



Prof. Avv. Paolo Sabbioni
C.F. SBBPLA62E01F119H – P.IVA 11515540158
Via San Vincenzo, n. 12 - 20123 Milano
Tel. 02.89423800 – Fax 02.83249245
Pec: paolo.sabbioni@cert.ordineavvocatomilano.it

NOTA

Chiarimenti in ordine al punto all'odg dell'assemblea di CEM Ambiente relativo alla proposta di aumento della partecipazione detenuta in Seruso S.p.A.

Premessa

E' stato posto all'ordine del giorno dell'assemblea di CEM Ambiente S.p.A. l'aumento di capitale sociale di Seruso S.p.A. mediante aumento della partecipazione detenuta da CEM Ambiente S.p.A. dal 2% al 24,24%. I quesiti posti da alcuni Comuni soci di CEM Ambiente S.p.A. muovono dal fatto che Seruso S.p.A. ha registrato una perdita nel 2019 e che il bilancio che sarà approvato nei prossimi mesi evidenzierà una perdita anche nel 2020. Preme richiamare fin d'ora l'attenzione su alcune questioni centrali, che saranno meglio approfondite nel prosieguo:

- le perdite di Seruso S.p.A. non derivano da una cattiva gestione, oppure dalla carenza di domanda di avvio al recupero dei rifiuti, ma esclusivamente dalla necessità di riqualificare l'impianto di selezione e smistamento dei rifiuti, perché da questo dipendono i minori ricavi da Corepla, come sarà nel prosieguo meglio chiarito;
- l'aumento di capitale non è diretto a coprire le perdite di Seruso, che a tal fine ha a disposizione proprie riserve, ma a finanziare in parte (meno di un quinto) l'investimento, come è detto nel PEF asseverato presentato nella gara per l'aggiudicazione del project financing per il revamping dell'impianto (cfr. l'allegato PEF asseverato);
- sotto il profilo giuridico, Seruso ha presentato un project ai sensi dell'art. 183, commi 15 e 16 del D.Lgs. 50/2016 (il comma 16 dispone infatti che il project d'iniziativa del proponente si applica a tutti i contratti di partenariato, compreso il contratto di disponibilità), cioè avente ad oggetto la riqualificazione e la messa in disponibilità dell'impianto di proprietà di Seruso in favore delle tre società sue azioniste e la gestione del servizio di selezione e smistamento dei rifiuti (cfr. l'allegato schema di convenzione).

I. Presupposti dell'operazione e valutazioni effettuate

1. La Seruso S.p.A.: oggetto sociale

La Società Seruso S.p.A. è stata costituita nel 1997 e ha per finalità la selezione, lo smistamento e l'avvio a recupero della frazione secca riutilizzabile dei rifiuti urbani e assimilabili. L'attuale impianto di selezione e smistamento è stato realizzato nel 2006. Per lo svolgimento del servizio la società gode di regolare autorizzazione (Provvedimento Dirigenziale della Provincia di Lecco n. 92 del 06/05/2019 - Rifiuti e n. 41 del 20/02/2017 -Emissioni in atmosfera e Scarichi idrici).

La sede di Seruso S.p.A. è a Verderio (LC), in via Piave 89 e si compone di un ampio fabbricato in cui sono ubicati gli uffici amministrativi e gli impianti di selezione e smistamento dei rifiuti, nonché di un ampio piazzale per la collocazione dei rifiuti lavorati e da inviare a recupero.

Si tratta quindi di una società industriale pienamente operativa, la cui dotazione organica è infatti composta per il 90% da operai addetti alle lavorazioni (al 31.12.2020, la società conta un solo quadro, 7 impiegati e 64 operai; inoltre altri 18 operai sono forniti mediante somministrazione).

2. Società a partecipazione pubblica

Seruso è partecipata da Silea S.p.A. (80,5%), BEA S.p.A. (17,5%) e CEM S.p.A. (2%).

Seruso è società soggetta a direzione e controllo di Silea S.p.A., che infatti procede al consolidamento di bilancio.

Non sussistono patti parasociali, né disposizioni statutarie che implicino un controllo congiunto dei soci sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società, la quale resta quindi soggetta al solo controllo dominante di Silea S.p.A.

