

Relazione ex art. 34 del D.L. 179/2012

in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento diretto, secondo la formula dell'*in house providing*, del servizio di igiene urbana, quale servizio pubblico locale di rilevanza economica in favore della società partecipata CEM Ambiente S.p.A.

La presente relazione è redatta ai sensi del disposto dell'art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito con legge n. 221 del 17/12/2012, che stabilisce: *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*.

Richiama, altresì, le disposizioni di cui agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. 18/4/2016, n. 50, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone che *"ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

Tiene infine conto di quanto previsto dall'art. 3-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138, come risultante dalle successive modifiche ed integrazioni, che pone a carico delle Regioni l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica mediante la definizione *"degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio"*, attribuendo agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei *"le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo"*, ambiti che a tutt'oggi Regione Lombardia non ha definito.

La presente relazione, in conformità alle richiamate norme, è finalizzata a dare

conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti e delle condizioni tecnico-economiche sulle quali si fonda la decisione del Comune di affidare secondo la formula dell'*in house providing* - in favore della propria società partecipata CEM Ambiente S.p.A. - la gestione dei servizi di igiene urbana come meglio descritti nel prosieguo.

1. Premesse.

CEM Ambiente S.p.A. è la società a totale capitale pubblico locale, derivante dalla trasformazione operata per obbligo di legge ai sensi dell'art. 35, comma 8, della legge 448/2001, del preesistente consorzio-azienda, attualmente affidataria in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing* pluripartecipato, della gestione dei servizi di igiene urbana per conto di 59 Comuni soci tra cui il Comune di Villasanta, sulla base degli specifici accordi contrattuali adottati in attuazione del pronunciamento dei singoli Comuni affidanti, per un totale di circa 535.000 abitanti e secondo la medesima formula organizzativa e gestionale.

Il capitale sociale di CEM Ambiente è pari ad oltre 15 milioni di euro, mentre il patrimonio netto al 31 dicembre 2015 era pari a 30 milioni (che diventano oltre 32 milioni a livello di gruppo), a fronte di un valore della produzione che già nel 2015 superava i 50 milioni di euro e che supererà i 55 milioni nel 2016.

La peculiare modalità di gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A., in linea con il Piano Industriale approvato dall'Assemblea degli azionisti lo scorso 22 dicembre 2015, prevede che la stessa gestisce il servizio occupandosi di pianificare, progettare, coordinare, ottimizzare e controllare la corretta esecuzione dei servizi svolti sul territorio, svolgendo in forma diretta alcune attività e servizi quali la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti, del Centro Multimateriale e di tutti gli impianti autorizzati in regime ordinario di proprietà, con particolare riferimento alle piattaforme ecologiche, le attività di controllo dell'andamento dei servizi, e i servizi di supervisione e organizzazione correlati al ciclo integrato dei rifiuti urbani ed assimilati, la gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, legno, etc.), etc., ed affidando parte della concreta esecuzione ad altri soggetti terzi. In particolare si annoverano a titolo non esaustivo:

- da una parte, relativamente ai servizi di spazzamento meccanizzato, pulizia manuale, trasporti da piattaforme ecologiche, svuotamento cestini, micro-raccolte (pile, farmaci e siringhe, ToF), raccolta ingombranti a domicilio, rimozione discariche abusive, servizi spot ed altri servizi accessori, etc.), alla propria controllata CEM Servizi S.r.l.;
- dall'altra, con riferimento ai servizi di raccolta e trasporto rifiuti, gestione e conduzione piattaforme ecologiche, trattamento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte per via differenziata (secco, ingombranti, umido, terre da spazzamento stradale, scarti vegetali e RSU), dei RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), di RAEE, Toner, contenitori etichettati T e/o F, vernici e più in generale di tutti i rifiuti

urbani e assimilati raccolti nel territorio comunale ivi compresi i rifiuti abbandonati e i rifiuti raccolti in piattaforma ecologica, nonché delle forniture di attrezzature accessorie, progettazione e redazione di campagne informative generiche e dedicate etc., ad operatori privati selezionati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;

Attraverso tale peculiare modalità organizzativa CEM Ambiente garantisce la concreta liberalizzazione di alcune fasi del servizio – e segnatamente dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti e di trattamento degli stessi, come più oltre precisato, in favore degli operatori presenti sul mercato, assicurando nel contempo - nella specificità della formula *in house* - il rispetto dei principi sanciti dalla norma comunitarie in tema di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

Si rammenta che, in conformità alla vigenti norme ed alla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, la scelta espressa da un ente locale di rendere un dato servizio con una certa modalità organizzativa piuttosto che un'altra o di ricorrere all'*in house* e non esternalizzare, è ampiamente discrezionale e funzionale alla valutazione ed all'apprezzamento del modello ritenuto più efficiente, economico ed ambientalmente sostenibile, concorrendo a tale ultima verifica anche il conseguimento di diversi indicatori di risultato ritenuti significativi dal Comune nella complessiva valutazione dell'interesse pubblico, tra i quali - certamente - gli indicatori e gli obiettivi legati alla sostenibilità ambientale.

Sul fronte operativo, i risultati gestionali conseguiti nel corso degli anni ed integralmente riproposti con ulteriori migliorie nell'affidamento cui si riferisce la presente relazione, come più oltre evidenziati, dimostrano la convenienza tecnico-economica ed ambientale della decisione da assumere circa l'affidamento del servizio da parte di ciascun Comune, anche nell'ottica di garantire l'ottimizzazione del servizio e la massimizzazione delle economie di scala legate all'esecuzione su un bacino territoriale e su un periodo contrattuale ritenuti ottimali e tali da risultare funzionale a garantire l'assolvimento delle condizioni e degli standard qualitativi richiesti dal CEM e dai Comuni soci.

La strutturazione aziendale è infatti tale da assicurare il rispetto dei requisiti e dei principi comunitari che legittimano l'affidamento *in house*, riconducibili alla titolarità interamente pubblica del capitale sociale, alla sussistenza di un controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico può esperire sulle proprie articolazioni organizzative ed alla destinazione prevalente dell'attività in favore dei soci pubblici ed al relativo ambito territoriale, il tutto come meglio evidenziato nel proseguito della presente relazione.

Si precisa, inoltre, che il servizio proposto da CEM Ambiente, come evidenziato nel proseguito della presente relazione, risulta essere organizzato nel pieno rispetto - ed anzi secondo standard ulteriormente migliorativi - dei criteri ambientali minimi (CAM) stabiliti dal Decreto Ministeriale 13 febbraio 2014 "*Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", assicurando conseguentemente la piena attuazione dei principi del PAN GPP e della complessiva sostenibilità ambientale del servizio, che risulta pertanto qualificabile come "verde" ai fini del monitoraggio dell'AVCP.

Da ultimo, si evidenzia che il piano di sviluppo economico-finanziario contenuto nel piano industriale della società CEM Ambiente S.p.A., come approvato nel mese di dicembre 2015 dai Com

uni soci, non prevede la realizzazione di interventi infrastrutturali tali da determinare la specificazione di un piano finanziario asseverato secondo quanto previsto dall'art. 3-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138, adempimento peraltro espressamente previsto limitatamente agli enti di governo degli "ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei".

2. Oggetto dell'affidamento in house in favore della società pluripartecipata CEM Ambiente S.p.A.

Costituiscono oggetto dell'affidamento, secondo la formula dell'*in house providing*, i servizi di igiene urbana di seguito indicati:

- a. Progettazione, pianificazione, coordinamento, ottimizzazione e controllo della corretta esecuzione dei servizi;
- b. raccolta dei rifiuti urbani e assimilati in forma differenziata mediante la modalità "porta a porta": frazione secca, frazione umida, multipak (imballaggi in plastica in metallo e poliaccoppiati), carta e cartone, imballaggi in vetro, scarti vegetali e rifiuti ingombranti e successivo trasporto agli impianti di trattamento;
- c. spazzamento delle strade manuale e meccanizzato e successivo trasporto dei rifiuti raccolti agli impianti di trattamento;
- d. attività di supporto alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati, quali la gestione delle segnalazioni di non conformità tramite un numero verde dedicato con tracciabilità delle segnalazioni, le attività di contabilizzazione e consuntivazione dei rifiuti raccolti, la redazione e trasmissione agli organi competenti delle scritture ambientali, progettazione e redazione di campagne informative generiche e dedicate, l'implementazione e lo sviluppo di sw dedicati alle attività gestionali, i controlli tecnico - operativi e di accertamento sul territorio finalizzati alla verifica del rispetto delle norme e dei regolamenti;
- e. gestione e conduzione della piattaforma ecologica comunale;
- f. trasporto dei rifiuti raccolti presso la piattaforma ecologica comunale agli impianti di destinazione;
- g. servizi accessori e complementari di igiene urbana e decoro ambientale, la raccolta differenziata e pulizia dei rifiuti dei mercati, sagre e manifestazioni in genere, la rimozione delle discariche abusive dal territorio, servizi di ritiro dei rifiuti assimilati;
- h. trattamento dei rifiuti urbani e assimilati raccolti per via differenziata (secco, ingombranti, umido, terre da spazzamento stradale, scarti vegetali, RSU, rifiuti assimilati, rifiuti inerti da costruzione e demolizione, vernici e contenitori etichettati T e/o F, legno), dei RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), dei RAEE, dei toner e di tutte le altre tipologie di rifiuto come le batterie al piombo, gli oli minerali e più in generale di tutti i rifiuti urbani e assimilati raccolti sul territorio e in piattaforma ecologica per via differenziata indipendentemente dalle modalità di raccolta in atto;

- i. gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, imballaggi in vetro, vetro piano, ferro, imballaggi metallici, etc.) attraverso le filiere CONAI e/o a libero mercato;
- j. fornitura di attrezzature per la raccolta differenziata;
- k. i servizi di riscossione (o di supporto alla riscossione) della tassa rifiuti o, nei Comuni in cui sarà implementata e messa a regime, nel rispetto delle norme di riferimento, i servizi di riscossione della tariffa-corrispettivo (eventuali).

