi siano prestati in modo ininterrotto, a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato, a tariffe uniformi e accessibili.

In tal senso, la tutela della salute e dell'ambiente, richiedono interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è quindi necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

4. II SOGGETTO GESTORE: SILEA SPA

La presente relazione è finalizzata a illustrare i contenuti dell’art. 34 DL 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a Silea spa del servizio di igiene ambientale nel Comune.

Tale illustrazione, peraltro, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione e alla descrizione degli obiettivi che intende perseguire.

Come già ampiamente illustrato la gestione dei servizi di igiene ambientale in Regione Lombardia è espletata secondo un modello organizzativo che non prevede l’istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali, e nel merito spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all’affidamento – in esclusiva – del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali e provinciali.

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l’aggregazione di più soggetti è comunque realizzabile mediante l’autonoma iniziativa degli Enti Locali.

Silea spa con sede in Valmadrera , capitale sociale € 10.968.620,00, si pone come soggetto aggregatore ed ha quale oggetto sociale le seguenti attività:

- *la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, così come disciplinato dal decreto legislativo 03.04.2006 n. 152 e dalla L.R. 26/2003 e successive modifiche ed integrazioni, nonché dalla normativa comunitaria, statale, regionale e provinciale che regola la materia, istituendone i servizi e realizzando gli impianti relativi.*

- *la esecuzione di tutti i lavori, l'assunzione e la gestione dei servizi inerenti tutti gli aspetti dell'igiene urbana.*
- *la produzione di energia elettrica e di energia termica, derivante dalla gestione degli impianti di trattamento dei rifiuti.*

Il tutto per promuovere lo sviluppo sociale, economico e civile del territorio.

----omissis----

La Silea è partecipata da tutti gli 88 comuni della provincia di Lecco e dai comuni di Lasnigo e Pusiano della Provincia di Como e svolge la sua attività a favore del territorio di riferimento e perciò per un ambito che coincide con il territorio della provincia, già considerato, dalla Regione Lombardia, ambito ottimale anche se ai fini del servizio idrico.

La Silea è stata costituita, nell'anno 1995, per trasformazione del preesistente Consorzio Intercomunale per l'Eliminazione dei Rifiuti Solidi urbani, costituito nell'anno 1972, ai sensi dell'art. 60 della legge 142/1990 e dall'anno 2008 gestisce, in house, attraverso l'impianto di compostaggio della frazione umida, l'impianto di selezione della frazione secca e l'impianto di termovalorizzazione lo smaltimento, il trattamento, il recupero e la valorizzazione dei rifiuti urbani della provincia di Lecco.

La gestione è assicurata da Silea spa gestendo in forma diretta lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti grazie alla propria autonomia impiantistica che permette di evitare situazioni di emergenza rifiuti nonché l'innalzamento dei corrispettivi di smaltimento.

Per quanto attiene invece la raccolta ed il trasporto dei rifiuti Silea affida la concreta esecuzione a operatori privati/pubblici selezionati mediante procedura competitiva a evidenza pubblica.

In tal modo Silea spa garantisce conseguentemente la concreta liberalizzazione dei servizi in favore degli operatori presenti sul mercato, assicurando nel contempo – nella specificità della formula in house – il rispetto dei principi sanciti dalle norme comunitarie in tema di concorrenza e libera prestazione dei servizi.

L'attuale affidamento si basa altresì sui presupposti che seguono.

Silea spa:

- gestisce da anni con alti livelli qualitativi i servizi pubblici locali di rilevanza economica relativi al ciclo integrato dei rifiuti anche attraverso la società controllata Seruso Spa con sede in Verderio;
- dispone di tutte le infrastrutture fisse, complesse e non facilmente duplicabili per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani quali l'impianto di compostaggio, l'impianto di selezione della frazione secca e l'impianto di termovalorizzazione sì da costituire un vera e propria privativa naturale;
- ha attuato e continua ad attuare il piano provinciale dei rifiuti e persegue il mantenimento dell'obiettivo dell'autosufficienza impiantistica;
- attua una politica dei corrispettivi strutturalmente premiante per quei comuni soci che si adeguano al modello proposto dalla società per una sempre maggiore differenziazione dei rifiuti tanto che il consorzio nazionale imballaggi - CONAI – ha pubblicizzato in campo nazionale il modello di Silea come "Sistema Lecco";
- promuove un ammodernamento culturale in termini di riduzione dei rifiuti, recupero di materia e riciclo secondo la gerarchia dei rifiuti prevista dalle direttive europee;
- pratica corrispettivi che si pongono, per economicità, ai primissimi posti in campo nazionale e non gode di alcuna compensazione economica (vedasi paragrafo successivo);

- rappresenta il riferimento impiantistico naturale per lo smaltimento dei rifiuti del comune non solo per i corrispettivi praticati ma anche per i vantaggi ambientali considerato che il trasferimento dei rifiuti avviene unicamente nel territorio provinciale, come previsto altresì dal Piano Regionale Rifiuti (principio di prossimità) - d.G.R. n. X/1990 del 20 giugno 2014 ;
- rispetta infine gli obblighi del servizio pubblico e servizio universale come descritti nel paragrafo precedente garantendo la qualità dei servizi cui i soci hanno accesso a prezzi competitivi senza distorsione della concorrenza.