L'organo amministrativo è composto da due amministratori espressi da Silea S.p.A. e da un amministratore espresso da BEA S.p.A.

E' pertanto certo che, anche a seguito del proposto aumento della partecipazione, né CEM Ambiente godrà in Seruso di una posizione di controllo ai sensi dell'art. 2359 cod. civ., né tantomeno i singoli soci di CEM Ambiente godranno di una posizione dominante in Seruso.

3. La situazione economica di Seruso

Seruso S.p.A. ha sempre chiuso i bilanci in utile, tranne che negli esercizi 2019 (bilancio già approvato nel 2020) e nel 2020 (ma il bilancio sarà approvato nel corso del corrente anno).

Seruso ha un patrimonio netto di Euro 1.704.212, di cui 793.403 di riserve straordinarie, nonché immobilizzazioni materiali per Euro 6.648.815.

Le ragioni delle perdite 2019 e 2020 sono da imputarsi alla obsolescenza dell'impianto, come esposto nella allegata relazione del Presidente di Seruso avente ad oggetto "adeguamento tecnologico dell'impianto di selezione di Verderio":



I maggiori costi del personale registrati nel 2019 sono determinati dall'assunzione di una parte del personale che per l'innanzi prestava la propria attività lavorativa in favore di Seruso mediante cooperativa. Pertanto non si tratta di una voce in aumento dei costi aziendali, ma in misura prevalente dell'imputazione del costo da corrispettivi per servizi a costo del personale (cfr. l'allegata relazione del Direttore tecnico di Seruso). La differenza, pari a Euro 181.780 nel 2019, è stata determinata dalla necessità di procedere a una rilavorazione dei rifiuti dovuta ai problemi posti dall'impianto (anche su qs punto cfr. l'allegata relazione del Direttore Tecnico di Seruso).

Occorre considerare che i fabbisogni lavorativi di Seruso, secondo quanto relazionato dal suo Direttore tecnico, sono i seguenti:

- a) L'impianto di Seruso S.p.A. necessita, nell'attuale configurazione, di circa 100 addetti totali da impiegare nelle diverse fasi produttive (inclusi impiegati, manutentori, etc.).
- b) Tra il 2017 ed il 2019, come detto, sono stati assunti parte dei lavoratori impiegati nel ciclo produttivo attraverso cooperative, fino a giungere un organico di operai, manutentori e altri addetti alle lavorazioni in numero complessivo di 85, oltre agli impiegati e al direttore tecnico;
- c) Nel corso del 2020 si è registrata una diminuzione del numero dei dipendenti di Seruso che attualmente risultano pari a 72 dipendenti complessivi, di cui 7 impiegati, il direttore tecnico e 64 addetti alle lavorazioni (operai, manutentori, ecc.), cui si aggiungono 30 lavoratori interinali, di cui 18 per le attività di selezione e 10 per le sostituzioni (oltre ad un addetto alla logistica ed un impiegato);
- d) a seguito dell'aggiornamento tecnologico si prevede una riduzione del numero di selezionatori di circa 9 unità per turno (così arrivando al nuovo standard post-revamping previsto in 26 addetti alla selezione), con conseguente utilizzo dei contratti di somministrazione per le sole sostituzioni di personale per ferie/malattia e copertura dei turni lavorativi con il solo personale dipendente.

4. Il progetto di revamping dell'impianto

L'assemblea dei soci di Seruso ha deliberato di procedere al revamping dell'impianto già in data 16.09.2016.

Tale decisione ha però dovuto essere approfondita al fine di ottenere un impianto che consentisse - attraverso un completo ripensamento del lay-out impiantistico, l'inserimento di vagli rotanti in serie, l'introduzione di nuovi selettori ottici per il trattamento del flusso 2D e la realizzazione di una linea dedicata al trattamento del flusso 3D - di:



- Aumentare il tasso di recupero delle frazioni in funzione anche degli indirizzi che saranno indicati dal nuovo accordo ANCI-CONAI;
- Limitare le frazioni di scarto;
- Migliorare la qualità dei flussi recuperati.

Cfr. al riguardo l'allegata "Relazione intermedia del RUP" sulla fattibilità del progetto di revamping presentato come proposta di project financing.