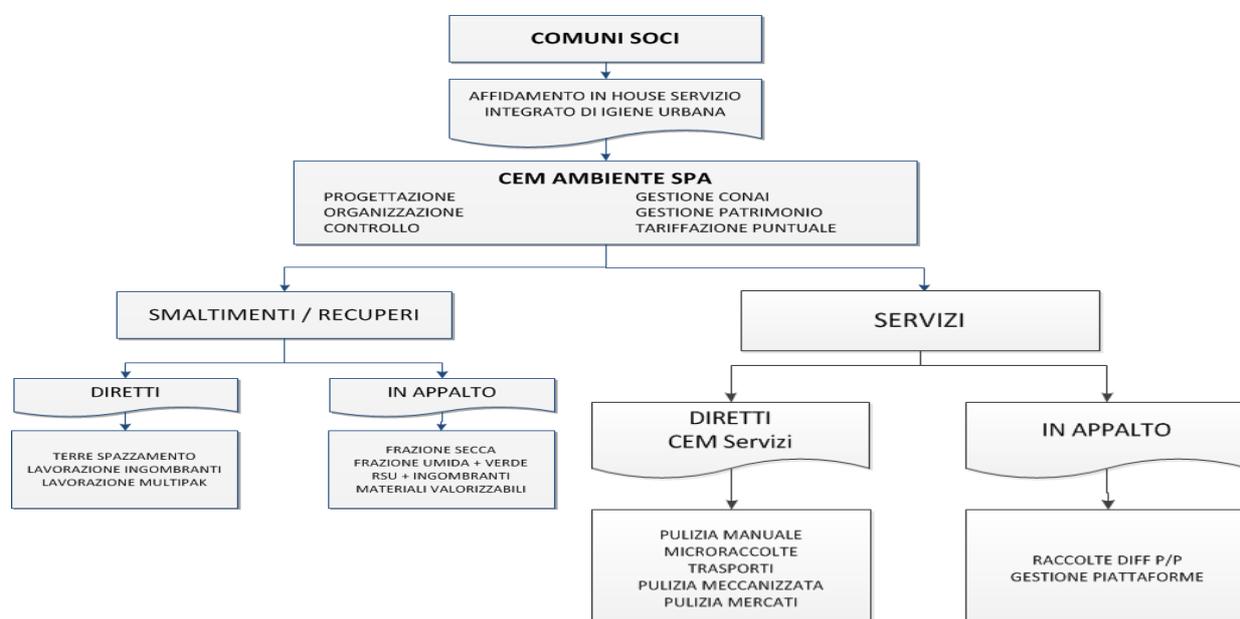
La durata dell'affidamento è stabilita a decorrere dal 1° giugno 2017 e fino a tutto il 31 gennaio 2025.

3. CEM Ambiente S.p.A. - Strutturazione organizzativa di CEM Ambiente S.p.A. e dell'assetto generale del servizio.

CEM Ambiente S.p.A., è una società a totale capitale pubblico, derivante dalla trasformazione operata per obbligo di legge ai sensi dell'art. 35, comma 8, della legge 448/2001, del preesistente consorzio-azienda, costituita tra 59 Comuni e dalla Provincia di Monza e della Brianza.

Come accennato nelle premesse, CEM Ambiente è affidatario in house del servizio di igiene urbana da parte dei Comuni Soci gestendo il servizio in forma diretta solo parzialmente, caratterizzandosi quindi in maniera peculiare rispetto alla maggior parte delle società pubbliche locali operanti nel mercato dei servizi ambientali, (che svolgono invece direttamente ed in proprio la totalità dei servizi *in house* per i propri Comuni).

Sulla base di tale strutturazione strategica ed organizzativa, una parte servizi pubblici locali di rilevanza economica riconducibili alla categoria "servizi di igiene urbana" viene appaltata ad operatori selezionati sul mercato in esito all'esperienza di regolare procedura competitiva ad evidenza pubblica, come da seguente schema riepilogativo:



4. Dati essenziali e configurazione analitica dei servizi in affidamento. Elementi e criteri ambientali minimi di riferimento del servizio.

Coerentemente con la propria *mission* aziendale e conformemente ai principi sanciti dal D.Lgs. 152/06, artt. 178 e segg., l'azione di CEM Ambiente è ispirata alla sostenibilità (ambientale, economica e sociale) ed al rispetto dei seguenti presupposti operativi:

- massimizzare la raccolta in forma differenziata dei rifiuti prodotti;
- massimizzare il recupero di materia;
- avviare al recupero energetico la frazione secca non differenziata;
- smaltire le parti residuali in condizioni di sicurezza;
- fornire un servizio completo, accurato, con garanzie di continuità e di rispetto dell'ambiente;
- valutare e minimizzare gli impatti ambientali di tutti i processi relativi alle attività svolte;
- minimizzare il traffico veicolare legato al trasporto dei rifiuti, nel rispetto del principio di prossimità degli impianti di trattamento/smaltimento rispetto al territorio di servizio;
- presidiare con attenzione il rispetto delle norme vigenti, garantire la tracciabilità completa ed il corretto conferimento dei rifiuti gestiti.
- svolgere un'azione di informazione, sensibilizzazione e formazione della cittadinanza;
- promuovere azioni tese alla riduzione dei rifiuti alla fonte.

In conformità al rispetto di questi fondamentali presupposti, l'organizzazione del servizio già in essere e oggetto di nuovo affidamento, come si evince dal *Capitolato tecnico prestazionale/ Specifiche Organizzative dei servizi*, è improntata su alcuni capisaldi che risultano pienamente rispettosi - ed anzi significativamente migliorativi - dei criteri *ambientali minimi* (CAM) disciplinati dal Decreto Ministeriale 13 febbraio 2014 (pubblicato sulla G.U. serie generale n. 58 del 11 marzo 2014). In particolare:

- a.** i servizi di raccolta rifiuti sul territorio sono articolati quasi esclusivamente con la modalità "*porta a porta*"; sono infatti attive tali modalità relativamente alle seguenti frazioni di rifiuto:
- FRAZIONE SECCA: raccolta settimanale in sacchi semitrasparenti, in cassonetti per le utenze di maggiori dimensioni (aziende, condomini)
 - FRAZIONE UMIDA: raccolta 2 volte la settimana in bidoni e secchi. I rifiuti sono contenuti in sacchi biodegradabili. Alcuni comuni, di minori dimensioni, attivano una raccolta settimanale con raddoppio estivo.
 - CARTA E CARTONE: raccolta settimanale o quindicinale in bidoni o secchi oppure a

terra in scatole o borse.

- MULTIPAK: raccolta in sacchi semitrasparenti con frequenza generalmente settimanale, fatte salve rare eccezioni di comuni con frequenza quindicinale. È composta merceologicamente da imballaggi in plastica, imballaggi metallici e imballaggi poliacoppiati.
- VETRO: raccolta settimanale in bidoni o secchi.
- SCARTI VEGETALI: raccolti a domicilio in 15 comuni con frequenze variabili. Si tratta di un servizio stagionale, normalmente sospeso nei mesi invernali. Esposizione in bidoni. Negli altri comuni il conferimento avviene a cura dei cittadini presso la piattaforma ecologica.
- RIFIUTI INGOMBRANTI: raccolti a domicilio su prenotazione da parte dell'utente in circa 20 comuni con frequenze e numero di prelievi variabili.

- b.** Tutti i Comuni soci sono dotati - in affiancamento ai servizi di raccolta domiciliare dei rifiuti - di una PIATTAFORMA ECOLOGICA autorizzata ovvero di un CENTRO DI RACCOLTA, di norma comunale ed in sei casi sovra comunale a servizio di due Comuni. Grazie al servizio svolto presso tali impianti vengono ulteriormente differenziate circa 25 frazioni differenti di rifiuto urbano o assimilato; alcuni di questi sono raccolti anche a domicilio, e in tal caso la piattaforma ha una funzione di supporto alle raccolte per conferimento di grossi volumi, ma nella maggior parte dei casi si tratta di rifiuti che per dimensioni o quantitativi conferiti, non è economicamente vantaggioso raccogliere a domicilio. Le piattaforme/ centri di raccolta sono aperte al pubblico con orari diversi a seconda del Comune ma in ogni caso per un monte ore settimanale adeguato alla popolazione da servire e, fatte salve poche eccezioni riferite ai comuni più piccoli, superiore alle 12 ore;
- c.** Servizi dedicati a tipologie specifiche di utenze: in tale ottica, a seguito dell'attivazione del progetto Ecuosacco, di cui si dirà più oltre, è stato avviato un servizio di raccolta di film plastico (costituito prevalentemente di imballaggi secondari e terziari) prodotto dalle aziende e raccolto presso le stesse, attualmente attivo su oltre 600 aziende ed in fase di significativa crescita.
- d.** Nell'ambito del servizio erogato dal CEM è inclusa una quota specifica destinata alla fornitura dei contenitori specifici dedicati alla raccolta delle diverse tipologie di rifiuto, di cestini portarifiuti stradali e di compostiere per uso domestico o di comunità. Per i comuni che lo richiedono vengono introdotti anche i costi della fornitura di sacchetti per la raccolta differenziata. I contenitori (a perdere o a restituire) sono infatti da considerarsi quale parte integrante del servizio.
- e.** Sono attive diverse forme di contatto e di informazione con gli utenti del servizio, con specifico riferimento alle corrette modalità di conferimento dei rifiuti da conferire a domicilio e presso la piattaforma ecologica, tra le quali un'area specifica del sito internet aziendale ("*dove lo butto*"), una *app* dedicata alle informazioni sui servizi in essere sul territorio ("*differenziati*"), un numero verde dedicato all'accoglienza utenti

(800 342266), un sistema di trouble ticketing per la gestione delle segnalazioni di disservizio (circa 10.500 segnalazioni gestite nel 2015), un calendario specifico recante le informazioni essenziali sui servizi attivi sul territorio, le modalità ed i giorni di raccolta delle diverse frazioni.

