



COMUNE DI MAPELLO

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA
MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE
AMBIENTALE A FAVORE DELLA SOCIETÀ IN
HOUSE “SILEA SPA”**

(D.LGS. 201/2022, ART. 14, COMMI 2 E 3)

Sommario

| | |
|---|--------|
| Premessa..... | - 4 - |
| 1. Il quadro normativo di riferimento | - 6 - |
| 1.1 Contesto giuridico..... | - 6 - |
| 1.2 Indicatori e schemi di riferimento | - 12 - |
| 2. L'organizzazione del servizio | - 14 - |
| 3. Le modalità di affidamento del servizio | - 15 - |
| 4. Inquadramento generale del Comune di Mapello e contesto territoriale | - 17 - |
| 4.1 Il servizio di igiene urbana in provincia di Bergamo | - 18 - |
| 4.2 Attuali modalità di gestione ed erogazione del servizio | - 18 - |
| 5. Silea Spa: presentazione della società | - 19 - |
| 5.1 Silea in sintesi | - 19 - |
| 5.2 Le altre società del gruppo Silea..... | - 21 - |
| 5.3 Servizi di raccolta rifiuti e decoro urbano | - 22 - |
| 5.3.1 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani “porta a porta” | - 22 - |
| 5.3.2. Gestione dei Centri di Raccolta | - 23 - |
| 5.3.3 Ecostazione mobile | - 24 - |
| 5.3.4 Ritiro RAEE e rifiuti ingombranti a domicilio | - 24 - |
| 5.3.5 Servizi di igiene urbana | - 24 - |
| 5.3.6 Servizio di cura e gestione del verde pubblico..... | - 25 - |
| 5.3.7 Gestione TARI ed ecosportelli..... | - 25 - |
| 5.4 Innovazione tecnologica e trasformazione digitale | - 26 - |
| 5.5 Impianti industriali per l'economia circolare | - 27 - |
| 5.5.1 L'impianto di termovalorizzazione..... | - 27 - |
| 5.5.2 L'impianto di compostaggio e biometano | - 28 - |
| 5.5.3 Impianto per il riciclo delle plastiche | - 29 - |
| 5.6 Oggetto dell'affidamento in house in favore della società Silea S.p.A. | - 30 - |
| 5.6.1 I servizi svolti da Silea | - 30 - |
| 5.6.2 I servizi offerti al Comune di Mapello | - 32 - |
| 6. Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni | - 35 - |
| 7. Convenienza del modello prescelto per l'affidamento del servizio di igiene ambientale..... | - 39 - |
| 7.1 I risultati ottenuti da Silea negli anni | - 39 - |
| 7.2 La convenienza economica dell'affidamento <i>in house providing</i> | - 41 - |

| | |
|--|--------|
| 7.2.1 Efficacia, efficienza e qualità generale del servizio affidato a Silea | - 46 - |
| 8. Il modello prescelto e il confronto con i modelli possibili | - 46 - |
| 8.1 Durata affidamento <i>in house</i> | - 54 - |
| 8.2. Valutazione circa la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per legittimare l'affidamento in forma diretta del servizio di igiene urbana secondo la formula dell' <i>in house providing</i> | - 55 - |
| 8.2.1 Quadro normativo | - 56 - |
| 8.2.2 Titolarità pubblica dell'intero capitale sociale | - 56 - |
| 8.2.3 Sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello esperito sulle proprie articolarioni organizzative | - 57 - |
| 8.2.4 Prevalenza dell'attività verso i comuni soci | - 59 - |
| 9. Monitoraggio | - 60 - |
| 10. Conclusioni | - 61 - |

Premessa

Il recente Decreto Legislativo n. 201 del 23 dicembre 2022, entrato in vigore il 31 dicembre dello stesso anno, ha introdotto nuove disposizioni volte a riorganizzare la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare, l'articolo 14, comma 3, stabilisce che, in relazione alla modalità di gestione di un servizio, l'ente affidante deve redigere una relazione, i cui contenuti sono descritti nella sezione successiva dedicata al quadro normativo

Il Decreto ha inoltre abrogato l'articolo 34, comma 20, del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, che prevedeva la stesura di una relazione specifica *"...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"*.

Per la stesura della relazione di cui all'articolo 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, il Ministero per lo Sviluppo Economico aveva predisposto uno schema di riferimento per agevolare la compilazione. Parimente, ANAC, al fine di dare supporto agli enti locali affidanti, ha predisposto una bozza di relazione ai sensi dell'art. 14 comma 3, del D.Lgs. 201/2022, circa la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale.

È importante sottolineare che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti stabiliti dalla normativa europea;
- efficacia rispetto agli scopi di interesse generale degli enti locali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualità del servizio.

La presente relazione viene redatta in funzione di tali obiettivi, al fine di giustificare le decisioni prese e garantire la coerenza e il rispetto della normativa europea.

In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, art. 31, la relazione sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'ente affidante e inviata contestualmente all'ANAC.

Si rendono note le seguenti informazioni di sintesi:

| | |
|---|---|
| Oggetto dell'affidamento | Gestione del servizio di igiene urbana |
| Importo dell'affidamento | |
| Ente affidante | Comune di Mapello |
| Tipo di affidamento | Affidamento in house |
| Modalità di affidamento | Affidamento diretto a società in house ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. c) |
| Solo in caso di affidamento in house | |
| Durata dell'affidamento | 8 anni – dal 01.01.2026 al 31.12.2033 |
| | |
| Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare | Comune di Mapello |

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

| | |
|----------------------------|--|
| Nominativo | |
| Ente di Riferimento | |
| Area/Servizio | |
| Indirizzo | |
| Email | |
| Telefono | |
| Data di redazione | |

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1 Contesto giuridico

La complessità del contesto normativo in cui si inserisce l'organizzazione e la gestione del servizio di igiene urbana e ambientale è dato:

- da un lato, dalla molteplicità delle fonti¹;
- dall'altro, da una disciplina multilivello che caratterizza la gestione dei servizi pubblici locali e il settore specifico del servizio oggetto della presente *Relazione*.

NORMATIVA EUROPEA

A livello europeo, la gestione integrata dei rifiuti urbani rientra nei “servizi di interesse economico generale” (SIEG), regolati da diverse normative. Il Libro bianco sui servizi di interesse generale (2004) sottolinea l'importanza di garantire ai cittadini l'accesso a servizi di qualità e a prezzi accessibili, per promuovere la coesione sociale e territoriale nell'UE. L'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e l'art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'UE riconoscono l'importanza di questi servizi per la coesione dell'Unione, assicurando il rispetto di condizioni economiche e finanziarie che ne garantiscano l'efficienza.

Tra i riferimenti normativi chiave vi è la Direttiva 2008/98/CE che impone agli Stati membri di sviluppare piani di gestione dei rifiuti, volti a minimizzare gli impatti negativi sulla salute e sull'ambiente. La Direttiva 2018/851/UE introduce ulteriori misure per ridurre la produzione di rifiuti, migliorando l'efficienza nell'uso delle risorse, in linea con gli obiettivi dell'economia circolare.

Le direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni (Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) introducono il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, consentendo loro di scegliere come organizzare la fornitura dei servizi. Queste direttive definiscono chiaramente il concetto di concessione di servizi, legato al trasferimento di un rischio operativo al concessionario, con implicazioni economiche significative, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, dove il rischio operativo può dipendere dal mancato recupero dei costi e degli investimenti sostenuti.

NORMATIVA NAZIONALE

La normativa italiana sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, incluso il servizio di gestione dei rifiuti urbani, ha subito numerose modifiche nel corso degli anni, tra cui interventi legislativi, referendum e sentenze della Corte Costituzionale. Recentemente, il D.Lgs. n. 201/2022 ha riordinato la disciplina dei servizi pubblici locali, inclusi i rifiuti urbani, rientranti nella categoria dei “servizi di interesse economico generale di livello locale”. Tali

¹ Ci si riferisce all'articolazione in normativa europea, nazionale e regionale.

servizi, regolati dalle autorità indipendenti, sono organizzati in reti strutturali o funzionali necessarie per l'erogazione del servizio. Il decreto stabilisce che le autorità di regolazione devono individuare costi di riferimento, schemi di gara e contratti tipo, oltre a definire la qualità minima dei servizi.

L'art. 14 del decreto consente agli enti locali di scegliere tra diverse modalità di gestione del servizio, come affidamenti mediante gara pubblica, società miste o *in-house*, tenendo conto di criteri economici, tecnici e di qualità del servizio. Inoltre, prima dell'affidamento del servizio, gli enti sono tenuti a redigere una relazione che esplicita le ragioni della scelta della modalità di gestione e degli obblighi di servizio pubblico, inclusi i criteri di calcolo delle compensazioni economiche.

L'art. 17 del medesimo decreto prevede che, per quanto riguarda l'affidamento a “società *in house*”, questo può essere effettuato nei limiti e secondo le modalità previste in materia di contratti pubblici e secondo le discipline dettate dall'art. 16 del D.lgs. 175/2016.

Tuttavia, per gli affidamenti “*in house*” di importo superiore alle soglie di rilevanza europea (vedi art. 35 del D.lgs. 50/2016) l'art. 17 stabilisce che gli enti locali e gli altri enti competenti sono tenuti ad adottare 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.

La normativa stabilisce anche che la durata dell'affidamento del servizio sia proporzionata agli investimenti necessari, come previsto dall'art. 19, mentre il contratto di servizio tra enti affidanti e gestori deve includere clausole specifiche per assicurare la qualità e la sostenibilità economica della gestione. Viene, inoltre, evidenziata la necessità di monitorare il rispetto degli obblighi contrattuali, prevedendo penalità e risoluzioni contrattuali in caso di inadempimenti.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani trova ulteriori riferimenti normativi nel D.Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale), che prevede una gestione integrata dei rifiuti con affidamenti di durata non inferiore a 15 anni. Tale servizio è riservato ai Comuni, che lo gestiscono tramite l'ente di governo dell'ambito.

Altre normative di settore includono:

- la Legge 147/2013, che ha introdotto la tassa sui rifiuti (TARI);
- la Legge 205/2017, che ha affidato ad ARERA la regolazione delle tariffe del servizio di gestione dei rifiuti;
- il D.Lgs. 116/2020, che ha recepito la direttiva europea sui rifiuti e sugli imballaggi;
- il D.Lgs. 46/2014, attuativo della direttiva UE sulle emissioni industriali;

- normative sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, discariche e compostaggio di comunità, come il D.Lgs. 151/2005, il D.Lgs. 36/2003 e il D.Lgs. 121/2020;
- Decreti ministeriali che regolano la raccolta differenziata, la tariffazione puntuale dei rifiuti e i criteri ambientali minimi per l'affidamento dei servizi di raccolta e trasporto, come il DM 5 febbraio 1998, il DM 24 maggio 2016 e il DM 23 giugno 2022.

In sintesi, la normativa italiana sui servizi pubblici locali e sulla gestione dei rifiuti urbani è articolata e complessa, e prevede un forte coinvolgimento delle autorità di regolazione e degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione e nella definizione dei contratti di servizio. Infatti, il rischio operativo nel settore dei rifiuti può essere individuato nella tariffazione regolamentata dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), che potrebbe non coprire integralmente i costi sostenuti dal gestore o fluttuare in base al mancato raggiungimento di standard prestazionali.

NORMATIVA REGIONALE

La Regione Lombardia ha implementato un'attività di riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di rifiuti ufficializzata con la DGR n. 6886 del 2009 avente ad oggetto *“La semplificazione – risultati e prospettive in Regione Lombardia”*. Infatti, la materia rifiuti ha subito nel corso degli ultimi anni molteplici modifiche per adeguare la normativa statale alla disciplina dettata a livello comunitario e, di conseguenza, anche la normativa regionale ha subito modifiche ed integrazioni a innumerevoli atti al fine di disciplinare e meglio chiarire la materia.

Ad oggi è dunque in corso un lavoro di ricognizione, semplificazione e riduzione del corpo normativo in materia di rifiuti con la specifica finalità di favorire i cittadini e le imprese, di agevolare gli enti deputati al rilascio delle autorizzazioni e di ottimizzare la pianificazione e la gestione dei sistemi di controllo.

Un primo risultato dell'attività di riordino è la **DGR n. 2880 del 29 dicembre 2011**, con la cui emanazione si è conclusa la prima fase di riordino della normativa terziaria regionale in materia di gestione di rifiuti.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pubblicato in G.U. n. 227 del 28 settembre 2009, recante *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”* (D. Lgs. 267/2000);
- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, pubblicato in G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, recante *“Norme in materia ambientale”* (D. Lgs. 152/2006);

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, pubblicato in G.U. n. 125 del 31 maggio 2010, recante *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”* (D.L. 78/2010);
- Legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata in G.U. n. 176 del 30 luglio 2010, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”* (L. 122/2010);
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, pubblicato in G.U. n. 188 del 13 agosto 2011, recante *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”* (D.L. 78/2010);
- Legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata in G.U. n. 216 del 16 settembre 2011, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”* (L. 148/2011);
- Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiudicazione dei contratti di concessione;
- Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE;
- Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;
- Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, pubblicato in G.U. n. 304 del 30 dicembre 2022, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* (D.Lgs. 201/2022);
- Decreto del Direttore della direzione ambiente e transizione ecologica n. 220 del 07 novembre 2023 recante aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali, approvato con DGR n. 988 del 09.08.2022. Individuazione delle modalità di svolgimento delle attività del Tavolo Tecnico di Coordinamento Regionale per i Sottoprodotti, istituito con DGR n. 448/2023;
- Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, pubblicato in G.U. n. 77 del 31 marzo 2023, recante *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”* (D.Lgs. n. 36/2023).

GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA E AMBIENTALE

- Legge 12 giugno 1990, n. 146, pubblicata in G.U. n. 137 del 14 giugno 1990, recante *“Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge”* (L. 146/1990);
- Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;
- Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998, pubblicato in G.U. n. 88 del 16 aprile 1998 recante *“Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”* (D.M. 5 febbraio 1998);
- Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti;
- Direttiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 settembre 2000 relativa ai veicoli fuori uso;
- Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, pubblicato in G.U. n. 59 del 12 marzo 2003 recante *“Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”* (D. Lgs. 36/2003);
- Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 26, pubblicata nel BULR n. 51, ° suppl. ord. del 16 Dicembre 2003 recante *“Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”*;
- Decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, convertito con modificazioni in legge 1° agosto 2003, n. 200, pubblicata in G.U. n. 178 del 02 agosto 2003 recante *“Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali”* (D.L. 147/2003);
- Decreto Legislativo 25 luglio 2005, n. 151, pubblicato in G.U. n. 175 del 29 luglio 2005, recante *“Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti”* (D. Lgs. 151/2005);
- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, pubblicato in G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, recante *“Norme in materia ambientale”* (D. Lgs. 152/2006);
- Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE;
- Direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, in relazione alla gestione dei rifiuti;

- Decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata in G.U. n.176 del 30 luglio 2010, recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*” (D.L. 78/2010);
- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata in G.U. n. 71 del 24 marzo, recante “*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*” (D.L. 1/2012);
- Direttiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, pubblicata in G.U. n. 302 del 27 dicembre 2013, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*” (L. 147/2013);
- Decreto Ministeriale 24 maggio 2016, pubblicato in G.U. n. 131 del 07 giugno 2016, recante “*Incremento progressivo dell'applicazione dei criteri minimi ambientali negli appalti pubblici per determinate categorie di servizi e forniture*”;
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata in GU n.302 del 29 dicembre 2017, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*” (L. 205/2017);
- Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 46, pubblicato in G.U. n. 72 del 27 marzo 2014, recante “*Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)*” (D. Lgs. 46/2014);
- Direttiva n. 851/2018/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- Delibera ARERA 444/2019/R/rif, recante “*Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati*”;
- Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116, pubblicato in G.U. n. 226 dell'11 settembre 2020, recante “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*” (D. Lgs. 116/2020);
- Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 121, pubblicato in G.U. n. 228 del 14 settembre 2020, recante “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*” (D. Lgs. 121/2020);
- Delibera ARERA 363/2021/R/rif, recante “*approvazione del metodo tariffario rifiuti (Mtr-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*”;
- Decreto Ministeriale 24 giugno 2022, n. 257, pubblicato in G.U. n. 151 del 30 giugno 2022 recante “*Approvazione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti*”;

- Decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022, n. 255, recante *“Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale”*.