In particolare:

- rende i servizi a domanda diffusa e indifferenziata a favore dei soci e degli impianti che richiedono i servizi a titolo di mutuo soccorso regionale;
- pratica corrispettivi differenziati per i comuni montani disagiati;
- gestisce i servizi secondo il contratto di servizio;
- opera in regime autorizzativo ed è infatti soggetta per l'esercizio dell'attività impiantistica all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ed è sottoposta a vigilanza dalla Regione Lombardia, dalla Provincia di Lecco, dall'Arpa, dall'Asl e da un Comitato Tecnico Scientifico costituito per convenzione dal Comune ove hanno sede gli impianti e dalla Società stessa;
- ha acquisito la certificazione ISO 9001 e la certificazione ambientale ISO 14001.

Silea inoltre ha recentemente ottenuto la certificazione EMAS che, oltre a costituire un risultato significativo a livello di qualità ambientale ha permesso di ottenere un'Autorizzazione Integrata ambientale di durata molto ampia (16 anni) con conseguente riduzione dei costi amministrativi correlati ai rinnovi.

In tema di AIA si evidenzia che il termovalorizzatore risulta essere allineato sia in termini di qualità ambientale che in termini operativi/gestionali alle restringenti prescrizioni della Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 25.10.2012 sull'efficienza energetica permettendo a Silea di ridurre l'incidenza dei propri costi fissi unitari.

Tra le misure adottate da Silea che comportano, tra l'altro, una riduzione dei costi generali di gestione e funzionamento ricordiamo anche:

- l'adozione, già dal 2011, del modello di organizzazione di cui al D.lgs. 231/2001,
- l'adozione del piano anticorruzione previsto dalla legge 190/2012, nonché di un codice di etico e di un codice di comportamento per i dipendenti,
- il rispetto della normativa in materia di trasparenza,

quali strumenti che costituiscono indice della presenza delle condizioni di legalità, efficacia e trasparenza.

Analogamente Seruso spa adotta gli strumenti sopra indicati.

4.1 Struttura societaria

I comuni soci, attraverso l'esercizio del controllo analogo su Silea spa, hanno già provveduto in questi anni ad una riorganizzazione societaria rispettosa dei principi contenuti nella legge di stabilità 2015.

Tale riorganizzazione che ha avuto quale obiettivi primari la semplificazione societaria e soprattutto la ricerca dell'autosufficienza impiantistica si è articolata come di seguito.

Silea possedeva le partecipazioni in maggioranza, tutte al 51%, delle società Il Trasporto Spa, Seruso Spa e Compostaggio Lecchese Spa.

Per quanto concerne il Trasporto Spa, l'intera partecipazione è stata alienata al socio privato, tramite procedura ad evidenza pubblica, in ottemperanza al deliberato dell'Assemblea dei Soci del 24/11/2009.

Per quanto concerne Seruso Spa, Silea ha acquistato il pacchetto azionario del socio privato, come deliberato dall'Assemblea dei Soci del 18/03/2010, ed ha proposto, agli altri soci Bea Spa e Cem Spa, di cedere la loro partecipazione agli enti locali loro Soci, con i vantaggi, facilmente immaginabili, di usufruire non solo dei servizi di selezione delle frazioni valorizzabili, ma anche di quelli di recupero energetico per far fronte alla situazione di mutuo soccorso o di altre evenienze. Tale proposta è stata declinata dalle predette Società.

Rimane pertanto intatto l'assetto societario che vede una partecipazione da parte di Silea dell'80,50% mentre nel corso del 2012, anche grazie alle sinergie create dalle due società, sono state riviste le condizioni contrattuali in essere tra Silea Spa e Seruso Spa, in un'ottica di riduzione dei corrispettivi a favore dei comuni soci.

Questa operazione ha comportato per Silea una diminuzione dei corrispettivi dovuti a Seruso di circa 730.000 € nell'anno 2014 e di ulteriori 100.000 € circa nel corso del 2015.

Ricordiamo che Seruso spa è strategica non solo per la provincia di Lecco ma anche per la provincie di Monza - Brianza e Milano, essendo partecipata da altre due società totalmente pubbliche (BEA spa e CEM Ambiente spa) ed offrendo i propri servizi per un bacino di circa 1.400.000 abitanti, ottemperando in tal modo al Piano Regionale dei Rifiuti che prevede quale Ambito Territoriale Ottimale la Regione Lombardia.

Relativamente invece a Compostaggio Lecchese Spa, l'assemblea dei soci, in data 24/07/12 ha deliberato di autorizzare il Consiglio di Amministrazione di Silea Spa all'acquisto del pacchetto azionario della controllata, detenuto dal socio Systema Ambiente (49%), e al compimento delle più opportune operazioni societarie finalizzate ad una maggiore efficienza economica ed organizzativa. In data 19/11/12 l'Assemblea Straordinaria dei Soci ha approvato il progetto di fusione per incorporazione di Compostaggio Lecchese spa in Silea spa. L'atto di fusione è stato stipulato l'11 marzo 2013 con decorrenza, per quanto attiene agli effetti contabili e fiscali, dal 1 gennaio 2013.

4.2 Gli obiettivi di Silea spa

Silea che da tempo espleta per conto dei Comuni soci il servizio delle raccolte differenziate, dal mese giugno 2014, gestisce anche le raccolte dei rifiuti urbani sui territori per conto di alcuni Comuni, per un totale di circa 130.000 abitanti.

Altri Comuni soci, per ulteriori 65.000 abitanti circa, hanno affidato tale servizio nel corso dell'anno 2015.