A specifico beneficio degli uffici comunali è inoltre attivo un portale in cui sono puntualmente e mensilmente rendicontate, distintamente per tipologia e per impianto di conferimento, le quantità di rifiuto trattate da CEM ed avviate a trattamento / recupero / smaltimento.

- f.** A margine di tali attività informative e di contatto con gli utenti sono inoltre realizzate campagne di informazione e sensibilizzazione sul tema dei rifiuti e della raccolta differenziata, oltre che specifiche iniziative in occasione di manifestazioni promosse dagli enti ed associazioni presenti sul territorio.
- g.** I mezzi impiegati per l'espletamento dei servizi sono dotati di apparati satellitari volti alla certificazione della regolare esecuzione del servizio. La gestione dei dati prodotti dagli apparati è affidata ad un sw gestionale appositamente elaborato e sviluppato da CEM Ambiente che consente, nel caso degli spazzamenti meccanizzati, la definizione del tragitto effettivamente percorso nel turno di servizio e la sua sovrapposizione con il percorso standard collegato al piano di spazzamento del comune. I mezzi della raccolta, su cui attualmente non è prevista una tracciabilità satellitare, con il nuovo affidamento saranno dotati di analoghe attrezzature grazie alle quali sarà possibile valutare il grado di copertura del territorio e successivamente svolgere le attività connesse alla misurazione dei rifiuti prodotti finalizzata alla introduzione dei sistemi di tariffazione puntuale. Tutti i sistemi sopra descritti producono opportuni "alert" che consentono a CEM Ambiente di valutare in tempo reale la condizione di erogazione del servizio.
- h.** Sono state pubblicate campagne informative specifiche sulle modalità di conferimento dei rifiuti assimilati agli urbani presso la piattaforma ecologica, nelle quali sono minuziosamente dettagliate le procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni al trasporto, le modalità di compilazione delle relative scritture ambientali;
- i.** In un'ottica di massimo coinvolgimento della popolazione residente sono stati pubblicati sul sito internet i comunicati relativi alle modalità di effettuazione delle raccolte differenziate porta a porta e presso la piattaforma, nonché informazioni specifiche per i residenti dei comuni nei quali è già stato avviato il progetto ECUOSacco, in 9 lingue differenti.

Tali modalità organizzative e di gestione dei servizi hanno consentito nel tempo il conseguimento di risultati di assoluta eccellenza nell'ambito della **raccolta differenziata** con percentuali costantemente superiori, sin dal 2007, all'obiettivo del 65% prescritto dal D.Lgs. 152/2006 alla data del 31/12/2012 ed **oggi superiori al 73,5% medio sul tutto il territorio servito** e con un andamento, riferito ai primi 10 Comuni che hanno attivato il progetto Ecuosacco, in aumento di 9 punti percentuali, con un dato medio passato dal 72

% nel 2013 all'81% nel 2015. Ed il riflesso di tali risultati in termini di quantitativi di rifiuto raccolto sul territorio conferma ulteriormente la bontà del progetto che vede un costante e progressivo ampliamento nei Comuni soci che porterà ad oltre 20 i Comuni serviti alla fine dell'anno 2016, evidenziando una sensibile riduzione della quantità di frazione secca a fronte dell'incremento della frazione umida da r.d., oltre che dei materiali recuperabili in generale (in particolare plastica /alluminio, vetro, carta).

Di seguito si riportano, a fini statistici ed in progressione storica, i quantitativi delle principali tipologie di rifiuto raccolte da CEM Ambiente sul territorio di riferimento:

tipologia rifiuto	Secco	Umido	ingombranti	rsu	scarti vegetali	terre spazzamento	Totale	abitanti
Consuntivo 2008 (ton)	50.933	32.634	11.922	3.233	22.668	8.134	129.524	444.247
Consuntivo 2009 (ton)	48.131	32.259	11.701	3.569	21.400	9.476	126.536	445.139
Consuntivo 2010 (ton)	47.139	33.724	11.528	3.932	22.154	10.329	128.806	450.701
Consuntivo 2011 (ton)	44.191	34.607	11.515	3.446	22.462	9.221	125.442	455.660
Consuntivo 2012 (ton)	43.203	34.722	10.768	3.325	22.699	7.861	122.578	460.110
Consuntivo 2013 (ton)	43.199	34.590	11.234	3.813	23.449	8.638	124.923	459.652
Consuntivo 2014 (ton)	42.799	35.193	11.961	3.996	21.552	8.055	123.556	461.250
Consuntivo 2015 (ton)	40.211	37.168	11.659	4.041	22.180	7.521	122.780	477.605

Seguono alcune ulteriori indicazioni organizzative e gestionali volte ad evidenziare la sussistenza dei più volte richiamati criteri ambientali minimi, in adesione agli indicatori previsti dal Decreto Ministeriale 13 febbraio 2014.

Tutte le prescrizioni minime a livello di organizzazione dei servizi sono già applicate, oltretutto per diversi aspetti sostanziali del servizio, il nuovo capitolato tecnico pre-stazionale impone criteri più restrittivi rispetto ai "CAM" ministeriali. Solo per citare alcuni esempi, in aggiunta alla configurazione globale del servizio che ha garantito sinora di raggiungere i notevoli risultati in termini di raccolta differenziata:

- Automezzi in servizio: tutti di nuova immatricolazione con motorizzazioni "Euro 6" e dedicati esclusivamente all'appalto.
- Dotazione di bidoni e sacchi per il corretto conferimento dei rifiuti a bordo strada.
- Sussistenza di misure di gestione ambientale conformi ad uno schema riconosciuto in sede internazionale finalizzate alla gestione dell'appalto con il minor impatto ambientale: CEM Ambiente oltre ad essere certificato secondo la norma UNI EN ISO 14001:2004 (certificato n. 13300) per l'azienda e per gli impianti di Liscate e di Bellusco-Mezzago è in possesso di registrazione EMAS (Regolamento CE 1221/09). Nell'ambito dei servizi che saranno affidati a terzi mediante gara d'appalto sarà richiesto ai concorrenti di produrre copia della certificazione ambientale ovvero di un

SGA proprio e di mantenerlo aggiornato e in corso di validità per tutto l'arco temporale dell'affidamento; quanto sopra analogamente, sarà richiesto per quanto riguarda i servizi in affidamento alla controllata CEM Servizi.

5. Dati economici ed indici gestionali essenziali che supportano la positiva valutazione, in termini di complessiva convenienza tecnico-economica, della gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A.

Il tema della congruità economica del servizio offerto è un tema certamente complesso, stante il fatto che la valutazione di un servizio articolato quale quello di che trattasi deve tener conto di una serie di variabili (modalità di gestione ed articolazione dei servizi, elementi qualitativi di pregio dei servizi, risultati attesi, ambito delle prestazioni oggetto di affidamento, etc.) che non è facile monitorare e valutare nell'ambito di una verifica dei cd "prezzi di mercato." Sul punto vale preliminarmente la pena di rammentare quanto recentemente stabilito dal TAR Lombardia, Brescia, sez.II, n. 691/2016, per cui *"una modesta differenza sui costi complessivi non interferisca sulla bontà complessiva dell'opzione per il modello in house. Quest'ultimo, infatti, deve obbedire a canoni di economicità, e tuttavia si differenzia dal sistema della gara pubblica, per cui anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione procedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizio."* Nella stessa sentenza si rammenta inoltre che la relazione ex art. 34...., *"è finalizzata a rendere trasparenti e conoscibili agli interessati tanto le operazioni di riscontro delle caratteristiche che fanno dell'affidataria una società in house, quanto il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti (T.A.R. Friuli Venezia Giulia - 26/10/2015 n. 468; T.A.R. Abruzzo Pescara - 14/8/2015 n. 349)."*, richiamandosi quindi le previsioni di cui all'art. 192 comma 2 del D.Lgs 50/2016.

Con riguardo alle "ragioni del mancato ricorso al mercato", si evidenzia che una parte significativa e sostanziale dei servizi sarà affidata da CEM Ambiente spa ad operatori di mercato selezionati a seguito di gara ad evidenza pubblica (raccolta rifiuti e trattamenti/recuperi/smaltimenti). Il tema del ricorso al mercato si pone dunque relativamente alla sola porzione di servizi svolti direttamente da CEM Ambiente spa o affidati alla propria società operativa CEM Servizi (interamente partecipata da CEM Ambiente spa). Riguardo ai servizi affidati a CEM Servizi, si evidenzia che mentre relativamente ai servizi di raccolta e trasporto rifiuti, lasciati al mercato, il prezzo che sarà posto a base di gara sarà incrementato di circa il 6% rispetto al costo attuale dei servizi (con relativo sconto in sede di gara che andrà a vantaggio dei Comuni), la parte dei servizi affidati direttamente alla controllata CEM Servizi subirà un aumento nullo o molto

contenuto, ovvero pari al 1% per i servizi di spazzamento meccanico e allo 0% per tutti gli altri, pur a fronte di una serie di migliorie ed adeguamenti dei servizi.

Si evidenzia altresì che la diversa formula di affidamento dei servizi di igiene urbana mediante appalto gestito dal Comune determinerebbe in capo al Comune stesso una serie di aggravii procedurali, organizzativi e gestionali che determinerebbero un onere economico per lo stesso Comune oltre ad un carico di lavoro cui il Comune non potrebbe fare fronte con le risorse e le professionalità attualmente a disposizione. La valutazione della incidenza di tali onere depone complessivamente a favore di una positiva valutazione sulla congruità, convenienza, economicità e complessivo ottimale impiego delle risorse pubbliche che è alla base del prospettato affidamento in house a CEM Ambiente Spa. Si fa riferimento, a titolo puramente indicativo, oltre alla presa in carico degli adempimenti riguardanti la predisposizione degli atti di gara e la gestione delle relative procedure, a tutte le attività di verifica e di controllo svolte sul territorio da CEM Ambiente spa e ricomprese nel servizio, alle attività afferenti la gestione e vendita di materiali recuperabili (Conai o a libero mercato), alle attività riguardanti le diverse rendicontazioni relative alla gestione dei rifiuti (MUD, Orso, etc.), nonché a tutte le attività connesse allo sviluppo dei servizi ed al monitoraggio delle intervenute modifiche normative, etc.