1.2 Indicatori e schemi di riferimento

Di seguito sono identificati gli indicatori e gli schemi tipo pubblicati dalle autorità competenti applicabili al servizio in oggetto.

COSTI DI RIFERIMENTO

- D.P.C.M. 11 dicembre 2020, pubblicato in G.U. n. 23 del 29 gennaio 2021, recante *“Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti”*;
- Delibera ARERA 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif, recante *“Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022- 2025”*;
- Aggiornamento del 9 maggio 2023 delle *“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 successive integrazioni e modificazioni”*, pubblicato dal Dipartimento delle Finanze.

INDICATORI E LIVELLI MINIMI DI QUALITÀ DEI SERVIZI

- Delibera ARERA 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif, recante *“Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”* (TQRIF);
- Delibera ARERA 03 agosto 2023 387/2023/R/rif recante *“Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull’efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani”*.

SCHEMA TIPO DI PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

- Determina ARERA 4 novembre 2021, 2/2021 - DRIF, recante *“Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”*;
- Determina ARERA 22 aprile 2022, 1/2022 - DRIF, recante *“Approvazione degli schemi tipo*

degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento approvata con la deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”.

- Delibera ARERA 03 agosto 2023, 389/2023/R/rif recante “*Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)*”;
- Determinazione 6 novembre 2023, N. 1/DTAC/2023 recante “*Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti l'aggiornamento della proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/rif e 389/2023/R/rif*”.

SCHEMA TIPO DI CONTRATTO DI SERVIZIO

Delibera ARERA 03 agosto 2023, 385/2023/R/rif, recante “*Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani*”.

SCHEMA DI BANDO DI GARA

Delibera ARERA 27 dicembre 2024, 596/2024/R/rif, recante “*Definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*”.

CAM: Criteri Ambientali Minimi (CAM) - D.M. 23/6/2022

- definiti per raccolta e trasporto rifiuti urbani, pulizia e spazzamento, forniture di contenitori, veicoli e attrezzature;
- obiettivi: riduzione impatti ambientali e applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

CAM articolati in:

- criteri di selezione candidati;
- specifiche tecniche;
- clausole contrattuali;
- criteri premianti;
- applicazione CAM anche per affidamenti *in house* per rispondere ai principi di tutela ambientale ed efficienza energetica.

2. L'organizzazione del servizio

La pianificazione del servizio di igiene urbana a livello nazionale è disciplinata dall'art. 200 del D.Lgs. 152/2006 (T.U. Ambiente) **“Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”** che detta di fatto le regole per una gestione organizzata del servizio:

“1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

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

Per quanto attiene l'organizzazione territoriale del servizio, Regione Lombardia con propria legge regionale 26/2003 e con i successivi regolamenti, in armonia con il comma 7 dell'art. 200 del D.Lgs. 152/2016 così rubricato *“Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195”*, non prevede l'istituzione di Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei servizi di igiene urbana lasciando nella disponibilità dei singoli comuni la scelta di organizzare al meglio e secondo le proprie esigenze, la gestione dei rifiuti urbani, in conformità con la programmazione regionale di riferimento.

Rimane altresì intestata ai comuni la facoltà di procedere con l'organizzazione del servizio sia in forma singola sia in forma aggregata tra più Comuni.

In Regione Lombardia sono diverse le realtà che si occupano della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, sotto diverse forme quali società partecipate, società a totale capitale pubblico, società miste.

3. Le modalità di affidamento del servizio

Ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 201/2022, in merito alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica viene così disposto:

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

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.

Dalla lettura della norma si evince che i servizi pubblici locali a rilevanza economica possono essere affidati o tramite procedura ad evidenza pubblica secondo l'art. 15, o tramite società mista, di cui all'art. 16, o [tramite affidamento in-house come disciplinato](#)

dall'art. 17. Per i servizi diversi da quelli a rete è possibile altresì la gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'art. 114 del D.lgs. 267/2000.

L'art. 17, sopra richiamato è così rubricato:

- 1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.*
- 2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*
- 3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.*
- 4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.*
- 5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.*

Dalla lettura congiunta degli artt. 14 e 17 e alla luce dell'art. 4 comma 2 del D.Lgs. 175/2016, è possibile quindi affermare che gli enti locali **possono costituire, mantenere o acquisire partecipazioni in società (affidamento in house) per la produzione di un servizio di interesse generale (servizio di igiene ambientale).**

Al fine di dare concretezza alla scelta di affidamento in-house, l'ordinamento richiede che venga elaborata una relazione da parte dell'ente affidante che giustifichi la modalità di gestione prescelta e che tenga in considerazione i seguenti punti essenziali:

1. le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali;
2. la 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;
3. i 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;
4. i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30 D.Lgs 201/2022;
5. le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

Obiettivo della presente relazione è dunque quello di mettere in evidenza tutti gli aspetti sopra richiamati con riguardo alla scelta del Comune di Mapello di affidare il servizio pubblico a rete di igiene ambientale alla società Silea Spa secondo il modello gestorio in-house.

Tale modello, come verrà meglio illustrato nel proseguo della relazione, si rivela essere, sia per le caratteristiche del servizio offerto, sia per l'economicità e la qualità dello stesso, nonché alla luce del confronto con altri modelli gestionali e con i risultati della precedente gestione, come modello preferibile e quindi legittimante la scelta dell'Amministrazione.

4. Inquadramento generale del Comune di Mapello e contesto territoriale

Mapello è un comune della provincia di Bergamo in Lombardia.

Il Comune di Mapello si estende su una superficie di circa 8,66 km² e conta su circa 6.946 abitanti dall'ultimo censimento della popolazione. La densità di popolazione è di circa 802 abitanti per km² sul Comune.

Nelle vicinanze dei Comuni di Ambivere, Barzana, Bonate Sopra, Brembate di Sopra, Palazzago, Ponte San Pietro, Presezzo, Sotto il Monte Giovanni XXIII, Terno d'Isola, Mapello è situata a circa 24 km al Sud – Est di Lecco.

Al 31.12.2023, la percentuale di raccolta differenziata risulta pari a circa l'83,37 %, la produzione di rifiuti urbani pro-capite risulta ammontare a 456 kg/anno².

La provincia di Bergamo è frazionata in circa 243 Comuni, le cui dimensioni, in termini di popolazione, risultano molto varieguate passando dal Capoluogo provinciale, Bergamo, che conta più di 120.000 abitanti, fino ai piccoli comuni delle valli bergamasche di qualche centinaio di abitanti.

Il Comune di Mapello si attesta, a livello di popolazione, nella media dei Comuni della provincia di Bergamo.

4.1 Il servizio di igiene urbana in provincia di Bergamo

Per quel che concerne la gestione del servizio di igiene urbana, la provincia di Bergamo risulta molto frammentata.

Sono infatti presenti sia società in house quali Servizi Comunali SpA, Ecoisola srl, Val Cavallina Servizi srl, sia società miste quali G.ECO srl che gestiscono il ciclo integrato dei rifiuti con una gestione mista ovvero sia con personale proprio sia attraverso gare d'appalto per lo svolgimento di determinati servizi come ad esempio lo smaltimento, sia società private tipo Aprica SpA affidatarie del servizio tramite gare ad evidenza pubblica.

4.2 Attuali modalità di gestione ed erogazione del servizio

Il Comune ha affidato il servizio integrato di gestione dei rifiuti a G.ECO S.r.l (costituita nel 2011 dalle società SABB Spa di TREVIGLIO, SE.T.CO. Srl di CLUSONE e LINEA SERVIZI Srl di CARVICO, si è trasformata in Società mista a capitale pubblico-privato, a seguito del completamento della procedura di gara per l'individuazione del Socio privato, di cui è risultata aggiudicataria la Società APRICA Spa - Gruppo A2A) a seguito di aggiudicazione di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto per l'individuazione del partner privato, che riveste il ruolo di Socio industriale. Il servizio viene erogato in forza del contratto stipulato tra le parti in data 01/06/2013 e successive integrazioni, con scadenza al 31/05/2025, prorogabile sino al subentro del nuovo gestore.

² I dati sono stati estratti dal catasto ISPRA e sono riferiti all'annualità 2023.

5. Silea Spa: presentazione della società

5.1 Silea in sintesi

Silea Spa è una *Local Utilities* **interamente pubblica (87 Comuni soci)** attiva nel settore della gestione rifiuti e della produzione di energia.

In particolare, la società è il **gestore unico integrato dell'intera provincia di Lecco (84 Comuni)**, oltre che di due Comuni della provincia di Como e del Comune di **Torre de' Busi (Bergamo)**.

Alcuni ulteriori Comuni bergamaschi – ricadenti nell'area della “*Isola bergamasca*” – hanno avviato l'iter per l'ingresso nel capitale di Silea, con contestuale affidamento del servizio: l'operazione dovrebbe completarsi nel corso del 2025 con avvio del servizio nel 2026.

Silea copre l'intera filiera del ciclo dei rifiuti, sia in termini di servizi di raccolta e igiene urbana che in termini di impiantistica di trattamento e recupero dei rifiuti urbani.

In particolare, la società gestisce le seguenti principali attività:

Servizi legati al ciclo dei rifiuti

- Raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta e “*misurazione puntuale*”;
- Gestione centri di raccolta (comunali ed intercomunali);
- Ritiro a domicilio di RAEE e rifiuti ingombranti;
- Altre raccolte differenziate presenti sul territorio (pile, farmaci scaduti, oli vegetali, tessili, ecc.);
- Spazzamento stradale, manuale e meccanizzato.

Servizi accessori

- Pulizia caditoie e pozzetti;
- Diserbo;
- Manutenzione e cura del verde pubblico (orizzontale e verticale);
- Gestione e riscossione TARI per conto dei Comuni.

Gestione impianti di trattamento e recupero

- Impianto di compostaggio e digestione anaerobica, per il trattamento della frazione organica e degli scarti vegetali, con produzione di *compost* e biometano;
- Impianto di selezione e riciclo di plastiche, alluminio, acciaio e tetrapak da raccolta differenziata;
- Impianto di termovalorizzazione dei rifiuti non riciclabili, con recupero energetico e termico.

Risultati di Bilancio

Nel 2023 il **Valore della produzione** di Silea Spa ha superato i **63 milioni di euro**, registrando un **Utile netto di 6,3 milioni**, in costante crescita negli ultimi anni. Il **Patrimonio Netto** ammonta a circa **51 milioni di euro**.

Il bilancio 2024 (in corso di approvazione) chiuderà in continuità con il 2023.

Certificazioni

Silea opera secondo un Sistema di Gestione Integrato (SGI) conforme alle norme:

- ISO 9001 Sistema di gestione della Qualità (dall'anno 2009);
- ISO 14001 Sistema di gestione Ambientale (dall'anno 2009);
- Registrazione EMAS Reg. EU 1221/2009 Sistema comunitario di Ecogestione e Audit (dall'anno 2013);
- ISO 45001 (Ex OHSAS18001) Sistema di gestione Salute e Sicurezza sul lavoro (dall'anno 2014);
- ISO 50001 Sistema di Gestione dell'Energia (dall'anno 2020);
- Certificazione per la sostenibilità del biometano prodotto (da dicembre 2023).

Riconoscimenti

Nel 2024 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha attribuito a Silea il **"Rating di Legalità"** con un punteggio di ★★★ (tre stelle), il **massimo possibile**.

Silea è l'unica azienda lombarda ad aver predisposto progetti di finanziamento **PNRR** per ciascuno dei Comuni soci, ottenendo il **finanziamento per 62 progetti** (quasi **20 milioni di euro** portati sul territorio, su un totale di 240 milioni stanziati per l'intero Nord Italia: la provincia lecchese ha assorbito **l'8,1% dei finanziamenti dell'intero Nord Italia**), di cui sta curando anche la realizzazione e la rendicontazione per conto dei Comuni.

A marzo 2025, Silea è stata proclamata vincitrice del prestigioso **"Top Utility Award 2025"**, il più importante riconoscimento nazionale nel settore delle utilities e dei servizi pubblici, giunto alla sua tredicesima edizione.

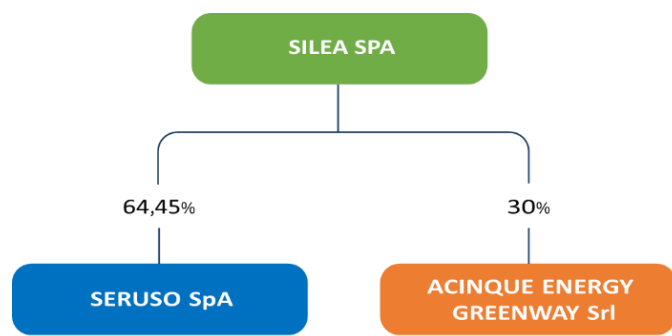
La società è stata valutata come la migliore utility italiana sulla base di diversi parametri, tra cui i risultati economico-finanziari, le performance operative, la sostenibilità ambientale e sociale, la comunicazione, l'attenzione alle comunità locali e gli investimenti in tecnologia e ricerca

Secondo le motivazioni ufficiali del premio, Silea ha conseguito “*risultati eccellenti sia in ambito economico che in efficienza operativa, distinguendosi per performance superiori alla media in tutte le aree aziendali, dai servizi ai clienti fino alla sostenibilità*”.

Ad aprile 2025 Silea ha altresì ricevuto il premio “**Legalità e Profitto**”, un riconoscimento attribuito alle aziende il cui fatturato sia inferiore ai 500 milioni, che hanno ottenuto il massimo punteggio nel Rating di Legalità e contestualmente, hanno registrato una crescita economica significativa.

5.2 Le altre società del gruppo Silea

Silea detiene una partecipazione di controllo pari al 64,45% nella società **Seruso Spa** (riciclo di plastiche) ed una partecipazione del 30% in **Acinque Energy Greenway** (realizzazione e gestione rete di teleriscaldamento).



Seruso

Seruso è una società totalmente pubblica controllata da Silea e partecipata da altre due utilities lombarde operanti nel settore ambientale: Cem Ambiente (24,23%) e BEA (11,32%).