5. Il modello organizzativo

- A) Esclusione dell'in house providing. Attualmente la Società riceve corrispettivi in misura prevalente da Corepla.. Quindi già attualmente un'interpretazione rigida potrebbe asserire (per quanto i ricavi da Corepla derivino dal trattamento di rifiuti conferiti dai soci) che oltre il 20% dei ricavi di Seruso non deriva da fatture emesse nei confronti dei soci. L'equilibrio economico-finanziario dell'operazione di revamping obbligherà Seruso ad avere ancora più corrispettivi da terzi. E' quindi da escludere che Seruso possa operare in regime di in house providing.
- B) Esclusione del mero appalto del revamping. Conseguo dall'impossibilità di operare in regime di in house providing l'impossibilità per Seruso di appaltare il revamping, che Seruso dovrebbe pagare senza potere poi conseguire l'equilibrio economico finanziario dovendo operare mediante una gestione svolta per oltre l'80% in favore dei soci.
- C) Inopportunità della "mista conforme" La scelta di un socio privato con gara a doppio oggetto ha ragion d'essere quando si ricerchi un socio operativo. Tuttavia:
a) le imprese che possono procedere al revamping dell'impianto non hanno interesse a gestire il servizio e quindi ad entrare in una "mista conforme";
b) Seruso è già una impresa operativa, che gestisce il servizio, e quindi non ha senso individuare un partner privato che gestisca il servizio.
- D) Inopportunità di una "riduzione" di Seruso a mera società patrimoniale. Dal bilancio di Seruso si evince che la società è gravata da un mutuo contratto per la realizzazione della sede (uffici, fabbricato industriale, ecc.). Se Seruso dismettesse la propria attività industriale diverrebbe una mera società patrimoniale e il canone dell'utilizzatore dovrebbe essere almeno sufficiente a ripagare i debiti. Poiché neppure è detto che esistano operatori privati interessati al revamping dell'impianto, pagando un canone a Seruso e applicando condizioni di favore ai soci di Seruso, comunque il project financing d'iniziativa di Seruso (su cui cfr il punto successivo) ha consentito agli operatori privati interessati di presentare la propria offerta.



- E) Il project d'iniziativa Seruso è stato individuato come l'istituto giuridico più idoneo per conseguire i seguenti risultati: a) permettere di verificare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento per la riqualificazione dell'impianto; b) permettere a Seruso di continuare a gestire il servizio senza il vincolo dell'80-20; c) permettere ai soci di avere un corrispettivo del servizio calmierato e fisso nel tempo; d) permettere agli operatori privati interessati di formulare proprie offerte.

6. L'iter procedimentale

- Giugno 2018: Seruso presenta ai soci una proposta di project financing avente ad oggetto un progetto preliminare elaborato nel 2016-17 che non prevedeva la nuova linea 3D. A Seruso è stato chiesto di procedere ad una progettazione più evoluta in grado di rispondere pienamente alle esigenze evidenziate al punto 4.
- Agosto 2018: Seruso pubblica (sul sito aziendale, su due quotidiani nazionali e l'allegato avviso sulla Gazzetta Ufficiale) avviso di manifestazione d'interesse alla costituzione di RTI rivolto a operatori economici esperti nella progettazione e realizzazione degli impianti di selezione e smistamento dei rifiuti (si tenga conto che sono pochissimi gli operatori del settore, su tutti Vauché e Stadler)
- Novembre 2018: trasmissione lettera invito (con richiesta di presentazione di progetto di fattibilità tecnica ed economica del revamping);
- Aprile 2019 aggiudicazione da parte della Commissione nominata;
- 30 Aprile 2019: il RTI presenta proposta di project sulla base del nuovo progetto;
- E' da notare che al momento della presentazione anche di questa nuova proposta di project financing Seruso S.p.A. non aveva mai registrato perdite d'esercizio;
- A seguire le tre società azioniste stipulano convenzione per la nomina del RUP, il quale ha conferito incarichi per l'assistenza tecnica, amministrativa e finanziaria;
- Il RUP ha chiesto integrazioni in data 30.07.2019;
- Il RTI ha presentato la proposta integrata in data 7.11.2019
- Gennaio 2020 Silea approva la proposta di project e a seguire la proposta è approvata anche da BEA e CEM;
- A seguito delle approvazioni, gli atti della proposta di project sono stati trasmessi alla SUA di Lecco per la predisposizione degli atti di gara europea (cfr. l'allegato bando pubblicato sulla GUUE), la correlativa pubblicazione e la celebrazione della gara, al fine di assicurare terzietà;
- Luglio 2020: aggiudicazione in favore del RTI Seruso – Vauché - Pellenc