Ciò premesso, segue l'illustrazione di alcuni dati ed indici qualitativi ed economici riferiti ai Comuni serviti da CEM Ambiente di cui si è tenuto conto nella complessiva valutazione della decisione di affidare il servizio in favore della partecipata CEM Ambiente S.p.A. secondo la modalità dell'*in house providing*¹.

- il dato medio della percentuale di raccolta differenziata sul bacino territoriale di riferimento del CEM è arrivata, nel corso del 2015, a superare il 73,5% dei rifiuti raccolti, a fronte di una percentuale riferita al Comune di Villasanta pari a circa il 72.% ed ai seguenti dati di benchmarking;
- nel rispetto dei già menzionati criteri di priorità nella gestione dei rifiuti riportati nel D.Lgs. n. 152/2006, le modalità di organizzazione del servizio hanno determinato il raggiungimento di risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici, assicurando da una parte la piena tracciabilità dei rifiuti gestiti, la garanzia del corretto conferimento, la totale eliminazione degli smaltimenti in discarica per i rifiuti raccolti in modo continuativo, a prescindere dalle modalità di esecuzione del servizio (con percentuali inferiori al 1% dei rifiuti raccolti, riferite unicamente a frazioni merceologiche

¹ Si ribadisce, come già accennato, che l'elemento riferito al costo del complessivo - seppure essenziale nella valutazione che deve essere effettuata dal Comune per assicurare il conseguimento dell'interesse pubblico, non costituisce in ogni caso l'unico elemento di valutazione: si richiama, per tutte, la recentissima sentenza del TAR Lombardia - Brescia - Sez. II, n. 691 del 17/5/2016 che ha confermato come "*una modesta differenza sui costi complessivi non interferisca sulla bontà complessiva dell'opzione per il modello in house*", atteso che quest'ultimo, pur dovendo obbedire a canoni di economicità "*si differenzia dal sistema della gara pubblica, per cui anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione procedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizio*".

raccolte in quantitativi esigui ed in modo occasionale, per esempio le lastre di eternit abbandonate sul territorio), la complessiva riduzione del rifiuto avviato a smaltimento e la minimizzazione dell'impatto veicolare legato al trasporto dei rifiuti (essendo oltre la metà dei rifiuti trattato definitivamente nell'ambito del territorio di riferimento del CEM) e, dall'altra, l'incremento delle percentuali di differenziazione dei rifiuti e di recupero delle quantità di materie seconde, con conseguente incremento dei ricavi originati dalla vendita degli stessi.

- i quantitativi di materiali recuperabili raccolti sul territorio e ceduti alle diverse filiere CONAI ovvero a libero mercato sono stati, nel 2015, pari a 74.733 tonnellate, con un ritorno economico che nel 2015 ha portato nelle casse dei Comuni soci € 5.021.657, ovvero € 10,66 per ciascun abitante residente (dato medio), come da seguente prospetto ².

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
ricavi totali distribuiti €/anno	5.021.657	4.610.924	3.790.288	3.978.957	4.336.38	3.243.88
ricavi distribuiti €/ abitante/	10,66	10,40	8,58	9,00	9,90	7,49
totale materiali recuperati	74.733	75.774	75.297	72.805	73.479	74.480

- la riduzione della CO₂ prodotta dalle attività di raccolta e trasporto dei rifiuti è un altro degli obiettivi da sempre perseguiti da CEM Ambiente: il recupero delle frazioni raccolte in modo differenziato, l'ottimizzazione delle attività di raccolta e trasporto verso gli impianti e la realizzazione di impianti in prossimità ai luoghi di raccolta, hanno consentito di ottenere gli apprezzabili risultati riassunti nella seguente tabella:

	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2013	Anno 2012	Anno 2011	Anno 2010
ton/anno avviati a riciclo	140.980	130.145	128.544	122.915	124.051	122.612
ton/anno CO ₂ non emessa	163.368	151.717	146.540	141.298	145.994	150.853

- la gestione assicurata da CEM Ambiente garantisce in ogni caso ai Comuni soci un costo medio dei servizi particolarmente basso ed inferiore ai dati medi riferiti alle Province di Milano, Monza e Brianza e Lodi sulle quali insistono i Comuni soci, come si evince;

A. dal seguente dato, elaborato sulla base del rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti - Osservatorio Rifiuti Sovra Regionale (ultimi dati disponibili):

Anno 2014:

- Costo medio Comuni gestiti da CEM Ambiente: 99,50 €/ ab/ anno

² Si precisa, a proposito della cessione dei materiali recuperabili, che la gestione degli stessi è svolta da CEM Ambiente in nome e per conto dei Comuni soci ai quali vengono quindi attribuiti, al netto delle spese di gestione CEM, i ricavi originati dalla cessione dei diversi materiali per la conseguente rendicontazione nei piani finanziari a scomputo del complessivo costo del servizio.

- Costo medio Province MI e MB: 109,00 €/ ab/ anno

B. dallo studio realizzato nel corso del 2014 dalla SDA Bocconi School of Management di Milano, dal titolo "Un modello eccellente per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti nella realtà lombarda", riferito - come da documento allegato - ad un'analisi di benchmarking nella quale viene valutato e commentato il posizionamento di CEM Ambiente relativamente al livello quali-quantitativo dei servizi svolti per i soci ed alle tariffe richieste per l'erogazione degli stessi, di cui si riportano alcuni estratti riguardanti le tabelle riferite ai costi del servizio.

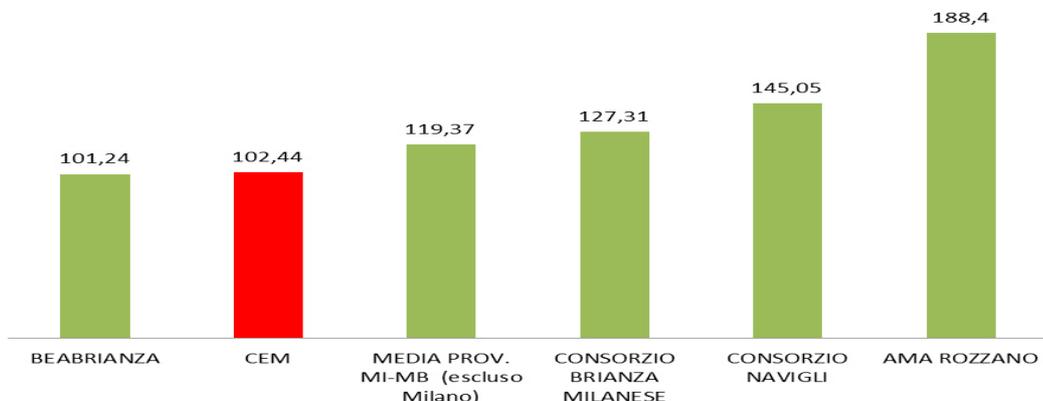
CONFRONTO MEDIE PROV.



Nb.: nello studio, visti i limiti connessi all'impossibilità di reperire informazioni puntuali circa le diverse voci di costo all'interno dei piani finanziari dei comuni, l'analisi dei costi è stata approfondita con alcuni dati riferiti all'anno 2012 sulla base dei dati ufficiali di Arpa Lombardia, mentre per meglio comprendere il contesto generale sono stati riportati anche alcuni focus a livello regionale e provinciale. I dati di costo si riferiscono a valori euro abitante anno comprensivi di IVA e al netto dei ricavi CONAI. I dati riferiti a CEM sono al netto dei costi di gestione post scarica.

Un approfondimento relativo ad un campione di aziende riferito a queste due province conferma tale tendenza posizionando le performance Cem tra le migliori del campione dopo BeaBrianza, ma in ogni caso al di sotto dei dati medi riferiti alle due Province (escluso il Comune di Milano, realtà non confrontabile con il resto del campione). Fonte : *Arpa Lombardia 2012*.

CONFRONTO BACINI PROV. MI-MB



- Al di là del dato statistico di confronto con altre realtà limitrofe e non, e fermo quanto più volte precisato circa il livello qualitativo dei servizi erogati da CEM sul territorio, si rimarca un ulteriore dato di riferimento, riguardante le tariffe di trattamento /smaltimento applicate da CEM Ambiente ai Comuni soci: ebbene, per il quinto anno consecutivo, il 2016 evidenzia una riduzione delle tariffe relative ai servizi di smaltimento, con riferimento specifico alle tariffe di smaltimento della frazione umida da r.d. (-€ 1,00+Iva /ton), della frazione ingombranti (-€ 2,00+Iva /ton) e della frazione terre da spazzamento stradale (-€ 1,00+Iva /ton).