Seruso Spa è proprietaria di un impianto in grado di effettuare “a monte” la **selezione della frazione multimateriale leggera** (plastica, metalli e tetrapak) proveniente dalla raccolta differenziata, ed “a valle”, per conto dei Consorzi COREPLA-CORIPET, la **selezione spinta delle plastiche** per colore e per polimero.

L'impianto è uno dei 31 **Centri di Selezione (CSS) Corepla** attivi in Italia (unico gestito da società pubblica in Lombardia). È stato completamente rinnovato nel corso del 2022, ed ha una capacità di trattamento > 55.000 tonnellate/anno.

La società, con sede nel Comune di Verderio (LC), eroga i suoi servizi di trattamento ad un bacino di oltre 1,2 milioni di abitanti, principalmente nelle province di Lecco, Monza e Brianza, Milano, Como e Bergamo.

Acinque Energy Greenway

A seguito di procedura di *Project Financing* bandita da Silea, il 30 giugno 2022 è stata costituita Acinque Energy Greenway Srl, “società veicolo” partecipata da Silea (30%) e dal Gruppo Acinque (70%), finalizzata alle attività di realizzazione e gestione di una **rete di teleriscaldamento** nei Comuni di **Lecco, Malgrate e Valmadrera**.

La rete si alimenta con il calore prodotto dal termovalorizzatore Silea, cui si aggiungeranno ulteriori fonti rinnovabili non fossili (es. cascami termici industriali), puntando alla *carbon neutrality*.

5.3 Servizi di raccolta rifiuti e decoro urbano

Avvalendosi sia di proprio personale dipendente, sia di ditte esterne (identificate a seguito di procedure pubbliche), Silea gestisce tutte le attività relative al ciclo dei rifiuti ed a servizi di decoro urbano, su richiesta dei propri Comuni soci.

Nel presente paragrafo vengono sinteticamente illustrati i principali servizi svolti.

5.3.1 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani “porta a porta”

La raccolta dei rifiuti urbani viene effettuata in tutti gli 87 Comuni soci, per le seguenti tipologie:

- Imballaggi in plastica, tetrapak, alluminio ed altri metalli (“sacco viola”);
- Frazione organica (umido);
- Carta e cartone;
- Vetro;
- Frazione residuale non riciclabile (“sacco rosso” con QR-Code, per “**misurazione puntuale**”).

Per incrementare la raccolta differenziata, nel 2020 è stato introdotto un sistema di “**misurazione puntuale**” dei rifiuti, basato sull’utilizzo obbligatorio di **appositi sacchi (di colore rosso)** dotati di **codice identificativo associato alla singola utenza**, da utilizzarsi per il conferimento del rifiuto residuo non riciclabile. Il sistema consente di “misurare” il numero di conferimenti di ciascuna utenza nel corso dell’anno, nonché di poter verificare eventuali non conformità del rifiuto e segnalarle all’utente stesso.

Accanto all’uso dei sacchi rossi, è stato introdotto anche l’utilizzo di “**sacchi azzurri**” appositamente dedicati al conferimento di **pannolini e pannoloni**, anch’essi dotati di **codice identificativo**.

Per consentire la distribuzione di “sacchi rossi” e “sacchi azzurri” all’utenza, senza gravare sugli uffici comunali, sul territorio gestito da Silea sono installati circa **80 distributori automatici** interconnessi: ciascun utente può in tal modo ritirare autonomamente i propri sacchi presso uno qualsiasi dei distributori Silea, ed il sistema ne conteggia in tempo reale il numero di prelievi, nel rispetto dei limiti prefissati da ciascun singolo Comune.

È possibile erogare anche altre tipologie di sacchi per le raccolte differenziate.

I distributori consentono il prelievo anche ad utenti con disabilità fisiche e visive, attraverso un sistema di teleassistenza introdotto da Silea.

Per favorire la raccolta differenziata di villeggianti e proprietari di seconde case, impossibilitati a conferire i propri rifiuti nei giorni in cui è previsto il servizio di raccolta porta a porta, Silea ha introdotto le “**Ecocasette**”: si tratta di una struttura completamente in legno, all’interno della quale sono collocati i contenitori per le raccolte differenziate. Le strutture vengono pulite e sanificate da Silea.

Ogni casetta, videosorvegliata, è dotata di un sistema di accesso controllato, previa abilitazione della propria utenza presso gli uffici comunali.

Al momento sono installate sul territorio **oltre 40 Ecocasette**, principalmente nei **Comuni a forte vocazione turistica** (lago e montagna).

In aggiunta alle Ecocasette in legno, sempre nell’ottica di integrare il modello di raccolta porta a porta, Silea sta installando **Ecoisole automatizzate ad accesso controllato**, riservate a specifiche tipologie di utenza definite da ciascun Comune (es. attività commerciali, non residenti, abitanti di frazioni isolate, ecc.).

Le Ecoisole sono dotate di un sistema di riconoscimento dell’utenza e di singole bocchette dedicate al conferimento delle diverse tipologie di rifiuti, nonché di specifici sistemi di igienizzazione e di sensori di riempimento collegati al sistema di telecontrollo Silea, per la razionalizzazione del servizio di svuotamento. Grazie ai **contributi PNRR** ottenuti da Silea, entro il 2025 saranno installate sull’intero territorio circa **350 bocchette di conferimento “smart”**.

5.3.2. Gestione dei Centri di Raccolta

I Centri di Raccolta sono aree attrezzate con appositi cassoni ove cittadini e aziende autorizzate possono conferire particolari tipologie di rifiuti che non rientrano nelle raccolte porta a porta (es. rifiuti ingombranti, rifiuti pericolosi, scarti vegetali, ecc.).

Silea serve **55 Centri di Raccolta** (comunali e intercomunali): in alcuni casi occupandosi della gestione completa dell'attività, in altri limitandosi allo svuotamento/trasporto dei cassoni verso gli impianti di trattamento e recupero.

5.3.3 Ecostazione mobile

L'Ecostazione mobile è un automezzo **itinerante**, appositamente allestito, che arriva direttamente nei Comuni secondo un **calendario predefinito**, per facilitare la raccolta di quei particolari rifiuti non conferibili attraverso le raccolte porta a porta quali ad esempio:

- Vernici e solventi;
- Toner;
- Olii di cucina e frittura;
- Lampadine e neon;
- Batterie;
- Insetticidi.

5.3.4 Ritiro RAEE e rifiuti ingombranti a domicilio

I RAEE (Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) di grandi dimensioni quali frigoriferi, video, televisori, cucine a gas, congelatori, lavatrici, lavastoviglie, ecc. vengono raccolti da Silea a domicilio su chiamata.

Per i rifiuti ingombranti (ad esempio: mobili, materassi, divani ecc.) è attivo il servizio di ritiro a domicilio (a pagamento), ad integrazione della possibilità di conferimento gratuita presso i Centri di raccolta comunali.

5.3.5 Servizi di igiene urbana

Oltre alla raccolta dei rifiuti, Silea offre ai Comuni anche i servizi di igiene urbana e cura del territorio, tra cui:

- Spazzamento totalmente meccanizzato (solo spazzatrice);
- Spazzamento misto (spazzatrice + operatore ecologico "a terra");
- Spazzamento manuale, da parte di un operatore ecologico, per i vicoli pedonali o di difficile raggiungibilità, o per massimizzare la cura di particolari quartieri o di parchi pubblici;
- Servizio dedicato alla raccolta foglie, nei mesi autunnali e invernali;

- Svuotamento cestini secondo frequenze definite dai singoli Comuni³.

5.3.6 Servizio di cura e gestione del verde pubblico

Il servizio ha per oggetto tutti gli interventi necessari al mantenimento del verde delle aree di pertinenza pubblica. Particolare attenzione viene fornita all'applicazione dei C.A.M. (Criteri Ambientali Minimi) che riguardano il servizio di progettazione di nuove aree verdi, la riqualificazione di aree esistenti, il servizio di gestione e manutenzione e la fornitura dei prodotti per la gestione del verde.

Ad oggi Silea gestisce il servizio di cura del verde per **10 Comuni**, coprendo circa **700.000 mq** di aree a verde.

5.3.7 Gestione TARI ed ecosportelli

A partire dal 2023, l'Amministrazione Comunale di Lecco ha affidato a Silea la gestione della TARI.

In particolare, il servizio include il supporto operativo alla gestione amministrativa del tributo TARI, sia per le attività di *back-office* che di *front-end* con l'utenza (sportelli), in termini delle seguenti attività principali: elaborazione e spedizione delle "bollette" TARI (inviti di pagamento); gestione incassi; sollecito bonario per ritardato pagamento; gestione pratiche di attivazione, variazione e cessazione dell'utenza.

Presso i due ecosportelli attivati a Lecco, i cittadini possono inoltre espletare tutte le pratiche legate alla gestione dei rifiuti (es. ritiro di sacchi e contenitori, abilitazione degli accessi al centro di raccolta, ecc).

Regolamentazione ARERA

Silea opera in conformità a tutti i requisiti delle Direttive ARERA (Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente), avendo implementato già dal 1° gennaio 2023 le seguenti azioni:

- Supporto a tutti gli 87 Comuni Soci nella predisposizione delle singole «Carte della Qualità»;
- Attivazione del **numero verde gratuito (attivo h24)**, dedicato esclusivamente al **pronto intervento** sull'intero territorio servito, con una stima di arrivo sul luogo della chiamata entro le 4 ore;

³ Per consentire il controllo dello svuotamento dei cestini, anche da parte degli uffici comunali, il servizio prevede la possibilità di georeferenziare e "taggare" il singolo cestino.

- Attivazione del **servizio di raccolta a domicilio dei rifiuti ingombranti sull'intero territorio servito**. La modalità di prelievo prevede il ritiro a piano strada entro 15 giorni dalla prenotazione telefonica al numero verde Silea.

5.4 Innovazione tecnologica e trasformazione digitale

Silea si caratterizza per una forte propensione all'innovazione tecnologica ed alla *digital transformation*, in tutti gli ambiti aziendali: sistemi informativi interni; software di telecontrollo e consuntivazione dei servizi sul territorio; *sistemi di accesso 4.0* ai centri di raccolta; *smart-solution* per il cittadino (distributori automatici, ecocassette, ecostazioni); *contact center*.

In particolare, si ritiene opportuno evidenziare:

- 43 Centri di Raccolta comunali sono stati dotati di un sistema di **"gestione accessi 4.0"** (telecamere per **riconoscimento targhe autorizzate**; **"totem" per dichiarazione del rifiuto da conferire**; APP al gestore del centro; sistemi semaforici; telecamere interne per verificare situazione dei cassoni).
- è stato acquisito un **software per il telecontrollo** dei servizi sul territorio che consentirà (a Silea e ai Comuni) di monitorare l'effettivo svolgimento delle attività pianificate e consuntivare le ore effettivamente lavorate, grazie a sistemi cartografici e ad un APP riservata agli operatori ecologici;
- per consentire il **controllo sull'effettivo svuotamento dei cestini**, anche da parte degli uffici comunali, Silea dispone di un sistema che consente di georeferenziare e "taggare" il singolo cestino;
- è stata installata sul territorio una **rete interconnessa di 80 distributori automatici di sacchi codificati**, per la misurazione puntuale: ciascun utente, può prelevare i sacchi in qualsiasi Comune. Il sistema effettua i conteggi del n° di sacchi prelevati e gestisce le regole di limitazioni;
- per la gestione dei rifiuti delle "seconde case" o per particolari tipologie di utenza (es. attività commerciali), in aggiunta alla raccolta porta-a-porta, sono installate ecocassette ed una serie di **ecostazioni informatizzate ad accesso controllato**, che hanno richiesto l'integrazione ed il costante allineamento con i Data Base (TARI ed Anagrafe) di tutti i Comuni. Le ecostazioni sono dotate di **sensori volumetrici**, collegati al centro di controllo Silea, per ottimizzare i servizi di svuotamento;
- Silea ha implementato un sistema di **Call-Center "evoluto"**: in aggiunta alle funzioni del numero verde con operatore, è stato introdotto un servizio di **informazioni h24 automatizzato**, basato su **riconoscimento vocale** (ad oggi è attivo il servizio info sui Centri di Raccolta del proprio Comune; nei prossimi mesi verranno introdotte informazioni anche sugli orari di raccolta rifiuti);

- all'interno del portale web aziendale è presente **SileaOnLine**, una sezione riservata ai Comuni, all'interno della quale **ciascun Comune può visualizzare in tempo reale dati, report e grafici relativi all'andamento dei propri rifiuti raccolti**, nonché documenti e informazioni societarie rilevanti.

5.5 Impianti industriali per l'economia circolare

Oltre a svolgere i servizi di raccolta, il Gruppo Silea gestisce il trattamento, il recupero e la valorizzazione dei rifiuti urbani su un bacino complessivo di oltre 1 milione di abitanti, attraverso i seguenti tre impianti industriali:

- **Impianto di compostaggio e produzione di biometano**, localizzato nel Comune di Annone Brianza (LC), per il trattamento e il recupero della frazione organica derivante da raccolta differenziata, con contestuale produzione di *compost* e biometano (impresso in rete Snam);
- **Impianto di selezione del flusso di raccolta “multimateriale leggera”** (plastica, metalli e tetrapak) e **per il riciclo delle plastiche** (per polimero e colore) per conto delle filiere del Consorzio nazionale **CONAI**. L'impianto, localizzato nel Comune di Verderio (LC) e gestito dalla controllata Seruso SpA, è uno dei 31 Centri di Selezione nazionale a servizio del sistema COREPLA;
- **Impianto di termovalorizzazione**, localizzato nel Comune di Valmadrera (LC), per lo smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali, con contestuale produzione di energia elettrica (immessa in rete nazionale) e termica (teleriscaldamento).

Non può esserci economia circolare senza impianti. Grazie ai suddetti tre impianti – vere e proprie “fabbriche di economia circolare” - Silea è in grado di attuare la “conversione” dei rifiuti in risorse (materie prime seconde ed energia), riuscendo inoltre a garantire il principio di “zero rifiuti urbani in discarica” sull'intero bacino servito.

*La disponibilità (e l'autonomia) impiantistica, ad integrazione dei servizi di raccolta, rende Silea un **unicum** nel panorama regionale lombardo dei gestori pubblici In-house.*

5.5.1 L'impianto di termovalorizzazione

Il termovalorizzatore consente l'avvio a recupero di circa 100 mila tonnellate di rifiuti (rifiuti urbani non riciclabili, rifiuti speciali, rifiuti sanitari, fanghi da impianti di depurazione) all'anno, generando circa **80 milioni di kWh di energia elettrica**, di cui oltre 65 milioni di kWh immessi in rete nazionale e venduti sul libero mercato all'ingrosso.

Circa il 98% dei rifiuti complessivamente trattati nel termovalorizzatore proviene dalla Lombardia: i rifiuti extra regione sono rappresentati sostanzialmente da rifiuti sanitari.

A fine 2022 è entrato in esercizio il nuovo modulo impiantistico dedicato al **recupero dei fanghi di depurazione** prodotti dal gestore pubblico del ciclo idrico integrato. Tale soluzione impiantistica, oltre a contribuire alla produzione di energia elettrica, consente di evitare rischi e criticità nella gestione dei depuratori urbani, stanti le restrizioni normative inerenti lo smaltimento dei fanghi (non sempre destinabili allo spandimento in agricoltura).