I comuni che hanno affidato tutti i servizi di igiene urbana a Silea hanno conseguito un sensibile risparmio rispetto alle gestioni precedenti sfruttando un economia di scala che diversamente non avrebbero ottenuto.

La procedura ad evidenza pubblica che Silea ha espletato per poter effettuare i servizi citati ha registrato uno sconto medio del 9,38% rispetto ai costi sostenuti dai comuni con i singoli contratti di appalto.

Silea ha già acquisito dai rimanenti comuni soci l'intenzione ad affidare tutti i servizi di igiene urbana a partire dal 01.01.2016, oltrepassando in tale modo l'importante soglia dei 300.000 abitanti.

L'affidamento sino al 31.12.2029 da parte di tutti i Comuni soci permetterà a Silea, nel corso del periodo transitorio degli attuali affidamenti in scadenza al 31.12.2017, di avviare da subito un complesso progetto di omogeneizzazione dei servizi di igiene ambientale tra i vari Comuni che confluirà nell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica la cui portata per valore, abitanti serviti e periodo (2018/2029) non potrà che portare ai Comuni economie di scala e miglioramento dei servizi.

E' evidente infatti che una procedura siffatta richiede una tempistica adeguata, oltre che risorse e professionalità da reperire, per la redazione dei documenti progettuali e dei relativi atti di gara.

In particolare per quanto attiene alla tempistica della si evidenzia che , trattandosi di una procedura aperta con criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa si dovrà tener conto delle seguenti fasi:

- la redazione di un progetto "preliminare" da porre a base di gara che dovrà contenere un'analisi dell'esistente e quindi delle modalità di svolgimento dei servizi di igiene ambientale per 90 comuni soci che implica un complesso lavoro di raccolta dati; la redazione di una proposta di omogeneizzazione dei servizi per aree similari che tenga comunque conto delle peculiarità del territorio e della possibilità di sperimentare nuovi metodi di raccolta; un'analisi dettagliata dei costi. Per questa fase, per la quale Silea dovrà avvalersi di professionisti esterni e che contempla anche la redazione di tutti gli altri atti di gara (capitolato, disciplinare etc..) si prevede un tempo minimo di 8 mesi;
- la pubblicazione del bando di gara europeo . Il termine per presentare l'offerta dovrà permettere ai concorrenti di redigere le loro proposte migliorative rispetto al progetto sopra citato pertanto si prevede una tempistica non inferiore ai 4 mesi;
- la valutazione dei progetti presentati in sede di gara potrebbe richiedere , a seconda del numero dei concorrenti , un tempo minimo di 2 mesi a cui si aggiunge almeno un mese per i controlli da effettuarsi , ai sensi di legge, su quanto dichiarato in sede di gara dal primo e dal secondo classificato;
- la stipula del contratto dovrà tener conto del dettato normativo dell'articolo 11 del D.lgs. 163/2006 che prevede il periodo di stand still pari a 2 mesi.

Dal cronoprogramma di massima sopra indicato e tenendo conto dell'eventualità di incappare in un ricorso al TAR avverso al provvedimento di aggiudicazione è evidente la necessità per Silea di attivarsi da subito.

Inoltre l'affidamento sino al 31.12.2029 da parte di tutti i Comuni soci dell'intero ciclo integrato dei rifiuti permette altresì a Silea di sperimentare l'applicazione di nuovi sistemi di tariffazione e di investire in una buona percentuale di mezzi di avanzata tecnologia con evidenti vantaggi ambientali.

Silea, sempre nell'ottica di realizzare l'intero ciclo integrato dei rifiuti per il territorio della provincia e nel pieno rispetto dei principi della legge di stabilità 2015, ha acquisito il ramo di igiene ambientale di AUSM spa, società multiservizi interamente partecipata da uno dei comuni soci, Calolziocorte.

L'acquisto del ramo d'azienda consente a Silea di espletare direttamente, con propri mezzi e personale, tutti i servizi di igiene urbana acquisendo la necessaria esperienza anche nella prospettiva di gestire direttamente altre attività specialistiche e sperimentali.

L'altro importante obiettivo che Silea si pone nei prossimi anni è la realizzazione di una centrale di teleriscaldamento i cui vantaggi economici e ambientali sono ben illustrati nella presentazione allegata alla presente relazione (allegato 2) all'uopo redatta da una società di ingegneria incaricata da Silea spa.

La stessa Regione Lombardia prescrive nell'allegato tecnico al provvedimento autorizzativo già citato di predisporre la progettazione definitiva del teleriscaldamento entro la fine dell'anno.

Silea pertanto, su espressa indicazione dell'assemblea dei soci, ha già acquisito un progetto preliminare, verificato ai sensi dell'art. 54 c. 1 del DPR 207/2010, e si appresta ad affidare la progettazione definitiva per i lotti relativi all'installazione di un turbogruppo (investimento peraltro già previsto da Silea) ed alla centrale teleriscaldamento.

Per quanto attiene invece alla rete, investimento maggiormente rilevante, dovrà essere realizzata da un altro soggetto pubblico o privato, cui Silea potrà o meno partecipare, in base a quanto deciso dai soci.

Da ultimo Silea a fronte dell'affidamento da parte di tutti i Comuni Soci sino al 2029 si impegna alla gestione degli adempimenti amministrativi previsti per la compilazione del MUD ai sensi di legge, oltre che a valutare la possibilità di gestire direttamente, per conto dei suoi comuni soci, la tariffazione del servizio di igiene ambientale, come richiesto da molti comuni, sgravandoli in tal modo da un'attività complessa e costosa.