Con il che si riscontra la seguente riduzione delle tariffe delle principali tipologie di rifiuto dal 2012 ad oggi, con benefici che sono di tutta evidenza per i Comuni soci:

Oneri di smaltimento	anno 2012	anno 2016	diff €	diff. %
frazione secca	139,59	119,90	- 19,69	-14%
frazione umida	109,45	105,05	- 4,40	-4%
ingombranti	144,93	137,50	- 7,43	-5%
RSU	198,00	198,00	-	0%
scarti vegetali	35,20	35,20	-	0%
terre da spazzamento	93,50	82,50	- 11,00	-12%

Nota: i dati riportati in tabella portano ad una riduzione degli oneri di trattamento posti a carico dei comuni soci, espressi in €/ton, complessivamente pari al 7,3% (media pesata delle riduzioni rispetto ai quantitativi prodotti); nel medesimo arco temporale, la variazione dei contributi derivanti dalla vendita dei materiali valorizzabili erogati ai soci è stata pari a circa il 18% passando da 9 €/abitante/anno a 10,66 €/abitante/anno

- Pur garantendo risultati gestionali particolarmente significativi ed un costo dei servizi, complessivamente inteso, assolutamente in linea con quelli di mercato ed anzi ben posizionato nel benchmarking di riferimento, il bilancio di CEM Ambiente e quello consolidato di gruppo risultano adeguati e floridi. I bilanci di esercizio hanno sempre consentito il conseguimento di utili, ancorchè particolarmente contenuti in adesione alle politiche ed alle strategie adottate dall'Assemblea degli azionisti, volte a minimizzare le tariffe a beneficio degli utenti dei servizi, mentre non si è mai resa necessaria la ricapitalizzazione della società da parte dei soci per la rilevazione di perdite. Parimenti il dato patrimoniale e finanziario risulta positivo e ben strutturato, come si può agevolmente verificare dai dati risultanti dai bilanci pubblicati sul sito internet aziendale.

Ferme le ulteriori considerazioni sui livelli quali-quantitativi del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A., come risultante anche dalla documentazione di riferimento allegata al contratto di servizio, si ritiene in ogni caso doveroso precisare che per la configurazione specifica del servizio implementata da CEM Ambiente, la convenienza economica per il Comune è da riferire alla complessiva gestione ed al complessivo costo afferente le diverse

attività e prestazioni svolte sul territorio (costo medio come sopra identificato), unitamente alla loro numerosità e rilevanza qualitativa, e non già alla singola voce di costo riguardante una o più parti del servizio stesso, nonché alla platea dei servizi erogati a fronte del predetto costo e dei risultati gestionali ed ambientali conseguiti, come più volte evidenziati. Nello specifico, infatti, in ragione delle politiche di incentivazione delle raccolte differenziate approvate dai Comuni soci in sede di Assemblea, anche mediante la realizzazione nel tempo delle infrastrutture per supportarne l'ottimale gestione (impianti di trasferimento e trattamento rifiuti, piattaforme ecologiche, etc.), dell'attivazione di campagne informative e di sensibilizzazione, della sperimentazione di nuove modalità di esecuzione dei servizi o di fasi degli stessi, etc., potranno esservi prezzi unitari o canoni di parti dei servizi erogati superiori a quelli rinvenibili sul mercato a fronte di altre attività e/o servizi svolte a prezzi inferiori a quelli di mercato o addirittura assicurate al Comune nell'ambito dei complessivi costi del servizio (e quindi non oggetto di specifica esposizione).

Allo stesso modo le tariffe scontano la presa in carico da parte di CEM Ambiente di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune, quali - a titolo esemplificativo - i costi relativi alla organizzazione e programmazione dei servizi, alla predisposizione dei capitolati ed all'espletamento delle procedure di gara, i costi relativi all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico dell'ufficio tecnico comunale, etc.

Fermo restando che in un'ottica di gestione da parte del singolo Comune risulterebbe diversamente presidiata la gestione riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, etc.), con possibili, significative, ripercussioni negative sul ritorno economico per il Comune.

Nel contempo, ai fini del corretto apprezzamento della complessiva convenienza economica, non può non essere considerato e valutato con grande attenzione il livello qualitativo di erogazione del servizio, con riferimento agli obiettivi del Comune ed ai diversi parametri qualitativi afferenti il servizio in oggetto, quali - a titolo puramente indicativo - il risultato conseguito nella raccolta differenziata.

Ad integrazione di quanto sopra, si riportano a titolo conoscitivo alcuni degli "Indicatori di gestione dei SPL" che erano stati definiti in vigore dell' art. 4 del D.L. 138/2011 per valutare le performance dei servizi di igiene urbana.

Indicatori di contesto		2011	2012	2013	2014	2015
a	produzione pro-capite RSU in Kg/ab anno: SECCO + RSU	105	101	102	101	93
	totale indifferenziato	131	126	128	145	117
b	produzione pro-capite rifiuti differenziati in Kg/ab anno	330	317	320	293	319
c	densità dell'utenza domestica in ab/Kmq	1.245	1.245	1.256	1.260	1.287

Indicatori dell'efficienza ambientale

a	rifiuto urbano trattato in impianti di incenerimento Kg/ab anno	129	124	125	126	116
b	rifiuto urbano smaltito in discarica in Kg/ab anno	0,04	0,03	0,13	0,03	0,02
c	rifiuto urbano trattato in impianti di compostaggio in Kg/ab anno	125	55	51	47	46
d	rapporto di % RSU smaltita in discarica / produzione totale RSU	0	0	0	0	0
	rapporto in % RSU oggetto di raccolta differenziata / produzione totale RSU	71,6	71,5	71,5	71,4	73,1
e	rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio e digestione aerobica / produzione di frazioni umide e verdi	100	100	100	100	100
f	rapporto in % RSU trattati in impianto di compostaggio / produzione totale RSU	27	13	11	10	11
g	rapporto in % RSU trattati in impianti di incenerimento / produzione totale RSU	28	28	28	28	27
h	produzione pro-capite RSU attuale – produzione procapite RSU nell'anno 2000/ produzione pro-capite RSU	-0,19	-0,23	-0,22	-0,23	-0,35

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto

a	costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto indifferenziati	65,4	68,0	67,6	67,4	73,7
b	costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto differenziati	119,6	121,5	122,7	121,2	118,1

Con riferimento ai principi richiamati dall'art. 3 bis del D.L. 138/2011 come introdotto dall'art. 25 del D.L. 1/2012, ed in attesa dei relativi provvedimenti, preme evidenziare come la formula organizzativa e strategica adottata da CEM Ambiente risulti già oggi tale da soddisfare le analoghe esigenze poste dalle disposizioni normative succedutesi per incentivare i Comuni nella gestione in forma associata delle funzioni fondamentali (anzi prescrivendola con riguardo ai Comuni di ridotte dimensioni), purché sia garantita a ciascuno di essi una partecipazione paritaria o proporzionale al numero di abitanti, situazione assolutamente assicurata nella realtà organizzativa di CEM Ambiente S.p.A. In tale ottica si evidenzia che l'affidamento in favore di CEM Ambiente si caratterizza, oltre che per assicurare una gestione accentrata e un controllo della qualità dei servizi di gestione dei rifiuti, per evidenti esigenze di economie di spesa che una gestione condivisa dei rifiuti assicura nell'ambito di un ottimale bacino di utenza pari a oltre 530.000 abitanti residenti.

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

locale di rilevanza economica in favore della società partecipata CEM Ambiente S.p.A.

L'ipotesi di affidamento del servizio in capo a CEM Ambiente S.p.A. risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento *in house*, pure nella peculiare configurazione adottata da CEM Ambiente che prevede l'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di una parte delle prestazioni oggetto di affidamento a CEM Ambiente (ovvero - come già indicato - la concreta esecuzione dei servizi di raccolta), assicurando peraltro il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte del Comune.

Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale formulata da CEM Ambiente S.p.A., di cui già si è detto, si evidenzia che la struttura e l'organizzazione aziendale di CEM Ambiente S.p.A. risultano improntate al rispetto dei seguenti presupposti, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi degli enti soci, come peraltro richiesti per consolidata giurisprudenza per giustificare l'affidamento *in house*, ovvero:

- **Titolarità pubblica dell'intero capitale sociale.** La titolarità pubblica del capitale sociale è sancita e garantita dal combinato disposto degli artt. 5, 7 ed 8 bis del vigente Statuto. In particolare: l'art. 5, comma 2, stabilisce che "Le azioni possono essere sottoscritte e possedute unicamente dai Comuni, dalle Province, dalle Aziende Speciali e dai Consorzi di Enti locali"; l'art. 7, comma 1 che, nel confermare "il vincolo della titolarità pubblica del 100% del capitale sociale", precisa la possibilità di trasferire le azioni limitatamente ai soggetti di cui al richiamato art. 5, prevedendo poi le modalità per dare seguito a tali operazioni; l'art. 8 bis, rubricato specificamente "Partecipazione pubblica", con il quale viene ribadito che "In considerazione dell'attività affidata alla Società e della sua rilevanza di pubblico interesse, il capitale sociale della Società stessa dovrà essere in ogni tempo in proprietà totalitaria di enti pubblici. Per partecipazione totalitaria si intende una partecipazione pari al 100% del capitale sociale", stabilendo poi che "E' inefficace nei confronti della Società ogni trasferimento di quote idoneo a far venir meno la totalità del capitale pubblico ed è fatto divieto di iscrizione nel libro dei soci di ogni trasferimento avvenuto in violazione della presente previsione. La totalità del capitale pubblico deve essere assicurata anche in caso di aumento del capitale sociale".
- **Sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico esperisce sulle proprie articolazioni organizzative.** Per quanto riguarda la sussistenza del controllo analogo si evidenzia come lo stesso sia garantito sia a livello di controllo societario che a livello di concreta possibilità per il singolo Comune di incidere sulla organizzazione e sul dimensionamento dei servizi.

L'effettività del controllo analogo è presidiata da numerose clausole statutarie volte ad assicurare in capo agli azionisti, anche con ridotta partecipazione azionaria, effettivi poteri di controllo e di direzione politica-amministrativa della società, attesa anche la

omogenea "diffusione" delle azioni e l'assenza di concentrazioni azionarie tali da consentire il controllo da parte di un unico soggetto o da un ridotto gruppo di soggetti. Si evidenzia, a questo proposito, come gli azionisti di CEM Ambiente S.p.A., rappresentati da 49 Comuni e dalle Province di Milano e Monza e Brianza, si trovino in condizione di omogeneità di interessi e bisogni rispetto alla partecipazione azionaria ed ai servizi oggetto di affidamento, mentre proprio la "diffusione" delle azioni e la loro distribuzione in maniera proporzionale alla popolazione residente nei diversi Comuni, costituisce un ulteriore indice di tale omogeneità che si riflette nell'assenza di concentrazioni azionarie tali da consentire il controllo dell'Assemblea e delle relative decisioni da parte di un unico o da un ridotto gruppo di soggetti.