Ad ottobre 2023 è stato ottenuto **l'aggiornamento dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) da parte di Regione Lombardia**, in conformità alle nuove BAT Comunitarie. Tale atto - nel quale sono contenute una serie di prescrizioni finalizzate al miglioramento delle performance ambientali (riduzione emissioni) ed energetiche, cui la Società dovrà attenersi con gli opportuni interventi impiantistici ove necessario - **estende la validità dell'autorizzazione sino al 2039**.

Oltre alla produzione di energia elettrica, il termovalorizzatore genera “**energia termica**” che viene immessa nella **rete di teleriscaldamento** locale, consentendo di eliminare le tradizionali caldaie a metano, in edifici pubblici e condomini di Lecco, Malgrate e Valmadrera. I cantieri per la realizzazione della rete sono stati avviati a ottobre 2022. A dicembre 2023 è stata allacciata la prima utenza, rappresentata da una scuola.

Il completamento della rete nella sua interezza (16 km di dorsali) è previsto nel 2026.

La rete di teleriscaldamento verrà alimentata sia dal calore generato dal termovalorizzatore Silea che da altre fonti rinnovabili, tra cui in particolare i “cascami termici” prodotti dal polo siderurgico di Caleotto (a Lecco) e da altri siti industriali.

5.5.2 L'impianto di compostaggio e biometano

La capacità dell'impianto consente di trattare annualmente **38.000 tonnellate** di rifiuti provenienti dalla **raccolta differenziata dell'umido (FORSU)** e del verde di **sfalci e potature**. Se ne ottiene **compost di qualità**, utilizzato da agricoltori, coltivatori e florovivaisti in sostituzione dei fertilizzanti chimici, oltre che dai cittadini del territorio che possono ritirarlo gratuitamente per impiegarlo nei propri orti o giardini.

Nel corso del 2023 sono stati eseguiti i lavori di realizzazione del **nuovo impianto di digestione anaerobica** con produzione di biometano, presso il **preesistente impianto di compostaggio**.

Il nuovo impianto è costituito da due camere di digestione. Nei digestori avviene, in condizioni di miscelazione a temperature controllate, la degradazione della sostanza organica e la produzione di biogas da parte di microrganismi tenuti in condizione di anaerobiosi (assenza di ossigeno). Il biogas prodotto viene inviato ai gasometri e

successivamente alla linea per il pretrattamento (rimozione della condensa e delle impurità contenute nel gas) e l'upgrading del biogas in biometano.

Oltre alla maggior capacità di trattamento della frazione organica e verde (38.000 t/anno complessive, rispetto alle 28.000 precedenti), l'impianto consentirà di generare annualmente **circa 2,7 milioni di mc di biometano**, che verranno immessi nelle reti Snam. Oltre al biometano, continuerà ad essere prodotto *compost* di qualità.

Nella figura seguente è schematizzato il processo complessivo del trattamento della frazione organica presso il sito di Annone Brianza.



5.5.3 Impianto per il riciclo delle plastiche

L'impianto è uno dei 31 **Centri di Selezione Secondari (CSS) Corepla** attivi in Italia, nonché **l'unico in Lombardia a totale controllo pubblico**. Nel corso del 2022, l'impianto è stato sottoposto a completo revamping, prevedendo il ripensamento del layout, la realizzazione di nuove linee di selezione, l'introduzione di nuovi vagli rotanti, separatori balistici, selettori ottici e cabine di controllo qualità.

Con una capacità di **55.000 tonnellate di rifiuti all'anno**, l'impianto è a servizio di un bacino complessivo di oltre **1 milione di cittadini**.

Grazie ad un avanzato sistema di **vagli meccanici e separatori ottici di precisione**, vengono selezionate **20 diverse tipologie di materiali**, successivamente affidate ai Consorzi di filiera per il loro riciclo e recupero.

Nello specifico vengono effettuate le attività di:

- Separazione del flusso di raccolta differenziata "multimateriale leggera" (plastiche, alluminio, acciaio, imballaggi compositi per bevande), per conto dei gestori del servizio e delle amministrazioni comunali;
- Selezione degli imballaggi plastici (per polimero e per colore) per conto dei Consorzi nazionali di filiera *Corepla*, *Coripet* e *Conip*.

Alla luce dei dati illustrati, si può evincere come il bacino di utenza servito da Silea Spa sia di dimensioni rilevanti e quale elemento comprovante la capacità della società di gestire il Servizio nell'ottica sovracomunale di ATO.

5.6 Oggetto dell'affidamento in house in favore della società Silea S.p.A.

La società SILEA ha per oggetto sociale le seguenti attività:

- la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, così come disciplinato dal Decreto Legislativo n. 152/2006 e dalla L.R. 26/2003 e s.m.i., nonché dalla normativa comunitaria, statale, regionale e provinciale che regola la materia, istituendone i servizi e realizzando gli impianti relativi;
- l'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.

Silea gestisce l'intero ciclo integrato dei rifiuti secondo il modello *in house providing*, disposto dai Consigli Comunali dei Comuni soci sulla base di uno specifico contratto di servizio.

Silea ha assunto di gestire un segmento del ciclo integrato dei rifiuti riguardante le prestazioni individuate dal successivo paragrafo "I servizi svolti da Silea" mediante appalto pubblico, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.lgs. 50/2016 (ora D.Lgs. 36/2023), per i Comuni Soci.

L'affidamento, da parte di Silea, dei servizi di seguito specificati, è stato effettuato perseguendo l'obiettivo di un ridotto impatto ambientale, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP) e di quanto previsto dai "*Criteri Ambientali Minimi (CAM) per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani*".

5.6.1 I servizi svolti da Silea

I servizi affidati contrattualmente dai Comuni soci a Silea, in toto o in parte, comprendono le attività di cui di seguito:

- 1) Raccolta porta a porta o stradale e trasporto a destino dei rifiuti urbani indifferenziati residui;
- 2) Servizio di misurazione e/o tariffazione puntuale;
- 3) Raccolta porta a porta o stradale e trasporto a destino dei rifiuti urbani costituiti da FORSU differenziata;
- 4) Raccolta porta a porta o stradale e trasporto a destino dei rifiuti urbani costituiti da carta e cartone differenziata;

- 5) Raccolta porta a porta o stradale e trasporto a destino dei rifiuti urbani costituiti da multimateriale leggero differenziato (raccolta congiunta di plastica, tetrapak e barattolame);
- 6) Raccolta porta a porta o stradale e trasporto a destino dei rifiuti urbani costituiti da vetro differenziato;
- 7) Gestione di centri di raccolta e aree attrezzate;
- 8) Raccolta tramite ecostazione mobile di specifiche frazioni del rifiuto;
- 9) Raccolta differenziata, stoccaggio e trasporto a destino di pile esauste;
- 10) Raccolta differenziata, stoccaggio e trasporto a destino e stoccaggio di farmaci;
- 11) Raccolta differenziata, stoccaggio e trasporto a destino e recupero e/o smaltimento di oli vegetali esausti;
- 12) Raccolta differenziata, stoccaggio e trasporto a destino di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
- 13) Raccolta differenziata, trasporto a destino e recupero/smaltimento di rifiuti solidi costituiti da spray, batterie, accumulatori, toner, contenitori "T" "F" "X" "C", schede elettroniche;
- 14) Raccolta domiciliare dei rifiuti ingombranti e dei RAEE;
- 15) Servizio di pronto intervento 24h/24h;
- 16) Trasporto a destino di rifiuti provenienti dai centri di raccolta e da aree attrezzate;
- 17) Spazzamento meccanizzato e/o combinato del suolo pubblico o ad uso pubblico, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti provenienti da tale attività;
- 18) Spazzamento manuale del suolo pubblico o ad uso pubblico, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti provenienti da tale attività;
- 19) Svuotamento dei cestini portarifiuti posizionati sul territorio e trasporto a impianto di destino dei rifiuti così raccolti;
- 20) Servizio di raccolta dei rifiuti e pulizia delle aree adibite ai mercati, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti raccolti o comunque provenienti da tale attività;
- 21) Servizio di raccolta dei rifiuti e pulizia delle aree in occasione di feste popolari, sagre, manifestazioni in genere, giostre e spettacoli circensi, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti raccolti o comunque provenienti da tale attività;
- 22) Servizio di pulizia di sponde lacuali, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti provenienti da tale attività;
- 23) Servizio di pulizia di fiumi e torrenti, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti provenienti da tale attività;
- 24) Raccolta dei rifiuti abbandonati su suolo pubblico o ad uso pubblico, compreso il trasporto ad impianto di destino dei rifiuti così raccolti;
- 25) Servizio di pulizia caditoie e griglie stradali e spurgo pozzetti, compreso il trasporto ad impianto di destino e smaltimento dei rifiuti provenienti da tale attività;
- 26) Servizio di rimozione di carogne animali giacenti su suolo pubblico o ad uso pubblico;
- 27) Servizio di rimozione di deiezioni animali giacenti su suolo pubblico o ad uso pubblico;
- 28) Servizio di raccolta di siringhe abbandonate su suolo pubblico o ad uso pubblico;

- 29) Servizio di call center;
- 30) Servizi legati al CDR;
- 31) Servizi di trattamento e avvio a recupero/riciclo dei rifiuti urbani;
- 32) Gestione TARI;
- 33) Gestione dei distributori automatici di sacchi;
- 34) Servizi legati alla gestione delle attrezzature e delle soluzioni smart/ict;
- 35) Altri servizi, come specificati nelle singole schede comunali di progetto.

Servizi sperimentali

Possono essere attivate in forma sperimentale, anche in ambiti territoriali delimitati o per specifiche categorie di produttori, forme di raccolta differenziata finalizzate all'analisi merceologica ed alla conoscenza della composizione del rifiuto, sia con riferimento ad obiettivi di razionalizzazione dei servizi di gestione rifiuti, sia di ottimizzazione del recupero di materia o energia, nonché per la sperimentazione di materiali e tecniche di raccolta innovative anche in ottica del miglioramento dei sistemi di misurazione della produzione dei rifiuti da parte dell'utenza.

5.6.2 I servizi offerti al Comune di Mapello

A seguito dell'affidamento in house della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, Silea svolgerà tutte le attività che compongono il servizio di igiene urbana sia direttamente che tramite terzi individuati con procedura ad evidenza pubblica di cui di seguito meglio dettagliato.

Si specifica, in particolare, che l'attività di trattamento/smaltimento rifiuti (RSU 200301 e FORSU 200108) verrà sempre svolta direttamente da Silea con il proprio personale e presso i propri impianti di trattamento.

5.6.2.1 Servizi di raccolta porta a porta

Per la modalità di raccolta si manterranno le modalità (mastello e/o sacco) e le frequenze attualmente in essere, ad eccezione della raccolta di lattine ed altri imballaggi in metallo.

Per massimizzare la qualità del riciclo e la conseguente valorizzazione economica del materiale raccolto, in analogia a quanto avviene da anni in tutti gli 87 comuni serviti da Silea, verranno raccolti lattine e altri imballaggi in metallo congiuntamente a plastiche e tetrapak (c.d. "raccolta multimateriale leggera"), anziché insieme al vetro. Ciò consentirebbe, inoltre, di standardizzare le azioni di comunicazione e le campagne di sensibilizzazione, nell'ottica di un "modello territoriale standard", migliorando l'efficacia del servizio da noi erogato. Resta inteso che le attività (e le spese) di comunicazione per il cambio della modalità di raccolta, saranno a carico di Silea.

I servizi saranno svolti secondo le seguenti frequenze di raccolta:

- **Frazione indifferenziata:** frequenza settimanale (52 prelievi/anno)

- **Frazione organica (umido):** frequenza settimanale per 8 mesi all'anno e bisettimanale da giugno a settembre (70 servizi/anno)
- **Carta e cartone:** frequenza settimanale (52 servizi/anno)
- **Plastica, lattine e tetrapak⁴:** frequenza quindicinale (26 servizi/anno)
- **Vetro:** frequenza quindicinale (26 servizi/anno)

5.6.2.2 Gestione Centro di Raccolta Comunale

Il servizio consiste nella conduzione e nella sorveglianza del centro, tramite la presenza di **1 operatore qualificato** durante gli orari di apertura pari a **16 ore alla settimana**.

Silea provvederà inoltre allo svuotamento dei cassoni (in base all'effettivo riempimento) ed al trasporto dei rifiuti agli impianti di destino per l'avvio a riciclo/recupero.

I rifiuti gestiti all'interno del Centro di raccolta saranno quelli già presenti.

5.6.2.3 Servizi di igiene urbana (spazzamento strade e svuotamento cestini)

Il servizio si ipotizza in linea con quanto oggi previsto, ed include:

- **Spazzamento meccanizzato + operatore con soffiatore:** frequenza settimanale per la zona del centro storico e quindicinale per il resto del paese (78 servizi/anno).
- **Svuotamento cestini pubblici:** frequenza bisettimanale (104 servizi/anno).
- **Spazzamento manuale e recupero rifiuti abbandonati:** frequenza da definire per un monte ore pari a 20 alla settimana.
- **Pulizia area e rimozione rifiuti a seguito del mercato:** frequenza settimanale (52 servizi/anno).

5.6.2.4 Avvio a recupero/riciclo presso impianti di trattamento

Il servizio include il **costo richiesto dagli impianti di destino** (sia quelli gestiti direttamente da Silea, che quelli gestiti da terzi identificati a seguito di procedure di gara), e la relativa **attività di trasporto**.

Sul portale web aziendale "Silea On Line", il Comune potrà monitorare l'andamento dei quantitativi raccolti, tramite un sistema di reportistica e infografica dedicata.

Proventi da raccolta differenziata

⁴ Modello standard Silea. Il flusso multimateriale viene inviato all'impianto della nostra società controllata Seruso SpA (a Verderio), che garantisce la cernita dei materiali e la massimizzazione dei corrispettivi dai Consorzi di Filiera

Per quanto riguarda le frazioni di raccolta differenziata valorizzabili economicamente – tramite cessione ai Consorzi di filiera o vendita a libero mercato – Silea si impegna a massimizzarne gli introiti economici, ed a riconoscerne una quota al Comune (% sharing), come previsto dal metodo ARERA.

Le linee guida per le % di sharing da riconoscere ai Comuni, vengono condivise in sede di Comitato Ristretto dei soci.

5.6.2.5 Servizio di gestione sportello Tari

Il servizio si ipotizza in linea con quanto oggi previsto, che include il supporto operativo alla gestione amministrativa del tributo e la gestione dello sportello Tari presso l'ecosportello comunale aperto 6 ore alla settimana, con funzione di front e back office e gestione degli avvisi di pagamento.