5. L'ANALISI DELL'ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA DA SILEA SPA CON RIFERIMENTO ALL'INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE.

L'analisi è stata condotta da Silea spa utilizzando i dati e i costi di gestione del servizio di igiene urbana per l'anno 2013 pubblicati dall'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) nel suo Rapporto Rifiuti Urbani – Edizione 2014 e da Arpa Lombardia (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) nel Rapporto Rifiuti anno 2013.

5.1 Analisi in termini di percentuali di raccolta differenziata.

La raccolta differenziata viene definita dal Testo Unico dell'Ambiente come “la raccolta idonea, secondo criteri di economicità, efficacia, trasparenza ed efficienza, a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee, al momento della raccolta o, per la frazione organica umida, anche al momento del trattamento, nonché a raggruppare i rifiuti di imballaggio separatamente dagli altri rifiuti urbani, a condizione che tutti i rifiuti sopra indicati siano effettivamente destinati al recupero”.

La legge fissa poi alcuni obiettivi minimi da raggiungere progressivamente a determinate scadenze dalla sua entrata in vigore. A livello nazionale e regionale in alcune realtà ciò non è ancora avvenuto, nonostante ci sia stato un incremento continuo delle percentuali di raccolta differenziata nel corso degli anni.

Tabella 2.13 – Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione, anni 2009-2013

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
	(%)				
Piemonte	49,8	50,7	51,4	53,3	54,6
Valle d'Aosta	39,1	40,1	41,9	44,8	44,8
Lombardia	47,8	48,5	49,9	51,8	53,3
Trentino Alto Adige	57,8	57,9	60,5	62,3	64,6
Veneto	57,5	58,7	61,2	62,6	64,6
Friuli Venezia Giulia	49,9	49,3	53,1	57,5	59,1
Liguria	24,4	25,6	28,6	30,9	31,5
Emilia Romagna	45,6	47,7	50,1	50,8	53,0
Nord	48,0	49,1	51,1	52,7	54,4
Toscana	35,2	36,6	38,4	40,0	42,0
Umbria	30,4	31,9	36,8	42,0	45,9
Marche	29,7	39,2	43,9	50,8	55,5
Lazio	15,1	16,5	20,1	22,4	26,5
Centro	24,9	27,1	30,2	33,1	36,4
Abruzzo	24	28,1	33	37,9	42,9
Molise	10,3	12,8	16,3	18,4	19,9
Campania	29,3	32,7	37,8	41,5	44,0
Puglia	14	14,6	16,5	17,6	22,0
Basilicata	11,3	13,3	18,0	21,9	25,8
Calabria	12,4	12,4	12,6	14,6	14,7
Sicilia	7,3	9,4	11,2	13,2	13,4
Sardegna	42,5	44,9	47,1	48,5	51,0
Sud	19,1	21,2	23,9	26,5	28,9
Italia	33,6	35,3	37,7	40,0	42,3

Fonte: ISPRA

Tabella 2.16 - Produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani per provincia lombarda, anni 2012-2013

Provincia	Popolazione e 2013	Produzione RU		Raccolta differenziata			
		2012	2013	2012	2013	2012	2013
		(tonnellate)				(%)	
VARESE	887.997	396.905	393.533	247.516	245.771	62,4	62,5
COMO	598.810	268.553	269.949	136.710	134.920	50,9	50,0
SONDRIO	182.480	81.300	80.032	36.717	34.489	45,2	43,1
MILANO	3.176.180	1.484.803	1.456.309	711.712	733.305	47,9	50,4
BERGAMO	1.107.441	470.527	470.768	271.390	275.244	57,7	58,5
BRESCIA	1.262.295	675.751	670.507	311.652	330.158	46,1	49,2
PAVIA	548.326	286.754	282.721	96.466	98.068	33,6	34,7
CREMONA	362.141	163.211	165.034	99.705	100.341	61,1	60,8
MANTOVA	415.147	203.037	204.911	132.815	142.865	65,4	69,7
LECCO	340.814	151.263	152.943	87.372	88.504	57,8	57,9
LODI	229.082	97.574	97.493	55.717	57.078	57,1	58,5
MONZA E DELLA BRIANZA	862.684	347.087	350.486	207.385	207.184	59,8	59,1
LOMBARDIA	9.973.397	4.626.765	4.594.687	2.395.157	2.447.927	51,8	53,3

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT

Secondo i dati Ispra la percentuale di raccolta differenziata nei comuni soci di Silea , che registra un trend equilibrato negli anni analizzati, è costantemente superiore alla media regionale e si assesta, nel 2013, su un valore del 57,9%, superiore al valore medio regionale di circa 4 punti percentuali.

Va rilevato che l'Amministrazione provinciale di Lecco ha recentemente pubblicato i dati relativi alle *Raccolte Differenziate per l'anno 2014* registrando, in termini assoluti, un aumento di 1.911 t rispetto al 2013 (+2,1%).

La percentuale di raccolta differenziata, secondo le rilevazioni dell'amministrazione provinciale, che differiscono sensibilmente dai dati ISPRA a causa di diversi metodi di calcolo, è passata dal 60,2% al 60,8%, valore di poco inferiore all'obiettivo del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (62,8%). Il traguardo conseguito è sicuramente di rilievo, tenuto conto del rallentamento della crescita delle raccolte differenziate registrato nel 2013.

Tale dato è sicuramente attribuibile anche alla gestione di Silea spa e all'attenta scelta di quei Comuni Soci che nel corso del 2014 hanno assunto di affidare l'intera gestione del ciclo integrato dei rifiuti ad una società pubblica soggetta al loro controllo analogo, quale Silea Spa.