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

- in prima battuta per quanto riguarda in generale la direzione ed il controllo politico-amministrativo dei soci, si rimanda a quanto previsto dagli artt. 8 *ter*, 8 *quater* ed 8 *quinquies* dello Statuto;
- per quanto riguarda, invece, una seconda forma di controllo da esercitare in maniera congiunta da parte dei soci (che si affianca al controllo riservato a ciascun socio), si rimanda alle funzioni di indirizzo strategico ed alle attribuzioni riservate dall'art. 21 *ter* dello Statuto al "*Comitato per l'indirizzo e il controllo delle amministrazioni titolari delle partecipazioni*", al quale spetta, nell'ambito delle proprie attribuzioni di vigilanza sull'attuazione degli indirizzi, obiettivi, piani, priorità della società, di esprimere il proprio parere preventivo sugli atti relativi ai seguenti argomenti:
 - *Andamento economico-patrimoniale aziendale su base semestrale;*
 - *Orientamenti generali sulla politica e gestione aziendale e adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento per il perseguimento dell'oggetto sociale;*
 - *Programmi di investimento per lo svolgimento dei servizi affidati e programmi di acquisto e alienazione di immobili e di diritti reali su immobili, ovvero implicanti la costituzione di garanzie sugli immobili;*
 - *Programmi di partnership con soggetti pubblici e privati.*
- circa i poteri e le attribuzioni riconosciuti all'Assemblea degli azionisti, costituita dai Sindaci dei Comuni soci o da loro delegati, si evidenzia come gli stessi siano particolarmente ampi e penetranti, essendo espressamente previsto che l'Assemblea:
 - a) *determina gli indirizzi programmatici vincolanti per il Consiglio di Amministrazione, o per l'Amministratore unico, anche in relazione ai piani di investimento e finanziari, alle politiche tariffarie ed alla costituzione e/o partecipazione a società di scopo; nel determinare i predetti indirizzi programmatici, l'Assemblea è comunque tenuta a dare at-*

- tuazione agli indirizzi espressi dagli enti pubblici soci ai sensi del precedente articolo 8 ter, dal momento che agli stessi dovranno uniformarsi gli obiettivi strategici finali stabiliti dall'Assemblea degli Azionisti per il Consiglio di Amministrazione, o per l'Amministratore unico; in particolare, l'Assemblea opera affinché i diversi indirizzi siano resi tra loro omogenei e sia salvaguardato il principio della sana gestione societaria, adoperandosi se del caso per il giusto temperamento delle eventuali diverse esigenze*
- a2) verifica, con cadenza almeno annuale, lo stato di attuazione degli indirizzi, fatta salva la facoltà per gli azionisti, con i quorum indicati dal precedente art. 9, comma 7, di convocare l'Assemblea per ulteriori verifiche ritenute opportune;*
- b) - c) - d) - e) - f) omissis ...;*
- g) approva il budget annuale di previsione della società;*
- circa i poteri dell'organo di Amministrazione, si evidenzia come - ferma restando l'autonomia decisionale dello stesso organo - detti poteri debbano essere esercitati *"in modo da osservare gli indirizzi programmatici stabiliti dall'Assemblea e gli indirizzi a mezzo dei quali gli enti pubblici soci esercitano il controllo analogo sulla società e sui servizi svolti dalla stessa nonché la direzione politico-amministrativa della Società ai sensi di cui al precedente articolo 8 ter..."* (cfr. art. 20), competendo all'organo di amministrazione *"l'attuazione degli indirizzi generali della attività aziendale nel rispetto delle direttive approvate dall'Assemblea degli azionisti e degli indirizzi approvati dagli enti pubblici soci"*;
 - il tutto fermo l'onere per l'organo di amministrazione *"di trasmettere agli enti pubblici soci relazioni annuali sullo stato di attuazione degli obiettivi, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione; le relazioni annuali devono riguardare, in particolare, l'andamento della gestione dei servizi pubblici svolti dalla Società per conto dei singoli soci. Tali relazioni potranno altresì essere oggetto di apposita e specifica illustrazione nel corso di incontri appositamente richiesti dall'ente socio"*; o ancora, l'onere - parimenti stabilito dall'art. 20, di *"rassegnare ai soci una relazione semestrale sintetica riferita all'andamento della società ed agli scostamenti verificati sul budget di previsione annuale approvato dall'Assemblea, nonché di relazionare prontamente ai soci in merito ad eventuali situazioni tali da determinare, nel corso dell'esercizio, rilevanti scostamenti rispetto alle previsioni operative e/o economiche contenute nel predetto documento di budget"*.
 - ancora, l'art. 15 dello Statuto, rubricato "Composizione e nomina dell'organo di amministrazione" garantisce in sede di nomina dell'organo di amministrazione alcune forme di tutela degli azionisti di minoranza;
 - da ultimo, si rileva come le decisioni più importanti siano preventivamente sottoposte al vaglio dell'ente affidante: ci si riferisce da una parte all'approvazione degli indirizzi programmatici per l'organo di amministrazione, in cui sono formulate le linee strategiche essenziali della società, ma anche alle singole decisioni particolarmente rilevanti per la società quali la riorganizzazione dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti la cui strutturazione è stata preventivamente discussa ed approvata dai soci,

che hanno poi approvato la relativa documentazione prima di disporre l'affidamento della relativa gestione al CEM).

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

- la preventiva verifica ed approvazione della documentazione relativa alle modalità di strutturazione 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 invece essere attivati autonomamente dal CEM al di fuori di specifiche precisioni convenzionali o altrimenti autorizzative;
- **Operatività aziendale rivolta in maniera pressoché esclusiva in favore dei Comuni azionisti ed al bacino territoriale di riferimento.** Si evidenzia come la quasi totalità del fatturato e dei servizi svolti da CEM Ambiente S.p.A., sono relativi a prestazioni rese in favore dei soci, mentre le prestazioni ed i servizi svolte in favore di soggetti terzi assumono valore assolutamente residuale e poco significativo, in ogni caso contenute entro il 2-3% del fatturato.

7. Definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

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

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a

garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza". Ciò può comportare "la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato".

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

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

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

Riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

La Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003270) ha individuato una possibile serie di tali obblighi di pubblico servizio:

1. universalità
2. continuità
3. qualità
4. accessibilità
5. tutela degli utenti e dei consumatori

Nello specifico la tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard

qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

In particolare, nel caso in esame gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio: universalità del servizio (prestato a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio), continuità (servizio prestato in modo ininterrotto), qualità e regolarità del servizio, tutela degli utenti e dei consumatori;
- attività di sensibilizzazione rivolte all'utenza al fine di promuovere la cultura e la responsabilità ambientale;
- ricerca di soluzioni tecnologiche e tecnico-gestionali innovative volte a garantire qualità e continuità al servizio nonché ad incentivare la raccolta differenziata;

8. Compensazioni economiche

Nel caso di specie non sono previste compensazioni economiche nei confronti della società CEM Ambiente spa per i servizi effettuati.

12.09.2016

ALLEGATI: - studio di benchmarking posizionamento CEM

SDA Bocconi



Bocconi
School of Management

RESEARCH
LABS

Empower Your Knowledge.

SDA Bocconi School of Management

***Un modello eccellente per la gestione
integrata del ciclo dei rifiuti
nella realtà lombarda***

settembre 2014

MILANO | ITALY



OBIETTIVI

La ricerca si pone l'obiettivo di confrontare i risultati ottenuti da società assimilabili a CEM Ambiente a livello di servizi offerti e bacino servito, sulla base di indicatori ad hoc in grado di misurare le performance ambientali ed economiche .

Questi indicatori possono permettere a CEM Ambiente di identificare ed evidenziare le caratteristiche e le strategie gestionali e organizzative più idonee per raggiungere ancora più alti livelli di performance, al fine di caratterizzare la società quale modello di eccellenza.

SOMMARIO

1. Il servizio di igiene urbana a confronto

- 1.1 Identificazione del campione di riferimento
- 1.2 Identificazione delle variabili per il confronto
- 1.3 Raccolta e elaborazione dei dati
- 1.4 Indicatori di efficacia
- 1.5 Indicatori di efficienza e posizionamento di CEM ambiente

2 Il modello di gestione Cem Ambiente

- 2.1 Gestione dei servizi di igiene urbana in forma associata
- 2.2 Servizi non direttamente collegate ai SIU
- 2.3 Indicatori a confronto

Campione di riferimento

CAMPIONE	PROVINCIA
CEM Ambiente SpA	MI/MB
Coinger Srl	VA
S.A.S.O.M. Srl	MI
S.I.ECO. Srl	VA
Service 24 SpA	CO
Società Cremasca Servizi SpA	CR
AEMME Linea AMBIENTE Srl	MI
COGEME SpA	BS

La scelta è stata fatta su bacini il più possibile omogenei, in modo da poter valutare correttamente le implicazioni sul territorio di diversi modelli gestionali.