5.6.2.6 Servizi accessori inclusi nell'affidamento

- **Ritiro rifiuti ingombranti a domicilio** (per le utenze domestiche): Servizio su chiamata che verrà effettuato entro 15 giorni dalla prenotazione telefonica. Il servizio è a pagamento, a carico del singolo utente sulla base di tariffe definite da Silea.
- **Servizio di call center per informazioni e segnalazioni**: “Numero Verde” gratuito, operativo da lunedì a venerdì dalle 8.30 alle 12.30 e dalle 13.00 alle 17.30, ed il sabato dalle 8.30 alle 12.30. Per le informazioni è inoltre presente un sistema automatico con riconoscimento vocale, attivo h24.
- **Servizio di pronto intervento 24h/24h**: Silea mette a disposizione un “Numero Verde” gratuito raggiungibile da linea fissa e mobile attivo 24h/24h per la gestione delle richieste di pronto intervento. Il tempo di arrivo sul luogo della chiamata per pronto intervento è pari al massimo a 4 ore.
- **Comunicazione operativa rivolta ai cittadini** (brochure sulla raccolta differenziata, volantini, ecc.) e stampa dei **calendari annuali** per la raccolta rifiuti ed i servizi.
- **Programma didattico di educazione ambientale nelle scuole** (programma “*Silea Educational*”) presenti nel Comune.
- **Supporto agli uffici comunali** nella predisposizione di delibere di Consiglio e atti amministrativi inerenti alla gestione dei rifiuti, nonché negli adempimenti ARERA (predisposizione PEF “grezzo”, report dati TQRIF etc...).

5.6.2.7 Implementazione servizi a seguito di offerta da parte di Silea

A seguito di offerta presentata da Silea al Comune di Mapello, dato il risparmio economico a parità di perimetro, l'Amministrazione dell'Ente ha richiesto un'integrazione dei servizi già in essere, al fine di migliorare la qualità del servizio offerto alle utenze.

Raccolta porta a porta di Plastica, lattine e tetrapak – Incremento frequenza

Incremento della frequenza del servizio di raccolta porta a porta di plastica, lattine e tetrapak passando da quindicinale a **settimanale**, raddoppiando di fatto quella attuale, per un totale di 52 servizi/anno.

Gestione Centro di Raccolta Comunale – Incremento orario di apertura

Incremento dell'orario di apertura al pubblico del Centro di Raccolta rifiuti, passando da 16 ore a **18 ore settimanali**, aggiungendo 2 ore nella giornata di sabato.

Servizio svuotamento cestini pubblici – Incremento frequenza

Incremento della frequenza dei servizi di svuotamento cestini passando da bisettimanale a **trisettimanale**, per un totale di 156 servizi/anno.

Servizio “stradino” – Incremento orario

Il servizio di spazzamento manuale, recupero rifiuti abbandonati ed attività accessorie (c.d. “servizio stradino”) verrà raddoppiato, introducendo un **ulteriore operatore ecologico per 20 ore a settimana**: il servizio verrà dunque coperto tramite due operatori, **con apposito automezzo**, per un totale di 40 ore settimanali complessive.

L'articolazione settimanale del servizio verrà definitiva sulla base delle esigenze del Comune.

6. Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

I servizi pubblici locali sono quei servizi di interesse generale, volti a soddisfare i bisogni di una comunità, non solo in termini economici, ma anche in termini di promozione sociale. I servizi di interesse generale designano attività soggette ad obblighi specifici di servizio pubblico, proprio perché considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche. Sotto questa voce si ritrovano sia attività di servizio non economico (sistemi scolastici obbligatori) che attività di servizio cosiddette di interesse economico generale.

Sono presenti:

- servizi a funzione collettiva: soddisfano interessi della collettività nel suo complesso (servizi di igiene urbana) considerati pubblici per natura;
- servizi a funzione individuale: soddisfano interessi specifici di individui che ne fruiscono individualmente (trasporto);
- servizi a funzione sia individuale che collettiva (istruzione).

La qualificazione di servizio pubblico da parte dell'Ente locale, fa sì che chi gestisce quel servizio debba rispettare le regole di pubblica utilità, con obblighi di pubblico servizio che, qualora il servizio venga affidato ad un gestore, quest'ultimo è tenuto a rispettare.

Oggetto del presente affidamento è un servizio di pubblico interesse così come sopra descritto. Tale servizio è la gestione integrata dell'igiene urbana, con ridotto impatto ambientale, tenuto conto delle indicazioni contenute nei “Criteri Ambientali Minimi” (CAM) per l'affidamento del servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani.

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legata alle politiche ambientali che l'Ente deve perseguire, giustifica gli interventi di regolamentazione da parte dell'Ente concedente e, quindi, l'obbligo del gestore del servizio a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio della collettività.

Nel caso della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono, di norma, in:

- obblighi di esercizio, come di seguito indicati;
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in house dei servizi in questione.

L'erogazione del servizio dovrà essere ispirata ai principi di seguito elencati:

Universalità: l'erogazione del servizio deve essere garantito per tutti gli utenti sul territorio comunale indipendentemente dalla loro ubicazione e ai medesimi standard qualitativi.

Imparzialità: l'Azienda che eroga il servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità.

Continuità: l'erogazione dei servizi dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. Il servizio oggetto di affidamento è da considerarsi ad ogni effetto servizio pubblico, costituendo quindi attività di pubblico interesse, e pertanto non può essere sospeso o abbandonato, salvo casi di forza maggiore. In caso di astensione dal lavoro del personale per sciopero, il Gestore del servizio si impegna al rispetto delle norme di legge, fornendo la dovuta informazione agli utenti prima dell'inizio dello sciopero, nelle forme adeguate, dei modi, tempi ed entità di erogazione del servizio nel corso dello stesso e delle misure per la loro riattivazione.

Partecipazione: al fine di migliorare la gestione dei rifiuti, il Gestore si impegna ad adottare ogni misura atta al coinvolgimento attivo degli utenti.

In particolare, elabora le strategie pubblicitarie e piani di comunicazione sulla propria attività istituzionale, nonché campagne di sensibilizzazione sul tema ambientale al fine di coinvolgere l'utenza (sia privati cittadini che associazioni, aziende, scuole etc..) e favorirne la partecipazione attiva.

Efficienza, efficacia qualità: il Gestore dovrà garantire che il servizio erogato sarà ispirato ai principi di efficienza ed efficacia sfruttando tutti gli strumenti e i mezzi necessari, anche tecnologici, per un elevato standard qualitativo del servizio.

Il Gestore potrà inoltre introdurre prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione del servizio più adeguate in relazione alle esigenze degli utenti.

Economicità: il Gestore, a fronte di un maggiore livello qualitativo del servizio, si impegna a non integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti all'affidamento.

In merito alla cessione dei materiali valorizzabili, il Gestore si impegna a reperire l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato e pertanto potranno essere stipulati contratti e convenzioni anche con soggetti diversi dai consorzi obbligatori.

Trasparenza ed informazione: l'accesso a tutte le informazioni riguardanti il servizio è garantito attraverso la possibilità di accesso agli atti, nel rispetto della normativa vigente in materia, Legge n. 241/1990.

L'erogazione del servizio pubblico essenziale avviene in conformità alle linee guida di ARERA:

- Il corrispettivo, delle prime due annualità, in assenza di dati storici disponibili, sono stati determinati sulla base delle migliori stime disponibili, rivalutabili nel secondo anno, in base al tasso di inflazione stimato. I corrispettivi relativi a ciascuna annualità successiva (2028-2033) tengono conto dei costi operativi sostenuti nell'anno a-2.
- Il contratto di servizio è redatto secondo lo schema tipo predisposto dall'Autorità con la delibera 385/2023/R/Rif, con richiamo agli obblighi di servizio e al detto metodo di calcolo del corrispettivo dovuto al gestore;
- I servizi sono erogati secondo il TQRIF con i relativi obblighi contrattuali, modulati secondo lo schema di posizionamento nella matrice di cui all'art. 3 della relativa Delibera.

Si rileva pertanto l'assenza di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari a favore della società Silea SpA riconducibili ad **“aiuti di Stato”**.

In particolare, il corrispettivo per il servizio di igiene urbana in favore di Silea SpA non costituisce aiuto di Stato, **integrando la contropartita delle prestazioni effettuate dalla società per assolvere agli obblighi di servizio pubblico regolamentati nel contratto di servizio e quantificabili con un canone idoneo a coprire i costi del servizio pubblico**, con ciò confermandosi la *“compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”*.

Il sistema regolatorio richiamato rispetta i principi in materia di aiuti di Stato, secondo la sentenza Altmark del 2003:

1. l'impresa beneficiaria è effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico definiti in modo chiaro;
2. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono definiti preventivamente in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico idoneo a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti;
3. la compensazione non può eccedere, attenendosi per la sua determinazione alla metodologia tariffaria definita dall'Autorità di regolazione, a quanto necessario per coprire interamente i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

I rapporti tra Comune e Gestore saranno pertanto regolati da specifico contratto di servizio e i costi sostenuti saranno completamente coperti dalla TARI all'interno del PEF annuale di riferimento.

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

La legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014) ha previsto, con decorrenza dal 01.01.2014, l'istituzione dell'Imposta Unica Comunale (IUC). Tale imposta si compone dell'imposta municipale propria (IMU), del tributo per i servizi indivisibili (TASI) e della tassa rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore.

La legge di stabilità 2014, all'art. 1, inoltre, dispone:

- comma 654 *“deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'art. 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003 n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente”*;
- comma 683: *“il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al Piano Finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia”*;
- comma 651: *“Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158”*;

In considerazione dei summenzionati obblighi, il Gestore ha presentato, quale allegato alla presente relazione, il Piano Economico Finanziario contenente le proiezioni, per il periodo di affidamento ipotizzato in 8 anni, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti necessari alla gestione del servizio di Igiene Urbana nel territorio comunale.

Il PEFA redatto secondo lo schema ARERA MTR-2, rappresenta il costo del servizio e quindi il corrispettivo a carico del comune alla luce delle attività svolte da Silea SpA.

Per tutto quanto sopra esposto è ragionevole ritenere che, con riguardo ai rapporti economico-finanziari, tra l'Amministrazione Comunale di Mapello e il futuro gestore del servizio di igiene urbana, Silea Spa, non siano previste compensazioni da parte del Comune in favore del gestore.

7. Convenienza del modello prescelto per l'affidamento del servizio di igiene ambientale

Al fine di supportare al meglio la scelta dell'affidamento a Silea tramite il modello dell'in house providing, è opportuno valorizzare i risultati ottenuti dalla società nel corso degli ultimi anni, in termini di raccolta differenziata.

Tali risultati, come verrà evidenziato in seguito, sono il frutto sia di un'attenta campagna di sensibilizzazione, sia dall'introduzione di strumenti idonei ad aumentare in modo considerevole la raccolta differenziata.

7.1 I risultati ottenuti da Silea negli anni

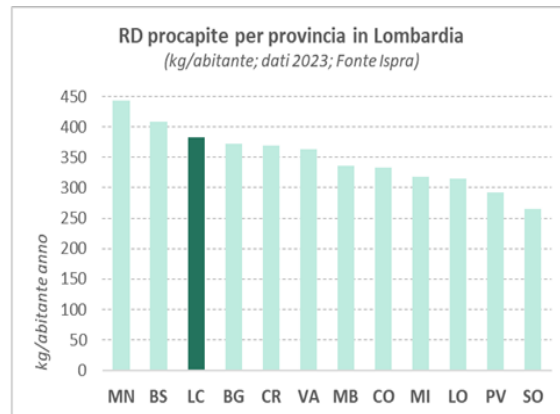
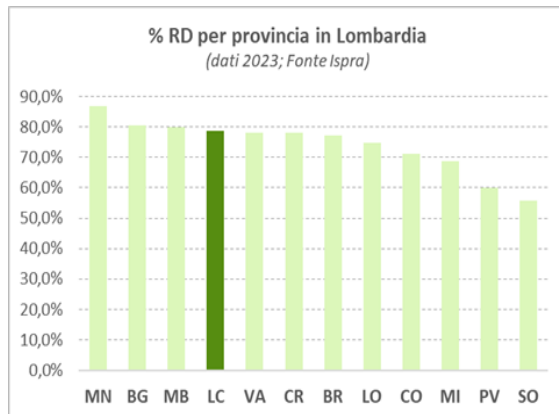
La produzione dei rifiuti urbani in Regione Lombardia nel 2023 è stata pari 471,55 Kg/ab. anno, in leggero aumento rispetto al 2022 (464,20 kg/ab. anno).

Anche in provincia di Lecco, si registra un lieve aumento della produzione dei rifiuti, in linea con l'andamento regionale (487,77 kg/ab. anno del 2023) rispetto a 479,22 kg/ab. anno del 2022⁵.

La percentuale di raccolta differenziata nell'intero territorio servito da Silea, nel 2023 ha **raggiunto il 78,6%**, a seguito di una serie di iniziative di potenziamento finalizzate a **superare l'80% sull'intera provincia**.

Grazie all'impegno dell'azienda e dei Comuni, negli ultimi anni la provincia di Lecco ha visto costantemente crescere le proprie performance di raccolta differenziata, **arrivando a posizionarsi tra le migliori realtà a livello regionale e nazionale**, sia in termini di % di raccolta differenziata che di kg/pro-capite avviati a riciclo, come evidenziato nei grafici seguenti.

⁵ I dati riportati sono stati estratti dal Catasto Rifiuti di ISPRA riferiti alle annualità 2022 e 2023.

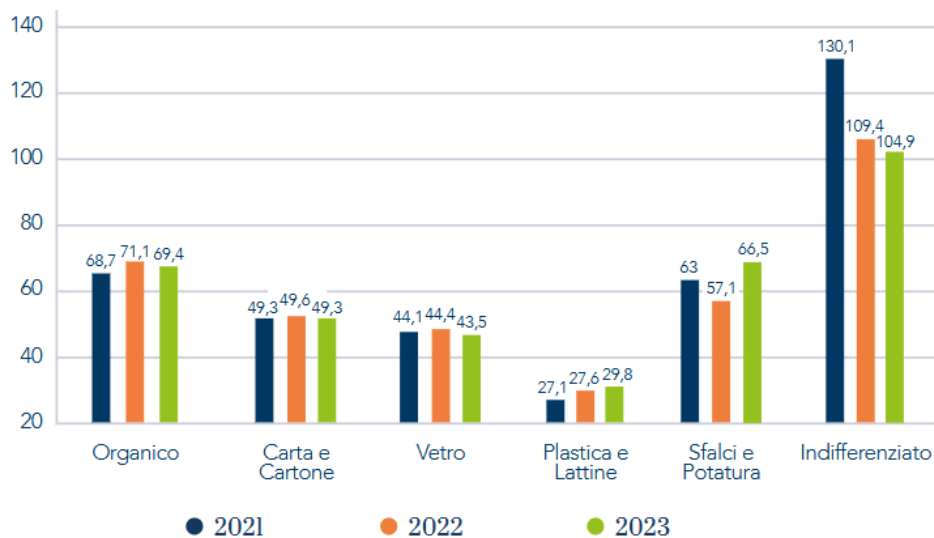


La provincia di Lecco, servita da Silea, è tra le province lombarde più virtuose che nel corso degli ultimi anni ha sempre mantenuto un trend di crescita costante nella percentuale di raccolta differenziata passando dal 71,67% del 2020 al 78,62% del 2023⁶.

Nel 2023 sono state raccolte da Silea circa 160 mila tonnellate di rifiuti urbani, delle quali 126 mila avviate a riciclo/recupero di materia e circa 34 mila avviate a recupero energetico. Zero rifiuti in discarica.