5.2 Analisi in termini In termini economici

Sotto il profilo economico, l'analisi compiuta da ISPRA in Regione Lombardia, che ha riguardato un campione di 1.361 Comuni, pari al 88,1% dei 1.544 Comuni Lombardi, evidenzia le seguenti risultanze:

Tabella 6.6 - Medie regionali dei costi specifici annui pro capite (euro/abitante per anno), anno 2013

REGIONE	Consumi Italia 2013 N°	Abitanti Italia 2013 N°	Comuni campione N°	Abitanti campione N°	Comuni campione %	Abitanti campione %	Crt _{ab} €/ab*anno	Cts _{ab} €/ab*anno	Cac _{ab} €/ab*anno	Cind _{ab} €/ab*anno	Crd _{ab} €/ab*anno	Ctr _{ab} €/ab*anno	Cgd _{ab} €/ab*anno	Csl _{ab} €/ab*anno	Cc _{ab} €/ab*anno	Ck _{ab} €/ab*anno	Ctot _{ab} €/ab*anno
Piemonte	1.206	4.436.798	824	3.542.188	68,3	79,8	20,87	23,39	3,61	47,87	41,67	9,45	51,12	16,15	27,53	7,47	150,15
Valle d'Aosta	74	128.591	58	109.590	78,4	85,2	44,53	19,55	0,75	64,83	42,20	1,45	43,65	24,54	13,10	3,03	149,16
Lombardia	1.544	9.973.397	1.361	9.425.083	88,1	94,5	16,38	23,81	4,24	44,43	26,92	10,73	37,65	22,03	24,98	4,15	133,24
Trentino A.A.	333	1.051.951	294	982.891	88,3	93,4	20,24	15,98	7,48	43,70	30,72	10,55	41,27	16,54	22,70	9,74	133,96
Veneto	581	4.926.818	450	4.228.670	77,5	85,8	15,65	20,31	3,70	39,67	36,70	12,49	49,19	14,95	32,29	6,83	142,92
Friuli V.G.	218	1.229.363	208	985.079	95,4	80,1	15,08	20,92	2,29	38,29	41,67	12,65	54,32	8,11	17,78	3,42	121,92
Liguria	235	1.591.939	158	1.225.880	67,2	77,0	36,22	35,66	1,74	73,62	19,34	5,93	25,26	25,34	68,51	8,96	201,69
Emilia R.	348	4.446.354	323	4.189.084	92,8	94,2	23,45	32,71	1,24	57,40	36,54	9,09	45,63	18,52	26,47	10,97	158,99
NORD	4.539	27.785.211	3.676	24.688.465	81,0	88,3	19,31	24,80	3,46	47,58	32,77	10,36	43,13	18,78	28,58	6,67	144,74
Toscana	287	3.750.511	234	3.353.577	81,5	89,4	22,20	43,82	5,05	71,07	32,55	11,48	44,03	19,79	43,38	15,64	193,91
Umbria	92	896.742	83	859.440	90,2	95,8	21,17	36,39	7,04	64,60	51,79	9,13	60,92	19,06	22,50	6,17	173,25
Marche	239	1.553.138	133	854.731	55,6	55,0	30,55	29,52	2,97	63,04	38,32	6,44	44,76	13,42	14,38	4,38	139,98
Lazio	378	5.870.451	169	4.481.047	44,7	76,3	36,72	44,53	2,80	84,05	31,28	2,27	33,56	46,96	22,84	22,06	209,47
CENTRO	996	12.070.842	619	9.548.795	62,1	79,1	29,67	42,20	3,98	75,86	34,20	6,50	40,70	31,90	29,26	16,80	194,52
Abruzzo	305	1.333.939	134	639.471	43,9	47,9	36,46	42,19	1,66	80,30	51,86	8,67	60,53	21,12	10,74	4,08	176,77
Molise	136	314.725	69	166.387	50,7	52,9	33,44	26,04	6,31	65,78	16,02	2,02	18,03	16,03	9,47	0,90	110,22
Campania	551	5.869.965	306	3.024.078	55,5	51,5	48,08	29,22	1,25	78,55	46,06	18,87	64,94	21,50	16,03	3,90	184,91
Puglia	258	4.090.266	85	1.886.081	32,9	46,1	33,75	29,95	3,74	67,44	16,73	4,70	21,44	29,86	27,14	5,41	151,30
Basilicata	131	578.391	64	264.698	48,9	45,8	19,97	31,78	6,79	58,54	22,99	3,75	26,74	14,89	14,72	3,23	118,12
Calabria	409	1.980.533	99	842.577	24,2	42,5	46,75	32,95	1,51	81,20	21,65	1,18	22,82	13,27	5,77	1,08	124,15
Sicilia	390	5.094.937	122	2.553.822	31,3	50,1	48,40	29,49	6,87	84,77	20,58	1,66	22,24	28,21	10,33	3,49	149,04
Sardegna	377	1.663.859	152	771.097	40,3	46,3	26,87	27,69	6,24	60,80	52,58	10,41	62,99	21,80	15,68	4,40	165,68
SUD	2.557	20.926.615	1.031	10.148.211	40,3	48,5	42,07	30,45	3,78	76,30	31,94	8,48	40,42	23,80	15,31	3,83	159,65
ITALIA	8.092	60.782.668	5.326	44.385.471	65,8	73,0	26,74	29,84	3,65	60,23	32,89	9,10	41,99	22,75	25,69	8,20	158,86

Legenda:

Cgd – Costi di gestione del ciclo dei rifiuti differenziati che comprendono:

Crd – costi di raccolta differenziata dei singoli materiali

Ctr – costi di trattamento e riciclo, al netto dei proventi derivanti dalla vendita dei materiali e dell'energia recuperata e dei contributi CONAI

Cind – costi di gestione del ciclo dei servizi dei rifiuti indifferenziati che comprendono:

Csl – costi di spazzamento e lavaggio strade

Crt – costi di raccolta e trasporto

Cts – costi di trattamento e smaltimento

Cac - altri costi, inerenti la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, non compresi nelle voci precedenti.