Variabili per il confronto

parametro

EFFICACIA

variabili

- *Produzione di rifiuti ab/anno*
- *% raccolta differenziata*
- *% di recupero materia, recupero di energia, invio a selezione, invio a discarica*
- *% di rifiuti smaltiti sul territorio del bacino di riferimento*

EFFICIENZA

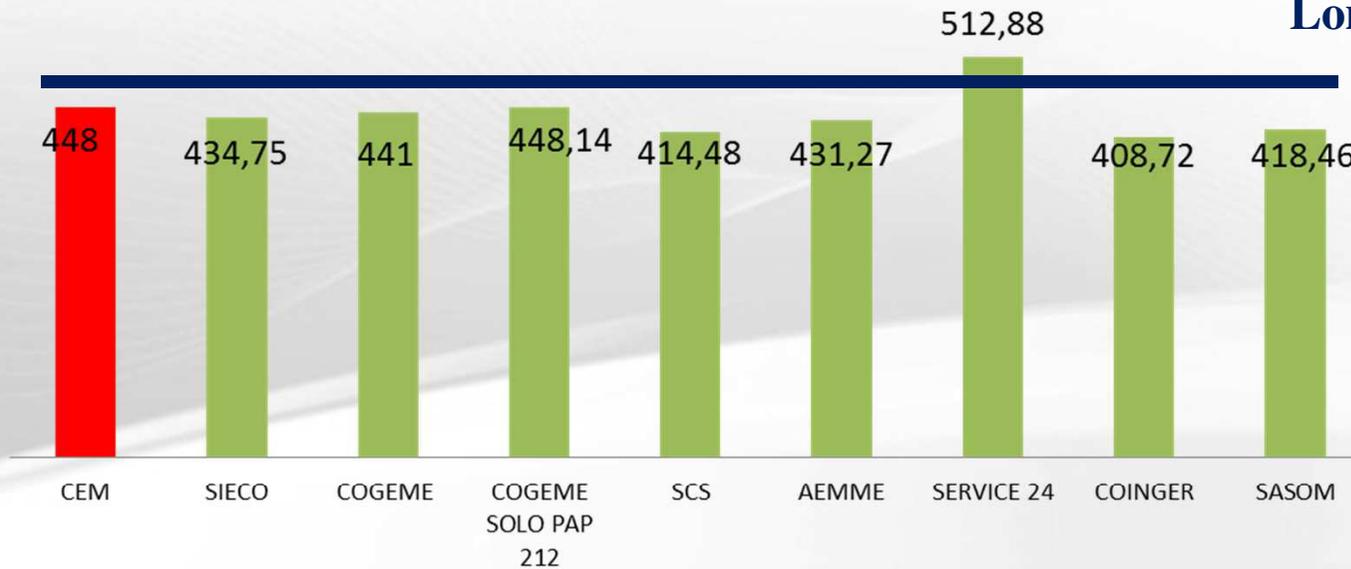
- *Costo euro abitante anno del servizio di igiene urbana (iva inclusa al netto dei ricavi CONAI)*
- *Corrispettivi CONAI euro abitante anno*

Risultati

Produzione kg abitante anno 2013

kg rifiuti pro capite annui

Media regione
Lombardia 2012

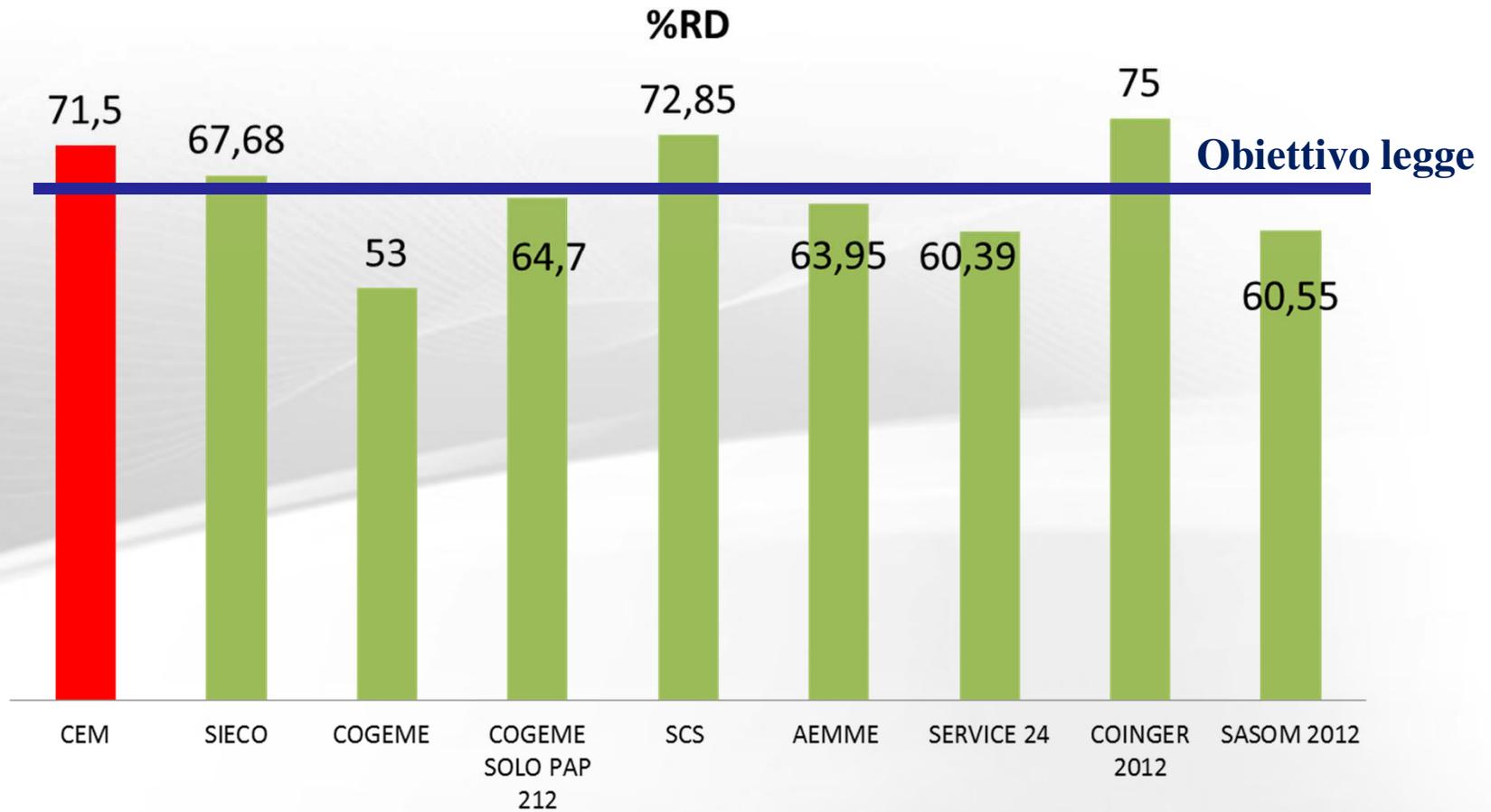


La produzione di rifiuti procapite anno si attesta su valori omogenei, al di sotto delle medie lombarde riferite all'anno precedente.

Risultati

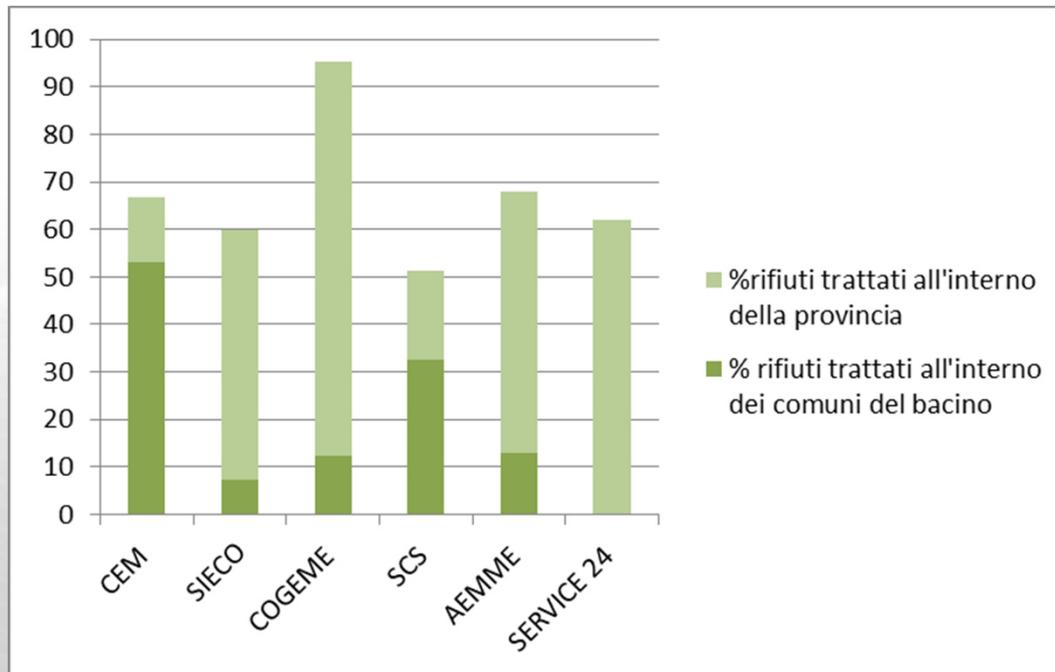
% RD

I livelli di RD raggiunti da CEM (71,5%) risultano tra i migliori del campione e comunque superiori agli obiettivi di legge (65%).



Risultati

Destinazione rifiuti



Le performance di CEM Ambiente, risultano molto superiori rispetto alle altre società analizzate, con il 53 % dei rifiuti gestiti all'interno del territorio dei comuni serviti.

→ il 46,53 % dei rifiuti gestiti da CEM trova il suo trattamento definitivo all'interno delle Province (MI e MB): il controllo diretto di CEM su alcuni impianti garantisce infatti un maggior controllo sulla filiera.

→ l'eventuale gestione della frazione organica in un impianto sul territorio permetterebbe di aumentare le percentuali di smaltimento interne ai confini provinciali fino all'84 % con benefici ambientali (piena garanzia sull'effettivo recupero della sostanza organica, minor emissioni per il trasporto dei rifiuti) ed economici (prezzo controllato da apposita convenzione, minor costi di trasporto).