Nel grafico seguente, si riportano le quantità di **raccolta differenziata pro-capite (kg/anno)** nel triennio 2021-2023, per le principali tipologie di rifiuto. Si evidenzia il calo del rifiuto indifferenziato non riciclabile.

Raccolta differenziata pro-capite per le principali frazioni raccolte (kg/abitante anno)



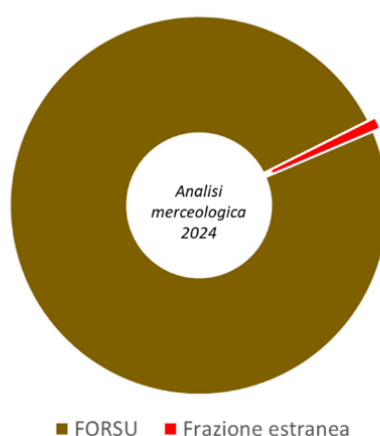
⁶ I dati utilizzati per l'elaborazione del grafico sono i dati ufficiali del catasto rifiuti ISPRA riferiti all'annualità 2023

Grazie alle azioni di comunicazione e di sensibilizzazione ambientale, oltre ad un crescente incremento della raccolta differenziata, il territorio gestito da Silea può vantare un **alto tasso di effettivo riciclo** (grazie all'ottima "qualità" della raccolta differenziata).

Nel caso della **frazione organica (umido)** conferita all'impianto di compostaggio, il "materiale non compatibile" (che dunque diventa uno scarto di processo) è stabilmente **al di sotto dell'1%**, come evidenziato nel grafico seguente.

Tale frazione estranea è rappresentata prevalentemente da sacchetti di conferimento in plastica, prodotti sanitari assorbenti, residui in metallo.

- Composizione % della raccolta differenziata «Umido» - -



Tale miglioramento è dovuto ad una sempre maggiore qualità del servizio offerto da Silea ai propri utenti: introduzione della misurazione puntuale, presenza di centri di raccolta ad alta tecnologia (lettura targhe, totem d'ingresso etc..), su tutto il territorio e miglioramento del servizio di raccolta porta a porta.

7.2 La convenienza economica dell'affidamento *in house providing*

Tra i tanti aspetti che l'Ente locale è chiamato ad esaminare per legittimare il modello gestorio prescelto, nel caso di specie il modello in-house providing, vi è quello di confronto con i risultati, della gestione passata del servizio, anche tenendo conto dei dati derivanti dalle verifiche periodiche ex art. 30 D.lgs. n. 201/2022, sotto il profilo della finanza pubblica, della qualità del servizio e dei costi per l'Ente locale e l'utenza.

Partendo dalla ricognizione periodica del Comune di Mapello di cui all'art. 30 D.lgs. n. 201/2022, è reso evidente che l'attuale Servizio di Igiene Ambientale:

- È stato affidato, mediante gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto per l'individuazione del partner privato che riveste il ruolo di Socio industriale a G.ECO Srl, il cui contratto è in scadenza al 31.05.2025;

- Ha comportato, come indicato dal PEF lato Gestore di circa 752.943, per l'anno 2024 e per l'anno 2025 circa € 774.163. Il costo complessivo del servizio per l'anno 2024 risulta pari a € 841.670 per l'anno 2024 che verrà incrementato a € 865.481 per l'anno 2025.
- Ha comportato un costo pro-capite (media anno 2024-2025) di circa € 123 (abitanti stimati 6.945);
- Ha consentito il raggiungimento di un ottimo livello di efficienza della raccolta differenziata nell'anno 2023 del 83,37%;
- È svolto secondo il livello I° dello schema di Qualità contrattuale-tecnico definito da ARERA con Delib. n. 15/2022/R/rif.

CONFRONTO ECONOMICO TRA DIVERSE TIPOLOGIE DI AFFIDAMENTO

Al fine di meglio illustrare la sostenibilità della scelta di affidare *in house* il servizio di igiene urbana a Silea, sono stati presi in considerazione alcuni Comuni appartenenti a province limitrofe ma con caratteristiche demografiche simili, al Comune di Mapello, e con differenti modalità di affidamento del servizio di igiene urbana, come di seguito illustrato^{7, 8}.

| PROV | COMUNE | AFFIDAMENTO | ABITANTI | PEF 2024 LATO GESTORE | PEF 2024 ABITANTE LATO GESTORE | PEF 2025 LATO GESTORE | PEF 2025 ABITANTE LATO GESTORE |
|------|--------------------|-------------|----------|-----------------------------|---|-----------------------------|---|
| CO | CABIA TE | SOC. MISTA | 7.340 | 621.274 € | 85 € | 650.027 € | 89 € |
| CO | CERNOBBIO | GARA | 6.330 | 820.089 € | 130 € | 913.613 € | 144 € |
| LC | OLGINATE | IN HOUSE | 6.930 | 590.252 € | 85 € | 605.599 € | 87 € |
| LC | OLGIATE MOLGORA | IN HOUSE | 6.295 | 505.595 € | 80 € | 518.741 € | 82 € |
| BG | MAPELLO | SOC. MISTA | 6.945 | 752.943 € | 108 € | 774.163 € | 111 € |
| BG | CISERANO | SOC. MISTA | 5.680 | 707.603 € | 125 € | 711.573 € | 125 € |
| BG | BOLTIERE | IN HOUSE | 6.275 | 536.874 € | 86 € | 553.320 € | 88 € |
| BG | CURNO | IN HOUSE | 7.535 | 670.569 € | 89 € | 712.761 € | 95 € |
| SO | CHIAVENNA | IN HOUSE | 7.255 | 956.432 € | 132 € | 1.048.240 € | 144 € |

⁷ Per la provincia di Lecco sono stati presi come riferimento due soli Comuni in quanto tutti i Comuni appartenenti alla provincia di Lecco hanno affidato in house providing il servizio di igiene urbana alla propria partecipata Silea SpA.

⁸ Per la provincia di Sondrio è stato preso come riferimento un Comune solo in quanto tutti i Comuni della provincia hanno affidato in house il servizio di igiene urbana, e Chiavenna, inoltre è uno dei pochi Comuni di dimensioni simili, in termini di numero di abitanti, al Comune di Mapello.

Per un confronto più veritiero dei PEF lato Gestore⁹, tra i Comuni analizzati di cui alla tabella sopra, sono stati aggiunti ai costi del Gestore anche i costi sostenuti dal Comune che rientrano però nello stesso perimetro di attività svolta dai gestori presi in esame.

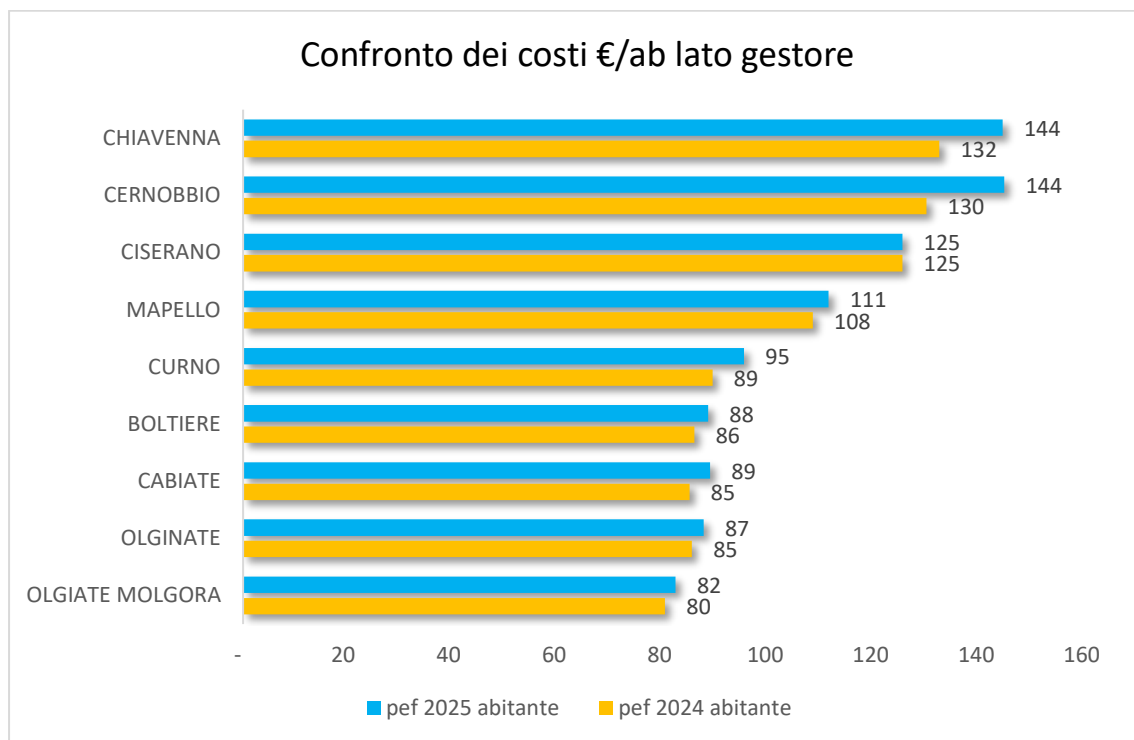
Eccetto per la provincia di Sondrio dove il costo *pro-capite* è molto elevato nonostante l'affidamento *in house*, nelle altre province si evince come l'affidamento *in house* del servizio sia economicamente più conveniente rispetto alle altre forme di gestione del servizio.

Inoltre, approfondendo l'analisi dei dati sopra riportati e confrontandoli tramite il grafico che segue¹⁰, si evidenzia ulteriormente come la media dei costi sostenuti da Comuni con un numero di abitanti paragonabile al Comune di Mapello, ma situati in province limitrofe e con diverse tipologie di affidamento, siano significativamente maggiori rispetto a quelli in provincia di Lecco¹¹.

⁹ I dati dei Comuni riportati in tabella sono stati estrapolati dagli allegati alla delibera di approvazione del PEF 2024 – 2025 pubblicata dai Comuni stessi nella sezione del sito internet: Amministrazione Trasparente/provvedimenti/provvedimenti organi indirizzo-politico.

¹⁰ Il confronto riportato nel grafico è stato effettuato suddividendo il PEF (annualità 2024 e 2025) lato Gestore (con i correttivi spiegati in narrativa) per il numero indicativo di abitanti per ogni singolo Comune.

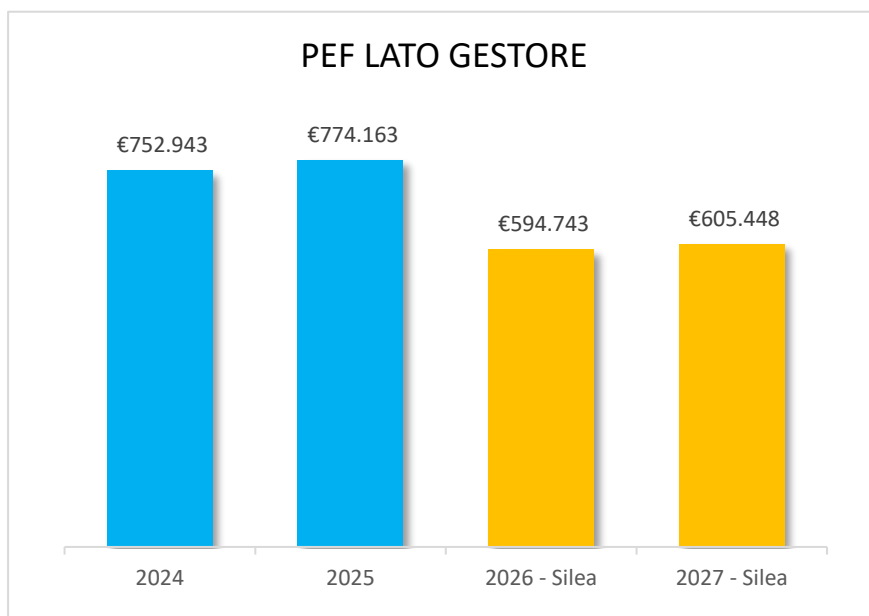
¹¹ Il dato che spicca è quello del Comune di Olginate che affida *in house* il ciclo integrato dei rifiuti alla propria società partecipata, Silea SpA, il cui costo *pro-capite* per abitante – lato gestore cittadino è pari a € 85 per l'anno 2024 e a € 87 per l'anno 2025.



Confronto PEF LATO GESTORE COMUNE DI MAPELLO

La convenienza economica dell'affidamento in favore di Silea Spa trova riscontro anche con il confronto tra il PEF lato gestore riferito alle annualità 2024-2025¹², e la proposta avanzata da Silea per l'anno previsto dell'avvio del servizio con il nuovo contratto.

¹² I PEF 2024-2025 sono stati predisposti secondo il metodo tariffario ARERA (MTR-2) per il periodo regolatorio 2022-2025, così come introdotto dalla deliberazione 363/2021/R/Rif, come modificata 7/2024/R/Rif e approvati dall'Ente Territorialmente Competente.



L'offerta economica proposta da Silea prevede un costo pro-capite pari a **86 €/abitante¹³**, a fronte dei 111 €/abitante previsti a carico del Comune per il 2025.

Rispetto al costo 2025 indicato nel PEF del gestore (774.163 euro), il corrispettivo 2026 richiesto da Silea (594.743 euro) evidenzia **un risparmio pari ad oltre 179.420 euro** (23%) per l'amministrazione comunale, senza tener conto di potenziali ulteriori riduzioni derivanti da economie di scala.

Come accennato in precedenza, si ricorda inoltre che il modello di governance di Silea si propone di erogare risorse economiche ai singoli Comuni – ove i risultati di bilancio lo consentano – la cui entità non dipende dalla % azionaria detenuta, bensì da altri criteri definiti dall'Assemblea/Comitato ristretto (es. numero abitanti).

Anche per l'anno 2027, a fronte di una possibile rivalutazione ISTAT, il valore del PEF lato gestore è nettamente inferiore rispetto alla gestione precedente. Dall'anno 2028 il corrispettivo sarà determinato secondo il metodo tariffario ARERA pro tempore vigente, rispettando i limiti di crescita stabiliti da ARERA stessa.

Il Comune, successivamente alla presentazione dell'offerta da parte di Silea, ha richiesto l'implementazione di alcuni servizi, fin dal primo anno di affidamento, allargando quindi il perimetro di affidamento del servizio affidato a Silea rispetto al gestore precedente.

¹³ Sulla base di 6.945 abitanti

Il canone annuale ammonta pertanto ad € 680.743 euro, evidenziando ancora un **risparmio pari a - 93.420 euro (-12%)** rispetto al PEF 2025 di igiene urbana.