Cc – Costi comuni

Ck – Costi d'uso del capitale

Il costo medio regionale pro capite di gestione dei servizi di igiene urbana é risultato pari a 133,24 €/ab per l'anno 2013.

Silea spa , sfruttando le economie di scala derivanti dalla propria dimensione sovracomunale, offre ai propri comuni soci l'intero ciclo integrato dei rifiuti con costi ben sotto la media regionale rilevata dall'ISPRA nonostante gli elevati livelli qualitativi, così come descritto nei paragrafi precedenti.

Il servizio completo, offerto da Silea, nel 2014 ha infatti avuto un costo medio pari a 103,09 euro/abitante e quindi ben al di sotto dei 133 euro/abitante di regione Lombardia nel 2013.

Il dato sopra riportato è riferito, come già accennato, all'intero ciclo integrato di rifiuti e pertanto è stato elaborato prendendo in considerazione i comuni che nel corso del 2014 hanno affidato a Silea, oltre allo smaltimento , tutte le tipologie di raccolta, lo spazzamento strade ed altri servizi di igiene ambientale quali la gestione di centri di raccolta, lo spurgo dei pozzetti etc.

E' evidente che con il previsto allargamento del bacino servito a tutti i comuni soci, per circa 340.000 abitanti, il costo medio è destinato a scendere in particolare per quanto attiene alla componente relativa alle raccolte mentre per quanto riguarda lo smaltimento, come evidenziato nel piano economico finanziario **si prevede di mantenere inalterate le tariffe per tutto il periodo dell'affidamento.**

Va evidenziato inoltre che nel costo medio di 103,09 euro/abitante è stato considerato un valore di 2,5 euro/abitante, non imputabile a Silea spa, individuando tale importo come costo medio che i comuni allocano per l'attività di accertamento e riscossione direttamente svolta dagli stessi. Tale inserimento si è reso necessario al fine di operare un corretto confronto con i dati ISPRA.

E' in ogni caso doveroso precisare che per la configurazione del sistema "Silea spa", **la convenienza economica per il Comune è da riferire alla complessiva gestione ed al complessivo costo afferente le diverse attività e prestazioni svolte sul territorio (costo medio come sopra identificato) e non già alla singola voce di costo riguardante una o più parti del servizio stesso.**

Nello specifico, infatti, in ragione delle politiche di incentivazione delle raccolte differenziate approvate dai Comuni soci in sede di Assemblea anche mediante la realizzazione di infrastrutture per supportarne l'ottimale gestione (impianti di smaltimento e trattamento rifiuti), potranno esservi prezzi unitari o canoni di parti dei servizi erogati superiori a quelli rinvenibili sul mercato a fronte di altre attività e/o servizi svolte a prezzi inferiori a quelli di mercato.

Allo stesso modo i corrispettivi scontano la presa in carico da parte di Silea di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune, quali " a titolo esemplificativo " i costi relativi alla organizzazione e programmazione dei servizi, alla predisposizione dei capitolati ed all'espletamento delle procedure di gara, i costi relativi all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico degli uffici comunali.

Molti altri inoltre sono i servizi offerti ai comuni a costo zero tra i quali ricordiamo quelli di educazione ambientale presso tutte le scuole di ogni ordine e grado (nell'anno 2013-2014 incontri in 258 classi per complessivi 5150 alunni) e smaltimenti vari su tutto il territorio provinciale (smaltimento alghe, etc.).

Nel contempo, ai fini del corretto apprezzamento della complessiva convenienza economica, non può non essere considerato con grande attenzione il livello qualitativo di erogazione del servizio, con riferimento agli obiettivi dei Comuni, quali il risultato conseguito nella raccolta differenziata.

Con riferimento ai principi richiamati dall'art. 3 bis del D.L. 138/2011 come introdotto dall'art. 25 del D.L. 1/2012, ed in attesa dei relativi provvedimenti, preme evidenziare come la formula organizzativa e

strategica adottata da Silea risulti già oggi tale da soddisfare le analoghe esigenze poste dall'art. 14, commi 28, 29 e 32, d.l. 31/5/2010, n. 78, volte ad incentivare la gestione in forma associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, co. 3, l. n. 42/2009 (anzi prescrivendola con riguardo ai Comuni di ridotte dimensioni), situazione assolutamente assicurata nella realtà organizzativa di Silea.

6 COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto gestore del servizio pubblico locale.

Silea non ha mai ricevuto né sono previste in futuro compensazioni economiche per i servizi effettuati.