7. Il piano economico finanziario

Il PEF asseverato (allegato) prevede:

- a) Che l'investimento di 10.152.800 sia finanziato per 7.000.000 con finanziamento bancario, per 2.000.000 con aumento di capitale e la restante parte con prestito fruttifero soci, d'importo di 2.000.000, eccedente il fabbisogno d'investimento



- “poiché è previsto che tale finanziamento supporti anche i fabbisogni di cassa del ramo d’azienda nel primo triennio di attività”;
- b) Il PEF prevede rifiuti lavorati in misura pari a 42.000 tonnellate annue, anche se l’impianto può giungere a lavorare su tre turni fino a 55.000 tonnellate annue;
 - c) Il corrispettivo del servizio è fissato a 35 euro per i primi 2 anni per poi scendere a 30 euro per tutti gli anni successivi; in sede di gara è stato praticato lo sconto sul corrispettivo del servizio in favore delle società azioniste/enti concedenti del 3,33%;
 - d) Anche con sole 42.000 tonnellate annue lavorate i risultati sono di rilievo: 15 milioni di margine lordo nei 12 anni, con un risultato operativo di 4.462.000 e un risultato netto di 2.226.000.

II. Risposte ai quesiti posti

- A) Se Seruso abbia adottato uno specifico programma di valutazione del rischio aziendale, i provvedimenti necessari per prevenire l’aggravamento della crisi e di correggerne cause ed effetti, nonché il piano di risanamento e di ristrutturazione (Nota Comune Vimodrone in data 3.12.2020 e nota Comune Bernareggio del 4.01.2021)

Come innanzi evidenziato, Seruso ha registrato per la prima volta una perdita nell’esercizio 2019, evidenziata in sede di approvazione del bilancio nel 2020.

Il D.Lgs. 175/2016 dispone che i provvedimenti necessari a prevenire l’aggravamento della crisi e a correggerne cause ed effetti, attraverso un idoneo piano di risanamento, debbano essere adottati se emergano indicatori di crisi aziendale nell’ambito dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale (art. 14), i quali sono portati a conoscenza dell’assemblea con la relazione sul governo societario e quindi in sede di approvazione del bilancio (art. 6).

In occasione dell’approvazione del bilancio chiuso al 31.12.2019 Seruso non ha adottato tali provvedimenti, ma la nota integrativa al bilancio dà conto della prospettiva di continuità aziendale resa possibile dal programma di aggiornamento tecnologico dell’impianto. Inoltre la nota integrativa del bilancio consolidato di Silea S.p.A. (in quanto società esercente l’indirizzo e il coordinamento su Seruso) dà espressamente conto del programma di revamping dell’impianto e l’analisi dei rischi non ha determinato l’assunzione di particolari misure proprio perché la ripresa di redditività di Seruso è legata al revamping dell’impianto (cfr. allegati).

Il PEF presentato in sede di gara da Seruso dà conferma delle considerazioni svolte da Seruso e Silea in sede di approvazione dei bilanci avvenuta nel 2020.

Poiché i tempi amministrativi necessari per giungere al revamping dell’impianto si sono protratti oltre le previsioni originarie, il bilancio 2020 evidenzierà ancora una perdita di esercizio, peraltro coperta dalle riserve di Seruso. In ogni caso il risanamento di Seruso



non potrà che dipendere dal revamping dell'impianto, dal momento che non sussistono altre cause della perdita diverse dall'obsolescenza dell'impianto.