7.2.1 Efficacia, efficienza e qualità generale del servizio affidato a Silea

1. Silea Spa, grazie alla propria organizzazione aziendale, ha sviluppato le attività di raccolta e trasporto secondo modalità che assicurano la tutela dell'ambiente grazie ad una più precisa differenziazione dei rifiuti a vantaggio dell'utenza: sono previsti, **l'utilizzo di raccolta puntuale con QR CODE** nonché il passaggio alla **raccolta monomateriale per il vetro** (in luogo dell'attuale raccolta congiunta con le lattine di acciaio e alluminio) e **quella multimateriale leggero per la plastica, l'acciaio, l'alluminio e il tetrapack** (in luogo dell'attuale raccolta monomateriale);
2. la valorizzazione dei materiali provenienti dal sacco multileggero è massimizzata grazie all'impianto di Seruso, società controllata da Silea;
3. Le attività di spazzamento stradale – meccanizzato e manuale – saranno svolte con maggiore copertura del territorio, grazie all'utilizzo di mezzi tecnologicamente all'avanguardia, e rispettosi degli standard minimi di legge;
4. **L'accentramento della gestione del servizio**, e delle sue fasi, in capo ad unico gestore comporterà, anche grazie alle attività di sportello e di comunicazione garantiti, un più efficace e diretto rapporto con l'utenza rispetto alle attuali modalità.
5. Silea, nella propria gestione del servizio punta a **migliorare il tasso di effettivo riciclo** e a mantenere ottimi livelli di raccolta differenziata in termini percentuali.
6. Relativamente agli aspetti qualitativi del servizio, di cui alla Deliberazione 18 gennaio 2022 n°15/2022/R/Rif di ARERA, è previsto inizialmente di garantire quello dello SCHEMA REGOLATORIO 1 – Livello qualitativo minimo, **puntando a raggiungere il livello qualitativo dello Schema IV – “Livello Avanzato”**.

Le attività necessarie all'adeguamento alle disposizioni ARERA in materia di qualità non comportano alcun onere aggiuntivo per il Comune.

Per tutto quanto sopra esposto, si evidenzia un netto miglioramento che l'affidamento in house in favore di Silea comporterebbe per il Comune, alla luce dei maggiori livelli di efficienza, efficacia, economicità e qualità del servizio in linea con le finalità e gli obiettivi strategici del Comune a vantaggio della collettività che rappresenta.

8. Il modello prescelto e il confronto con i modelli possibili

Un aspetto altrettanto essenziale che l'Ente pubblico è chiamato a relazionare con riguardo l'affidamento di un Servizio Pubblico locale a rilevanza economica è il confronto della scelta operata, anche con riferimento ad esperienze passate, con gli altri modelli possibili previsti dalla norma.

Nel caso di specie ovvero, di un servizio pubblico locale a rete, è necessario un confronto tra il modello *in house* (modello prescelto dall'Amministrazione Comunale per la gestione

del servizio) ed i modelli della gara ad evidenza pubblica e della società mista, previsti rispettivamente alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022.

Gara ad evidenza pubblica

La gara ad evidenza pubblica di cui all'art. 15 del D.Lgs. 201/2022 disciplinata dal Codice degli Appalti (D.Lgs. 36/2023) rappresenta, per il Legislatore, la scelta preferibile, in quanto consente di assicurare al meglio, date le regole che la governano, la tutela del mercato e della concorrenza nonché il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, buon andamento ed imparzialità dell'azione pubblica.

Tramite l'istituto della gara pubblica, di fatto, L'Ente procede ad affidare la gestione dei servizi pubblici passando da diverse fasi con le quali vengono:

- individuati, preliminarmente, gli elementi essenziali del futuro contratto ed i criteri di selezione tanto degli operatori economici quanto delle offerte;
- selezionati, successivamente, gli operatori economici adottando una delle procedure previste in tal senso dal Codice degli Appalti (procedure aperte, ristrette, negoziate, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione).

La gara pubblica consente agli operatori economici aventi i requisiti richiesti dall'Ente affidante, di partecipare alla gara in modo concorrenziale.

Secondo la previsione del Decreto di Riordino (art. 15) l'Ente locale è chiamato a favorire, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.

Attraverso l'esternalizzazione "completa" del servizio pubblico, l'Ente Locale non svolge direttamente il servizio ma si limita alla verifica ed al controllo dell'attività svolta dal soggetto Gestore secondo le previsioni contrattuali stabilite.

Mentre è certamente possibile determinare il livello adeguato di prestazione del servizio attraverso gli standard di qualità, gli obblighi e le garanzie menzionati nei contratti di servizio, il livello di controllo che può essere sperimentato dalla pubblica amministrazione affidataria del servizio, non può essere paragonato al livello di controllo ottenuto da un'organizzazione in-house basata sul controllo analogo e, quindi, sulla capacità dell'Ente di esercitare un'influenza determinante sugli enti partecipati (capacità di indirizzo e coordinamento delle decisioni societarie) e sulle modalità di gestione del servizio.

Società Mista

La seconda modalità di gestione del servizio è l'istituto della Società Mista, di cui all'art. 16 del D.Lgs. 201/2022, quale soggetto economico costituito "ad hoc" per la gestione di un servizio pubblico che l'Amministrazione pubblica ha deciso di esternalizzare.

La società mista nasce quale forma di compartecipazione pubblico-privato nella quale viene veicolato l'apporto del soggetto privato nell'ambito di soggetti giuridici a partecipazione pubblica. Tale modello si pone, in particolare, quale strumento efficace per realizzare progetti infrastrutturali e fornire servizi pubblici, in quanto in grado di determinare la condivisione dei rischi d'impresa e lo sfruttamento delle competenze del settore privato, nonché di creare le condizioni per ottenere la disponibilità di capitale aggiuntivo.

L'Amministrazione, in tal caso, al fine di individuare il socio privato procede ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 175/2016, tramite una gara c.d. "a doppio oggetto" riguardante la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria di un Socio Privato, la cui quota non può essere inferiore al 30%, e, al contempo, l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista. Nella costruzione della procedura di affidamento diretto di un appalto o di una concessione ad una società mista si dovrà quindi prevedere la presenza di alcune necessarie condizioni, ovvero che:

- il partner privato sia scelto con gara bandita nel rispetto dei principi comunitari di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- la gara (unica) per la scelta del partner e affidamento dei servizi o della realizzazione dell'opera ne definisca esattamente l'oggetto (servizi determinati, opera delineata);
- il socio privato sia un socio industriale (socio operativo), dotato del know-how tecnico che lo renda in grado di svolgere le prestazioni che caratterizzano l'oggetto della società mista affidataria;
- il rapporto societario abbia durata predeterminata, in quanto è da evitare la situazione per la quale il privato possa diventare socio stabile della società mista;
- la società mista sia obbligata a mantenere lo stesso oggetto sociale per tutta la durata dell'affidamento.

Risulta quindi evidente, in particolare, che le specifiche prestazioni che il socio privato dovrà effettuare devono essere predeterminate e dettagliate, trovando sede nell'atto costitutivo, nel contratto di società, ovvero nel contratto di servizio stipulato con la Pubblica Amministrazione, al fine di circoscrivere l'oggetto dell'attività che lo stesso partner privato è chiamato a svolgere.

Anche in questo caso, il controllo esercitabile dall'Amministrazione pubblica si limita a quanto pattuito contrattualmente dalle Parti, non trovando attuazione il principio del controllo analogo. Sul tema, la Giurisprudenza (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2010 n. 7214) è intervenuta in molteplici occasioni chiarendo che: *“La differenza tra la società in house e la società mista consiste nel fatto che la prima agisce come un vero e proprio organo dell'Amministrazione dal punto di vista sostanziale (e, per questo, è richiesto il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'Amministrazione stessa), mentre la diversa figura della società mista a partecipazione*

pubblica, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza”.

La Società mista, in conclusione, appare un modello molto vantaggioso quando sfruttato per la gestione di servizi pubblici che richiedono significativi investimenti nonché l’apporto alla gestione di competenze e know-how non posseduti dall’Amministrazione pubblica. Certamente, è anche un modello complesso da attivare, se si pensa alle procedure ad evidenza pubblica da seguire (gara a doppio oggetto) nonché alla complessa definizione dei rapporti e dei diversi interessi perseguiti dall’Amministrazione pubblica e dal Privato che dovrebbero fra loro convergere ma che potrebbero, anche verosimilmente, comportare eventuali e futuri conflitti di interesse.

In house providing

L’Ente locale, in alternativa all’esternalizzazione, può scegliere di erogare direttamente il servizio affidandolo ad una società a partecipazione pubblica.

L’istituto dell’*in house* – caratterizzato dal fatto di essere l’unica forma di affidamento ad avvenire in modo diretto – affinché possa configurarsi come forma di affidamento conforme al diritto comunitario e sottrarsi dall’essere impiegata quale strumento per aggirare le norme comunitarie in materia di appalti, deve possedere tre fondamentali requisiti ed in particolare:

- 1. nella persona giuridica controllata non deve essere presente alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*
- 2. l’Ente affidante deve esercitare sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- 3. oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;*

Le società *in house*, per caratteristiche, rappresentano la cd. “longa manus” dell’amministrazione controllante, ossia una proiezione interna della propria organizzazione, cui la stessa ricorre per realizzare gli interessi pubblici generali cui aspira: la scelta di non esternalizzare i propri servizi ricorrendo al mercato, ma di affidarli direttamente alle società *in house*, costituisce piena esplicazione del principio di libera auto-organizzazione cui l’intera azione amministrativa si ispira, in ossequio ai criteri di legalità, buona amministrazione e buon andamento (art. 97 Cost.).

Di fatto, tramite il principio del controllo analogo, l'Amministrazione pubblica influenza in modo determinante, tramite la definizione strategica di obiettivi, di linee di indirizzo nonché di controlli operativi sulla società nel corso dell'esercizio, l'operato della società in house partecipata allo scopo di raggiungere con più semplicità le proprie finalità istituzionali.

L'affidamento *in house* costituisce, dunque e senza ombra di dubbio, una scelta gestionale possibile volta a garantire l'efficienza, l'economicità, la qualità del servizio, nonché l'ottimale impiego delle risorse pubbliche, ponendosi in tale prospettiva sullo stesso piano della scelta gestionale del ricorso al mercato.

Tuttavia, tale assunto risulta vero purché siano rispettate le condizioni di cui sopra: i requisiti strutturali e funzionali dell'istituto sono rigorosi e stringenti in quanto hanno la funzione di evitare che la mancata esternalizzazione del servizio da parte della P.A., secondo le regole dell'evidenza pubblica, pregiudichi in alcun modo la libera concorrenza tra gli operatori economici.

Proprio su quest'ultimo punto, il Consiglio di Stato (Cfr. Cons. St., sent. n. 2102/2021) ha avuto modo di chiarire che il ricorso alla soluzione organizzativa e gestionale dell'in-house può dirsi legittima purché l'Ente dimostri la convenienza di tale modello in confronto alle soluzioni altrettanto individuabili nel mercato esponendo in modo ragionevole e plausibile le ragioni di efficienza che, nel caso concreto, abbiano portato a preferire la prima rispetto alla seconda.

Rispetto agli altri modelli gestionali, l'*in house providing* richiede un'accurata e complessa analisi delle ragioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 D.lgs. n. 201/2022 (per i servizi pubblici locali a rilevanza economica), che dimostrino la convenienza economica nonché il miglior livello di efficacia e qualità del servizio assicurabile dal modello in-house rispetto alla soluzione di esternalizzazione del servizio mediante affidamento agli operatori economici di mercato.

Swot analysis

Al fine di avvalorare maggiormente la scelta che sostiene l'Ente di affidare *in house* il servizio di igiene urbana, è stata svolta un'analisi comparativa dei tre modelli gestionali tramite la metodologia S.W.O.T.

L'analisi S.W.O.T. è uno degli strumenti di pianificazione strategica attraverso cui le aziende possono preventivamente tener conto dei punti di forza (*strengths*), delle debolezze (*weaknesses*), delle opportunità (*opportunities*) e delle minacce (*threats*) di un determinato progetto.

Punti di Forza

| IN HOUSE | SOCIETA' MISTA | GARA PUBBLICA |
|--|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Disporre di una «propria società» consente di poter contare su un «veicolo» con il quale sostenere lo sviluppo del territorio, in aggiunta al semplice servizio in appalto; 2. Contare su eventuali risorse economiche generate dalla gestione, che in caso di semplice appalto non ci sarebbero; 3. Rispondere velocemente a nuove esigenze (“servizi accessori”) o a situazioni di imprevisti/emergenza, senza la necessità di gara d'appalto; 4. Velocità di adattamento alle evoluzioni della normativa o a variazioni delle linee strategiche su tematiche ambientali, senza la necessità di ottenere la “approvazione” preventiva del socio privato operativo. Ciò vale anche in caso di variazioni al contratto di servizio (es: modifica delle frequenze di raccolta in base alla necessità del territorio); 5. Miglior posizionamento dell'azienda interamente pubblica nel nuovo contesto della regolamentazione Arera che garantisce maggiori tutele per l'utenza (sia lato qualità che lato costi complessivi); 6. Possibilità di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, che ricomprende anche la definizione di una | <ol style="list-style-type: none"> 1. Maggiori risorse disponibili per effettuare investimenti anche di notevole entità; 2. Partendo dal <i>know how</i> maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà comunale un progetto (inteso come obiettivi da raggiungere e strumentazione occorrente per tali finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente esterno; 3. L'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione <i>in house providing</i> unito all'obbligo di ribasso sull'importo a base d'asta. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestione e rischi in capo all'operatore economico aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica; 2. Professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le criticità derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio; 3. L'obbligo di ribasso sull'importo posto a base d'asta; 4. Le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara. |

| | |
|----|---|
| | politica gestionale volta a migliorare lo standard qualitativo del servizio; |
| 7. | Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una visione aziendale più attenta alla qualità e all'efficientamento del servizio erogato alle utenze; |
| 8. | Professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le criticità derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio. |

Punti di debolezza

| IN HOUSE | SOCIETA' MISTA | GARA PUBBLICA |
|--|--|--|
| 1. Minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società in house che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato ed un Ente pubblico. | 1. Possibile conflitto di interessi tra il socio privato e il socio pubblico; 2. Maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa e spese generali; 3. Governance societaria complessa e difficile da gestire nell'interesse del socio pubblico. | 1. Controllo dell'Ente affidante meno forte rispetto all'in house; 2. Il controllo sulle attività svolte dal soggetto affidatario risulta più complesso e macchinoso. |

Opportunità

| IN HOUSE | SOCIETA' MISTA | GARA PUBBLICA |
|--|--|--|
| 1. Maggiore supporto operativo ed "amministrativo" a favore dell'Ente socio; 2. Offre la possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dei Comuni; 3. Sgrava i Comuni dall'espletamento di | 1. Definizione degli obiettivi strategici da parte del socio pubblico; 2. Finanziamento, progettazione, attuazione del progetto e gestione del servizio in capo al socio privato; | 1. Esternalizzazione del servizio; 2. Possibile individuazione sul mercato di un operatore economico dotato di competenze e capacità; |

| | |
|----|--|
| | <p>periodiche procedure di selezione e dall'attività di monitoraggio del servizio, con conseguente razionalizzazione delle risorse, oltre che limitare i costi di gestione dei servizi nella loro globalità (fasi amministrative, gestionali, tecniche etc.) determinando un rafforzamento delle disponibilità di tempo interne;</p> |
| 4. | <p>Controllo diretto del Servizio da parte dell'Ente pubblico: possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi e, quindi, con l'adozione dei correttivi necessari, con una migliore esecuzione rispetto alla gestione con la società mista o all'appalto esterno; possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di penali;</p> |
| 5. | <p>Possibilità di economie di scala grazie a politiche gestionali condivise tra soci.</p> |

Minacce

| IN HOUSE | SOCIETA' MISTA | GARA PUBBLICA |
|---|---|---|
| <p>1. Assunzione di rischi di impresa.</p> | <p>1. Predisposizione della Gara a doppio oggetto e relativi tempi di attuazione; 2. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgenza di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale del servizio; 3. La cattiva gestione aziendale del socio privato</p> | <p>1. Predisposizione della gara e relativi tempi di attuazione; 2. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgenza di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale del servizio; 3. Possibilità di instaurarsi del contenzioso tra soggetto</p> |

| | |
|--|---|
| può determinare maggiori costi, anche per l'Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti. | gestore ed Amministrazione; 4. Elevati costi interni del Comune per monitorare l'andamento del servizio. |
|--|---|

Dall'analisi dei risultati ottenuti, si evince che l'affidamento in house rappresenta la modalità di gestione complessivamente più vantaggiosa per la gestione del servizio di cui trattasi.