7. VALUTAZIONE CIRCA LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LEGITTIMARE L'AFFIDAMENTO IN FORMA DIRETTA, SECONDO LA FORMULA DELL'*IN HOUSE PROVIDING*, DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA IN FAVORE DI SILEA SPA

L'ipotesi di affidamento del servizio in capo a Silea risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento *in house* pure nella peculiare configurazione adottata da Silea che prevede l'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di una parte, non prevalente, delle prestazioni oggetto di affidamento a Silea spa (l'esecuzione dei servizi di raccolta e spazzamento stradale ed altri servizi di igiene urbana), assicurando peraltro il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte del Comune.

La struttura e l'organizzazione aziendale di SILEA S.p.A. risultano improntate al rispetto dei seguenti presupposti, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi degli enti soci, come peraltro richiesti per consolidata giurisprudenza per giustificare l'affidamento *in house*, ovvero:

1 Titolarità pubblica dell'intero capitale sociale. La titolarità pubblica del capitale sociale è sancita e garantita dal combinato disposto degli articoli 7 e 8 del vigente Statuto.

In particolare l'art. 7 , comma 2, sancisce che "Gli enti pubblici territoriali, ai sensi delle disposizioni legislative e della giurisprudenza vigente in materia di modello gestorio *in house*, devono detenere la totalità del capitale sociale" mentre l'art. 8 vieta espressamente l'alienazione delle azioni a terzi non enti pubblici.

2 Sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico esperisce sulle proprie articolazioni organizzative.

Per quanto riguarda la sussistenza del controllo analogo si evidenzia come lo stesso sia 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.

L'effettività del controllo analogo è presidiata da numerose clausole statutarie volte ad assicurare in capo ai soci, anche con ridotta partecipazione azionaria, effettivi poteri di controllo e di direzione politica amministrativa della società, attesa anche la omogenea "diffusione" delle azioni e l'assenza di concentrazioni azionarie tali da consentire il controllo da parte di un unico soggetto o da un ridotto gruppo di soggetti.

Nel dettaglio, fatto salvo quanto più oltre si dirà sullo stringente controllo che è in ogni caso posto in capo ai Comuni sulle modalità di effettuazione dei servizi, si evidenziano i seguenti elementi che certificano la sussistenza in capo all'Assemblea di poteri di controllo sulla gestione della società, che si qualificano in maniera certamente più ampia di quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale.

Per quanto riguarda la forma di controllo da esercitare in maniera congiunta da parte dei soci (che si affianca al controllo riservato a ciascun socio), si rimanda a quanto contenuto nell'art 27 bis dello statuto sociale secondo il quale, al fine dell'esercizio da parte degli enti soci del controllo analogo nei confronti della società, ai sensi delle disposizioni legislative e della giurisprudenza vigente in materia di modello gestorio in house, è costituita l'Assemblea di coordinamento intercomunale, la quale ha sede presso la società.

L'Assemblea di coordinamento intercomunale è formata dal rappresentante legale del socio o suo delegato, ciascuno con responsabilità e diritto di voto pari alla quota di partecipazione alla società.

L'Assemblea di coordinamento intercomunale:

a) esercita penetranti poteri di controllo e si estende a tutti gli aspetti gestionali dei servizi oggetto di affidamento.

b) designa i rappresentanti degli enti soci in seno al Consiglio di Amministrazione/Amministratore Unico della società, nella composizione prevista dalle disposizioni legislative e dai regolamenti vigenti, comunicando i nominativi almeno cinque giorni prima della Assemblea.

c) riceve copia dei verbali dell'organo di Amministrazione e periodiche relazioni sulla gestione dei servizi pubblici affidati; può chiedere chiarimenti al Presidente/Amministratore Unico ed ai dirigenti ed impartire direttive od atti di indirizzo.

d) riceve da parte degli organi sociali, per quanto di competenza:

- il bilancio di esercizio;
- la situazione economico, patrimoniale, finanziaria risultante al 30 giugno dell'esercizio in corso;
- la relazione sullo stato di attuazione delle linee strategiche e della organizzazione dei servizi e delle attività della società, contenute nel documento di programmazione;
- la relazione sui fatti rilevanti che hanno contraddistinto l'andamento delle attività della società;
- il documento programmatico contenente le linee strategiche per la attività della società e la indicazione economico, patrimoniale, finanziaria per l'anno successivo, con particolare riferimento alla organizzazione ed al funzionamento dei servizi e delle attività previste dallo statuto.
- la documentazione necessaria per la definizione delle linee guida per la formulazione delle tariffe e dei corrispettivi per i servizi erogati dalla società, qualora non soggetti a determinazione per legge.

Gli atti ed i documenti sopra elencati devono conseguire la approvazione della Assemblea di coordinamento intercomunale, prima della definitiva approvazione della Assemblea dei soci.

L'Assemblea di coordinamento intercomunale, allo scopo di facilitare l'espletamento delle proprie funzioni, può nominare un Comitato ristretto, costituito da nove componenti, presieduto dal Presidente dell'Assemblea di cui sette componenti espressione dei circondari, come individuati dalla Provincia di Lecco, uno espressione del Comune di Lecco, quale in qualità di azionista di riferimento, ed uno espressione del Comune ove è sito l'impianto di termovalorizzazione.

Il Comitato ristretto si riunisce almeno ogni tre mesi, anche, per l'esame delle relazioni del Consiglio di Amministrazione, di cui all'art. 24, comma 3; il verbale della seduta viene reso pubblico a tutti i soci.

L'Assemblea di coordinamento intercomunale, si riunisce, in via ordinaria almeno tre volte all'anno ed, in via straordinaria, su richiesta dei soci affidatari dei servizi che rappresentino almeno il 10% del Capitale Sociale o del Presidente del Consiglio di Amministrazione.