- B) Di seguito le risposte ai quesiti posti, con note omogenee, dai Comuni di Agrate, Bernareggio, Brugherio, Cassano d'Adda, Cassina de' Pecchi, Cernusco sul Naviglio, Gorgonzola, Rodano, Vignate, Vimercate, Vimodrone.
- 1) Se sia stata fatta "una valutazione strategica in merito alla possibilità di dismettere la Seruso in perdita ed acquisire direttamente l'impianto". Seruso è in perdita esclusivamente per la necessità di riqualificare l'impianto. Al precedente punto I.4. sono state sintetizzate le valutazioni effettuate circa le modalità organizzative per giungere alla riqualificazione dell'impianto (appalto, mista conforme, project). La "dismissione" di Seruso implicherebbe la messa in liquidazione della stessa, ipotesi che avrebbe senso solo se non sussistessero prospettive di continuità aziendale, invece confermate dalle note integrative di Seruso e di Silea, nonché dal PEF asseverato (presentato in sede di proposta del project e poi in sede di gara).
- 1.1) L'ipotesi di lasciare a un soggetto terzo la riqualificazione e il finanziamento dell'opera mediante project significava necessariamente lasciare al soggetto terzo anche la gestione del servizio. In tal caso Seruso sarebbe divenuta mera società patrimoniale, perdendo quindi tutta la propria capacità operativa e ricavando solo un affitto con cui rimborsare i finanziamenti ottenuti per la realizzazione dell'immobile. In ogni caso questa possibilità è stata effettivamente contemplata nel project proposto da Seruso: l'aggiudicazione a un terzo della gara avrebbe esattamente determinato questa situazione (cf. lo schema di convenzione all'art. 13).
- 1.2) Le società a partecipazione pubblica possono presentare proposte di project financing (cf. Cons. Stato, V, 5 giugno 2018, n. 3401, citata anche in alcune note); il project financing ben può avere ad oggetto il servizio e la messa in disponibilità dell'impianto (art. 183, comma 16 D.Lgs. 50/2016, che rinvia a tutte le tipologie di partenariato, tra cui il contratto di disponibilità). Pertanto il proponente/promotore ben può proporre un project avente ad oggetto la messa in disponibilità di un impianto proprio e la gestione di un servizio (cf. schema di convenzione, premessa 1 e artt. 1 e 16).
- 1.3) Il codice dei contratti, imperniato sul principio di concorrenza, contempla il project financing con proposta avanzata dagli operatori economici. Sarebbe ovviamente in contrasto con il principio di concorrenza impedire a Enel X di proporre una proposta di project per la riqualificazione di impianti di illuminazione pubblica da essa realizzati e gestiti per anni. Quindi non è la maggiore conoscenza un elemento distorsivo della concorrenza. Tuttavia proprio per fare in modo che la gara sulla proposta di project financing fosse effettivamente aperta a tutti gli operatori sono state disposte le seguenti misure: a) l'art. 13 della convenzione e il PEF hanno previsto le due

possibilità, dell'aggiudicazione a Seruso o a un terzo; b) la gara europea è stata affidata alla SUA della Provincia di Lecco che ha proceduto alla stesura degli atti di gara, a bandire la gara europea, a nominare la commissione e ad aggiudicare la gara; c) nel disciplinare di gara è stata disposta l'obbligatorietà del sopralluogo (e quindi l'obbligo per Seruso di consentirlo) e sono state richieste schede migliorative del progetto di fattibilità tecnica ed economica anziché un progetto definitivo.