8.1 Durata affidamento *in house*

La durata dell'affidamento *in house* che si propone di adottare è di 8 anni.

Tale lasso temporale è ritenuto congruo ed in linea sia con la media degli affidamenti *in house* a società partecipate operanti nel medesimo settore sia con i possibili investimenti previsti da Silea per lo svolgimento del servizio nel Comune di Mapello¹⁴.

| | |
|------------------------------|---------|
| G.ECO servizi ambientali srl | 15 anni |
| Servizi Comunali srl | 10 anni |
| CEM Ambiente Spa | 10 anni |
| S.EC.AM Spa | 10 anni |

Inoltre, analizzando anche gli affidamenti tramite gara delle province limitrofe si evince come la durata media degli affidamenti per la gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti sia mediamente di 8/10 anni.

-
- ¹⁴ L'art. 19, comma 1 del D.Lgs. 201/2022 stabilisce che la durata dell'affidamento del servizio deve essere proporzionata agli investimenti previsti e comunque non superiore al periodo necessario per il loro ammortamento, nel rispetto della normativa europea e nazionale sui contratti pubblici.
 - La Corte dei Conti della Lombardia, con il parere n. 167/2023, ha evidenziato l'importanza di dimostrare la proporzionalità della durata degli affidamenti in-house rispetto agli investimenti previsti, in conformità alla normativa nazionale ed europea.
 - L'allegato A della deliberazione ARERA 363/2021/RIF (MTR-2) fissa in 8 anni la vita media utile degli automezzi per la raccolta rifiuti.

8.2. Valutazione circa la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per legittimare l'affidamento in forma diretta del servizio di igiene urbana secondo la formula dell'*in house providing*

L'adesione a una **società in house** si riferisce a un processo in cui una pubblica amministrazione o un ente pubblico decide di affidare direttamente una determinata attività o servizio a una società che essa stessa controlla interamente o in modo prevalente. La società *in house* è una forma di gestione "diretta" di determinati servizi da parte dell'amministrazione pubblica, attraverso una struttura societaria separata, che può comunque agire in autonomia, seppur sotto la supervisione e il controllo pubblico.

L'ipotesi di affidamento del servizio in capo a Silea Spa risulta compatibile con la vigente normativa in tema di affidamento in house, pure nella peculiare configurazione adottata da Silea Spa che prevede l'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di una parte delle prestazioni oggetto di affidamento a Silea (quali ad esempio i servizi di raccolta e trasporto rifiuti) assicurando peraltro il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte del Comune.

Il riferimento normativo degli affidamenti *in house* è costituito dall'art. 7 D.lgs. 36/2023 (in cui sono confluiti gli artt. 5 e 192 del D.lgs. 50/216) "Principio di auto – organizzazione amministrativa" che si riporta di seguito:

"1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'autoriduzione, l'internalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la Collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, Qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

3. L'affidamento in mouse di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201".

Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale formulata da Silea Spa, di cui già si è scritto nei paragrafi precedenti, si evidenzia che la struttura e l'organizzazione aziendale di Silea Spa risultano improntate al rispetto dei predetti elementi, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi degli enti soci e legittimare pertanto l'affidamento *in house*.

8.2.1 Quadro normativo

L'adesione a una società *in house* è regolata principalmente dalle normative europee, che impongono alcune restrizioni per evitare violazioni delle regole sulla concorrenza. In particolare, la **Direttiva 2014/24/UE** e s.m.i. stabilisce che una società *in house* può operare in modo esclusivo per l'ente pubblico, senza dover ricorrere alla gara d'appalto, solo se soddisfa specifici requisiti di controllo pubblico, come:

- l'ente pubblico deve avere il controllo su più del 50% dei diritti di voto nella società;
- la società non deve svolgere attività per clienti esterni all'amministrazione pubblica.

L'adesione a una società *in house* è dunque una decisione strategica che richiede di considerare aspetti legali, economici e organizzativi, per assicurare che il modello sia compatibile con le normative in vigore e risponda agli obiettivi di efficienza e trasparenza.

Di seguito sono sottoposti ad analisi i requisiti che la società affidataria deve possedere al fine di poter procedere con l'affidamento *in house* di un servizio pubblico:

- *“nella persona giuridica controllata non deve essere presente alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata” (par. 8.2.2);*
- *“l’Ente affidante deve esercitare sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi” (par. 8.2.3);*
- *“oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore” (par. 8.2.4).*

8.2.2 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 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”;*

- l'art. 8 vieta espressamente l'alienazione delle azioni a terzi non enti pubblici.

8.2.3 Sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello esperito 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 resi sul proprio territorio.

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 in tema di controllo congiunto.

Nel dettaglio, 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 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 28 bis dello statuto sociale in forza del quale, ai sensi delle disposizioni legislative e della giurisprudenza vigente in materia di modello gestorio *in house*, è costituita l'Assemblea di coordinamento intercomunale.

“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 nominerà tra i propri componenti un Presidente, il quale potrà nominare un segretario, ed un Vice-Presidente.”

Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 28 bis dello Statuto, 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 l'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, nonché gli obiettivi specifici annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento;*
- 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 l'approvazione della Assemblea di Coordinamento Intercomunale, prima della definitiva approvazione dell'Assemblea dei Soci.

L'Assemblea di Coordinamento Intercomunale, allo scopo di facilitare l'espletamento delle proprie funzioni, ha nominato un Comitato Ristretto, costituito da nove componenti rappresentati dai circondari della provincia, con compiti consultivi sulle questioni da sottoporre all'assemblea intercomunale.

Il Comitato ristretto si riunisce almeno ogni tre mesi, anche, per l'esame delle relazioni del Consiglio di Amministrazione, di cui all'art. 25, comma 3; il verbale della seduta viene reso pubblico a tutti i soci."

Circa i poteri e le attribuzioni riconosciuti all'assemblea degli azionisti, ai sensi dell'art. 18bis dello Statuto societario, si evidenzia come gli stessi siano particolarmente ampi, 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 € 1.500.000,00;*

- c) *l'acquisto di beni e servizi, qualora il loro valore sia superiore ad € 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.

Oltre allo Statuto, in tema di esercizio del controllo analogo, Silea ha sottoscritto con i propri Comuni soci:

- un contratto di servizio, adeguato allo schema tipo di ARERA, che consente a ciascun Comune il controllo effettivo sulla società per quanto riguarda i servizi resi sul proprio territorio;
- una convenzione le cui disposizioni stabiliscono forme pregnanti di indirizzo e controllo sulla società e consentono di regolare i reciproci diritti ed obblighi relativi all'affidamento dei servizi.

In particolare, la convenzione prevede che i Soci firmatari esercitino, limitatamente alla gestione dei servizi pubblici da effettuarsi sul proprio territorio, il controllo analogo, anche singolarmente e pertanto:

- possono richiedere ed ottenere dagli Amministratori e dai Dirigenti della società chiarimenti e relazioni periodiche sulle modalità di svolgimento sul proprio territorio dei servizi pubblici affidati e impartire indirizzi.
- esprimono il proprio preventivo consenso su ogni modificazione relativa alla organizzazione dei servizi pubblici affidati, quando questi si svolgano sul territorio amministrato.

Il controllo esercitato dal Comune sulle modalità di organizzazione e gestione dei servizi sul territorio, 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 e dalle 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.

8.2.4 Prevalenza dell'attività verso i comuni soci

Per quanto attiene al requisito dell'attività prevalente ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, l'articolo 2 del vigente Statuto prevede che "La società, per il conseguimento del proprio oggetto sociale, opera nel rispetto del vincolo di territorialità per i servizi affidati direttamente dai soci e del vincolo che oltre l'80% dell'attività sia svolta a favore dei soci,

prendendo in considerazione il fatturato o altra misura idonea prevista dalla normativa in vigore.

“La società, per il conseguimento del proprio oggetto sociale, opera nel rispetto del vincolo di territorialità per i servizi affidati direttamente dai soci e del vincolo che oltre l’80% della attività sia svolta a favore dei soci, prendendo in considerazione il fatturato o altra misura idonea prevista dalla normativa in vigore, fatti salvi gli affidamenti in essere alla data di approvazione del presente statuto, entro i limiti consentiti dalla normativa vigente.

La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società.

I rapporti tra la società ed i soci concedenti saranno regolamentati da appositi contratti di servizio, redatti ai sensi della normativa vigente.”

9. Monitoraggio

Ai sensi dell’articolo 28 del D.Lgs. 201/2022, gli enti locali esercitano il controllo sulla gestione dei servizi pubblici locali affidati e predispongono un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni contrattuali.

A tal fine, coerentemente con lo Schema tipo di contratto di servizio predisposto da ARERA con la citata Del. 385/2023/R/Rif, il Comune ha previsto un sistema di controlli sulla gestione e connessi obblighi del gestore e correlate penali, al fine di garantire un efficace monitoraggio sulla gestione del servizio pubblico locale di igiene urbana e ambientale.

L’articolo 15 dello Schema tipo ARERA ha tipizzato una serie di obblighi in capo al gestore. In particolare, per quanto rileva ai fini del monitoraggio, Silea dovrà trasmettere al Comune tutte le informazioni tecniche, gestionali, economiche, patrimoniali e tariffarie riguardanti il servizio affidato nel Comune di Mapello e prestare la massima collaborazione rispetto alla organizzazione e attivazione dei sistemi di controllo integrativi.

Il Titolo V dello Schema tipo ARERA (artt. 16-18) prevede dunque la disciplina dei controlli, la quale è svolta in stretta collaborazione tra il gestore e il Comune. Silea infatti dovrà predisporre con cadenza trimestrale la relazione relativa all’assolvimento degli obblighi di servizio, segnalando in ogni caso, con tempestività, qualsiasi irregolarità e/o contravvenzione inerente alla corretta gestione dei rifiuti urbani e alla tutela dell’ambiente rilevata nell’esecuzione del servizio affidato. Il Comune, invece, è tenuto a predisporre annualmente il programma di controlli da svolgere per l’affidamento nel territorio di Mapello, potendo in ogni caso, se ritenuto necessario o opportuno, svolgere ulteriori attività di controllo e monitoraggio sulla regolarità delle prestazioni contrattuali.

Il rispetto degli obblighi contrattuali da parte di Silea, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità e la realizzazione degli investimenti, sono garantiti dalle

disposizioni contrattuali aventi ad oggetto l'applicazione al gestore delle penali e la risoluzione del contratto di servizio per inadempimento.

In particolare, il Titolo VII dello Schema tipo ARERA prevede specifiche penali connesse al mancato raggiungimento da parte del gestore degli obblighi e degli standard di qualità previsti dal contratto e dal Progetto Tecnico Economico, coerenti con i criteri individuati da ARERA. Nei casi più gravi, quali le ipotesi di gravi o ripetute violazioni degli obblighi contrattuali, delle disposizioni di legge e regolamentari o della Carta dei servizi, lo Schema tipo ARERA prevede altresì la possibilità di ricorrere alla sanzione contrattuale della risoluzione per inadempimento.

10. Conclusioni

La scelta di procedere all'affidamento *in house* è stata attentamente valutata dal Comune e dipende, principalmente, dalla strategia, dai punti di forza ed opportunità individuati dall'ente per la gestione del servizio e della conseguente struttura organizzativa di cui intende dotarsi.

Dal punto di vista della *governance*, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza delle regole decisionali rispetto al complesso meccanismo di sola programmazione e controllo da parte del soggetto pubblico sull'affidatario individuato con gara con indubbia difficoltà di verifica sulle attività svolte totalmente da parte di terzi.

L'esperienza maturata negli anni di gestione dei servizi pubblici da parte di Silea S.p.A. permette di poter affermare come questo tipo di affidamento sia in grado di raggiungere il mantenimento di equilibri economici ottimizzando le sinergie di settore.

In base ai già ampiamente illustrati punti di forza di un affidamento *in house* vanno aggiunte le opportunità che tale modello fornisce, in particolare per i diversi soggetti di seguito presi in considerazione:

1. per i cittadini: la possibilità di identificare il servizio nel soggetto gestore riconoscendolo come "ente pubblico" che genera valore e lavora per la collettività e nella possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità del servizio;
2. per il soggetto gestore: disporre di un'organizzazione polifunzionale in grado di erogare un servizio di qualità, grazie anche alla possibilità di avvalersi dell'esperienza maturata dal personale, nonché di programmare mirati interventi formativi;
3. per il management ed il personale: nella crescita professionale e nello stimolo derivante dalla partecipazione ad un progetto di efficientamento di un servizio strategico per la collettività;
4. per il Comune: nel controllo della corretta esecuzione del servizio e con l'adozione dei correttivi necessari anche attraverso l'applicazione di penali in caso di svolgimento non adeguato del servizio in esame.

La società Silea risulta essere in possesso delle caratteristiche che si adattano agevolmente ai punti di forza e opportunità sopra delineati e consentono un'adeguata gestione del servizio, quali:

- capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e, comunque, competitivi;
- gestione in equilibrio economico, nell'ambito di una situazione economico-patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- autosufficienza impiantistica che consente stabilità delle tariffe di smaltimento;
- prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio;

permettendo al Comune di:

- esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, che ricomprende anche la definizione di una politica gestionale volta a migliorare lo standard qualitativo del servizio;
- sgravarsi dall'espletamento di periodiche procedure di selezione e dell'attività di monitoraggio dei servizi di igiene urbana, con conseguente razionalizzazione delle proprie risorse, oltre che limitare i costi di gestione dei servizi nella loro globalità (fasi amministrative, gestionali, tecniche etc.) determinando un rafforzamento delle disponibilità di tempo interne;
- beneficiare di sinergie operative derivanti dal gestire l'intero ciclo integrato dei rifiuti, in termini di coordinamento delle risorse impiegate, sfruttando le capacità e le competenze gestionali dell'azienda.
- beneficiare di un significativo risparmio economico rispetto al livello di spesa sostenuto con il precedente gestore.

Alla luce delle considerazioni precedenti e delle analisi effettuate, le motivazioni che giustificano l'affidamento in house a Silea risultano fondate e ragionevoli, in quanto la società possiede le necessarie competenze professionali e capacità organizzativo-gestionali per l'adeguata gestione del servizio in oggetto.