Circa i poteri e le attribuzioni riconosciuti all'Assemblea degli azionisti, si evidenzia come gli stessi siano particolarmente ampi e penetranti, essendo espressamente previsto che all'Assemblea, compete autorizzare i seguenti atti:

- a) la costituzione, la modificazione e la liquidazione di altre società o di altre forme associative.
- b) l'acquisto e l'alienazione di immobili ed impianti; l'assunzione di mutui od altre forme di finanziamento; l'esecuzione di ogni altra operazione; qualora il loro valore sia superiore ad Euro 1.500.000,00.=.
- c) l'acquisto di beni e servizi, qualora il loro valore sia superiore ad Euro 300.000,00.= ad eccezione di quelli necessari per lo svolgimento delle attività previste dall'oggetto sociale.

Gli atti di cui alle precedenti lettere a) b) e c) devono conseguire altresì l'autorizzazione dell'Assemblea di coordinamento intercomunale.

Circa i poteri dell'organo di Amministrazione, si evidenzia come gli stessi siano esclusivamente di ordinaria amministrazione e di come lo stesso abbia l'onere di trasmettere ogni tre mesi, all'Assemblea di Coordinamento intercomunale una relazione contenente l'elenco delle assunzioni e degli incarichi conferiti nonché dei contratti di forniture, lavori e servizi stipulati, qualora tali contratti siano di importo superiore al limite entro il quale sono possibili gli affidamenti diretti ai sensi del D.Lgs 163/2006 o della normativa vigente al momento dell'affidamento dei servizi

Un ulteriore, fondamentale, livello di controllo è esercitato dal Comune sulle modalità di organizzazione e gestione dei servizi di igiene urbana sul territorio, che può a pieno titolo essere considerato "analogo" a quello esercitato sui servizi svolti direttamente, in ragione del fatto che agli stessi Comuni (a prescindere dalle dimensioni del Comune e dalla quote azionarie detenute), sono assicurate:

- _ la preventiva verifica ed approvazione della documentazione relativa alle modalità di organizzazione del servizio oggetto di affidamento nei suoi diversi aspetti tecnico operativi ed economici;
- _ la possibilità di personalizzare il servizio in funzione delle specifiche esigenze manifestate dall'Amministrazione comunale;
- _ la valutazione e la decisione finale in ordine ad eventuali modifiche organizzative e/o gestionali del servizio così come l'attivazione di nuovi servizi, che non potranno essere attivati autonomamente da Silea.

3) La prevalenza dell'attività verso i comuni soci

Per quanto attiene al requisito dell'attività prevalente, è stato a più riprese chiarito che esso deve sostanziarsi nello svolgimento, da parte della società in house, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che la controllano.

La dottrina e la giurisprudenza si sono a più riprese interrogate sulla corretta interpretazione di tale criterio. Ci si è chiesti se il requisito della "prevalenza" debba intendersi: in senso quantitativo, ossia come percentuale minima del fatturato della società "in house" che deve essere il frutto dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante; e/o in senso qualitativo, ossia in base al tipo di attività svolta dalla società in house nei confronti dell'ente affidante.

Si ritiene pertanto dirimente far riferimento ai recenti interventi di matrice comunitaria che hanno definito le soglie entro le quali è possibile ritenere “prevalente” un determinato fatturato ai fini del ricorso allo strumento dell’“in house providing”.

L’art. 12, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 2014/24/UE , soffermandosi sul requisito dell’attività prevalente , stabilisce che l’affidamento diretto è possibile “[a condizione che] oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata [siano] effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi specificando, al successivo paragrafo 5, in quale modo vada computata la quota dell’80 %, e precisando, al riguardo, che occorre prendere in considerazione il fatturato totale medio dell’attività dell’organismo aggiudicatario mentre in caso di recente riorganizzazione delle attività o inizio di nuove attività è sufficiente dimostrare, in base a proiezioni, che la misura dell’attività è credibile. Silea rispetta i parametri sopra esposti inoltre tutta la sua attività, compresa quella non direttamente rivolta ai suoi Comuni soci, è volta a soddisfare esigenze di pubblico interesse, essenziali per il territorio e non di carattere prettamente commerciale.

CI si riferisce in particolare allo smaltimento dei rifiuti speciali ospedalieri il cui avvio risale nel 1986 a fronte di un’espressa richiesta della Regione Lombardia volta ad evitare una situazione di emergenza e allo smaltimento di RSU derivante da accordi di mutuo soccorso con altri impianti di Regione Lombardia, accordi previsti dall’AIA, e volti anch’essi a prevenire situazioni di emergenza di igiene ambientale.

8. MOTIVAZIONI PER L’AFFIDAMENTO A SILEA IN FORMA DIRETTA, SECONDO LA FORMULA DELL’/IN HOUSE PROVIDING, DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI.

La valutazione circa la convenienza tecnico economica effettuata per prospettare l’affidamento *in house* del servizio in favore della partecipata Silea S.p.A. fino al 31 dicembre 2029 si fonda essenzialmente sugli elementi generali diffusamente illustrati nella presente relazione.

A maggiore illustrazione della complessiva convenienza tecnico economica dell’affidamento in argomento si richiama il Piano Economico Finanziario (allegato 1) redatto ed asseverato in conformità alla legge di stabilità 2015.

Allegati:

All. 1: Piano Economico Finanziario asseverato.

All. 2: Presentazione ETS per progetto teleriscaldamento.