- 1.4) Il RUP ha definito la matrice dei rischi a carico del concessionario, su cui gravano i rischi di costruzione e disponibilità. Anche il rischio di domanda è posto in capo al concessionario, salvo che dipenda da una delle condizioni che possono determinare il riequilibrio economico finanziario secondo la convenzione. A seguito dell'aggiudicazione, detti rischi sono a carico del RTI Seruso, Vauché, Pellenc. All'interno del RTI Seruso è mandataria perché esegue le prestazioni in misura maggioritaria (art. 83, c. 8 D.Lgs. 50/2016, come testimonia il valore complessivo del servizio rispetto al valore dell'investimento). All'interno del RTI è posto in capo a Vauché Pellenc il rischio di costruzione, mentre è condiviso il rischio di disponibilità. Il rischio di domanda permane in capo a Seruso in quanto gestore del servizio.
- 1.5) Si allega relazione del RUP con matrice dei rischi.
- 1.6) a) il project implica necessariamente la gestione del servizio, che consente di ripagare l'investimento. Vauché e Pellenc sono invece operatori che realizzano questi impianti ma non gestiscono il servizio. Come detto tali società restano mandanti perché la parte di maggiore valore del project è svolta da Seruso.
- b) per la riqualificazione dell'impianto non è stato previsto che Seruso procedesse a un appalto perché una gestione in house del servizio, con l'applicazione del vincolo dell'80-20, non avrebbe consentito l'equilibrio economico finanziario per la copertura dell'investimento.
- c) avviso di manifestazione d'interesse pubblicato sul sito di Seruso sulla Gazzetta Ufficiale (allegato) e su due quotidiani nazionali. A seguire lettera invito e aggiudicazione da parte di commissione giudicatrice.
- d) l'approvazione della proposta di project financing è stata effettuata dagli organi amministrativi delle tre società azioniste. La SUA di Lecco in sede di gara ha a sua volta valutato i requisiti soggettivi e l'idoneità di Seruso nell'ambito del RTI ad essere promotore del project.
- e) non sono state previste clausole di gara relative alla costituzione di società di progetto. Non è interesse dei partecipanti al RTI costituire una società di progetto, poiché Seruso resta la sola impresa interessata alla gestione del servizio.
- f) si veda il punto 1.4



- 2) Il PEF asseverato prevede che l'investimento di 10.152.800 sia finanziato per 7.000.000 con finanziamento bancario, per 2.000.000 con aumento di capitale e la restante parte con prestito fruttifero soci, d'importo di 2.000.000, eccedente il fabbisogno d'investimento "poiché è previsto che tale finanziamento supporti anche i fabbisogni di cassa del ramo d'azienda nel primo triennio di attività". Eventuali finanziamenti soci sostitutivi di quello bancario sarebbero comunque prestiti onerosi.
 - 2.1) si allega PEF asseverato, dal quale si evince che al più deve considerarsi contribuzione pubblica l'aumento di capitale di Euro 2.000.000, pari a meno di un quinto dell'investimento.
 - 2.2) allo stato attuale non è ancora intervenuta la sottoscrizione del finanziamento bancario, in quanto Seruso sta valutando proposte tra loro concorrenti (pervenute fino ad ora da Popolare di Sondrio, BCC Brianza e Laghi e Banca Etica); inoltre Seruso e le sue Società azioniste stanno valutando se risulti più conveniente un prestito fruttifero dei soci in luogo del finanziamento bancario;
 - 2.3) l'aumento di capitale è effettuato da CEM Ambiente (oltre che in minore misura da Silea che converte in aumento di capitale un prestito soci di 500.000 Euro) per le seguenti finalità: a) riequilibrare la partecipazione rispetto ai conferimenti di materiali; b) partecipare alle decisioni dell'organo amministrativo mediante inserimento di un proprio rappresentante nel CdA di Seruso; c) avere un potere di veto sulle decisioni eventualmente concernenti il corrispettivo del servizio; d) adempiere agli indirizzi espressi dall'assemblea circa il posizionamento di CEM Ambiente sugli impianti.
- 3) Relativamente alla perdita registrata nel 2019 e che sarà registrata per l'esercizio 2020:
 - 3.1) Cfr. punto II.A). In occasione dell'approvazione del bilancio 2019 non sono stati presentati all'assemblea di Seruso il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, i provvedimenti necessari a prevenire l'aggravamento della crisi e a correggerne cause ed effetti, il piano di risanamento. Tuttavia la nota integrativa al bilancio di Seruso dà conto della sussistenza delle condizioni che consentono la continuità aziendale; la nota integrativa del bilancio consolidato di Silea valuta sostenibili i rischi connessi alla gestione di Seruso. Entrambe le note integrative individuano nel revamping dell'impianto la misura necessaria per il risanamento dell'impresa. Il PEF asseverato conferma tali conclusioni (in allegato lo stralcio delle note integrative, oltre che il PEF asseverato).
 - 3.2) Il compenso dell'organo amministrativo di Seruso, anche a seguito dell'allargamento al membro nominato da CEM Ambiente S.p.A., resterà pari all'80% del compenso 2013.

Milano, 26 gennaio 2021
Prof. Avv. Paolo Sabbioni,