Risultati

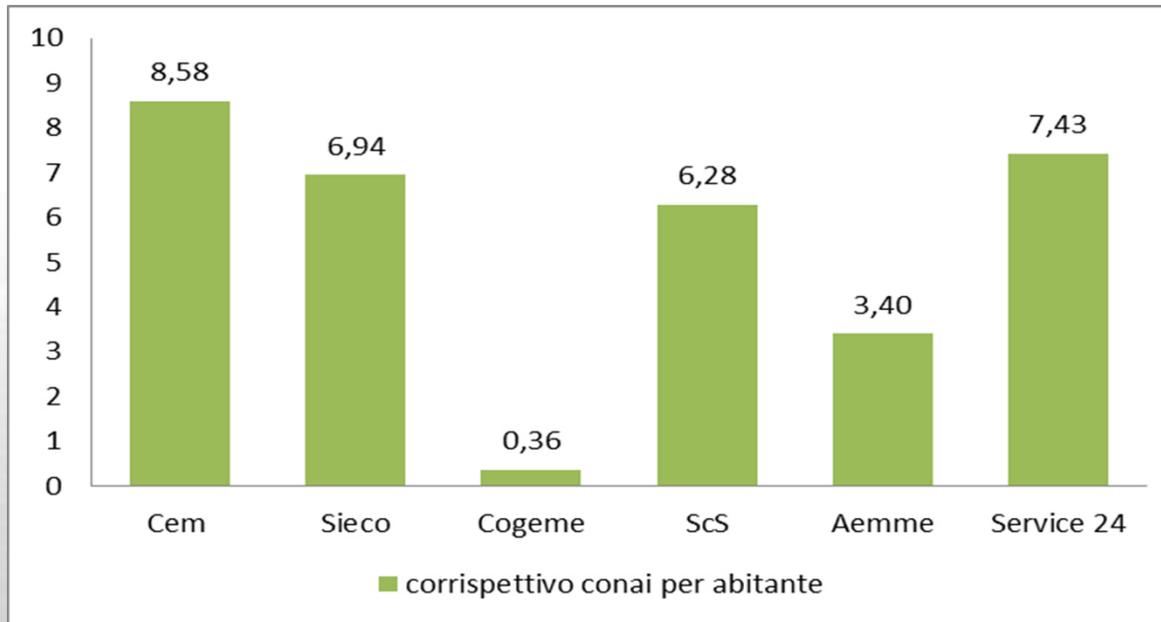
Implicazioni impianto di compostaggio

A tale proposito si segnala che da tempo CEM si è posto l'obiettivo di realizzare un impianto di compostaggio nell'ambito del proprio territorio di riferimento in modo da avere la piena garanzia sull'effettivo recupero della sostanza organica e la certezza del conferimento in un sito facilmente accessibile e ad un prezzo controllato.

La realizzazione di un impianto di compostaggio comporta diverse ricadute positive a livello territoriale, non ultimo per quanto riguarda l'aspetto occupazionale. Una ricerca Bocconi 2012 ha stimato, per quanto riguarda gli impianti di compostaggio, un'occupazione media per impianto pari a 10 addetti, arrivando così in Italia a 2.550 addetti, mentre per quanto riguarda gli impianti di digestione anaerobica è stata stimata un'occupazione totale pari a 232 addetti. Il sistema "compostaggio" nel suo complesso ha quindi determinato un'occupazione in Italia pari a 2779 addetti, potenzialmente in crescita

Risultati

Contributi Conai euro ab anno

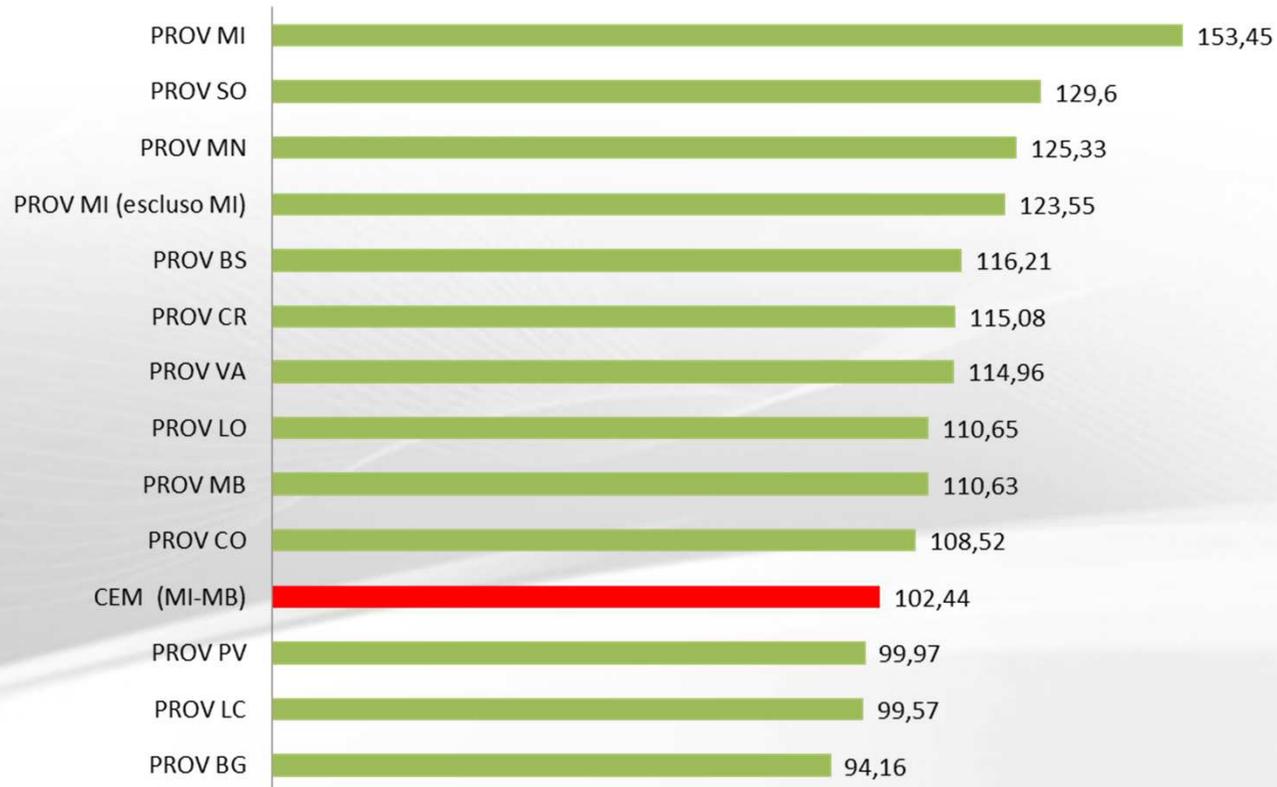


Il contributo CONAI redistribuito ai comuni, come anticipato, acquisisce significato in relazione ai livelli qualitativi raggiunti in termini di raccolta differenziata. Il contributo redistribuito ai comuni rappresenta pertanto il beneficio economico associato a un sistema coerente di iniziative di promozione di comportamenti sostenibili in materia di produzione e consumo e al controllo diretto della qualità del materiale raccolto nella stazione di trasferimento.

Risultati

Costo del servizio di igiene urbana euro ab anno

CONFRONTO MEDIE PROV.

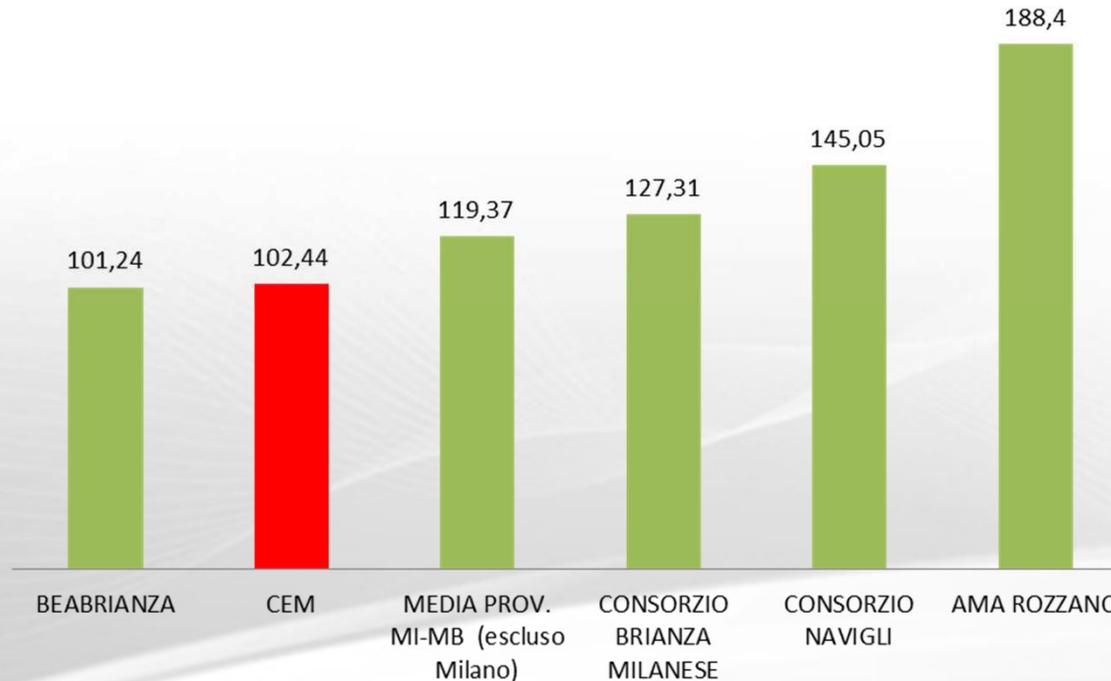


All'interno del panorama regionale i dati di costo del servizio di Cem Ambiente sono tra i più bassi rispetto alle medie provinciali, soprattutto se si considerano le provincie di riferimento (Milano e Monza-Brianza).

Risultati

Costo del servizio di igiene urbana euro ab anno

CONFRONTO BACINI PROV. MI-MB

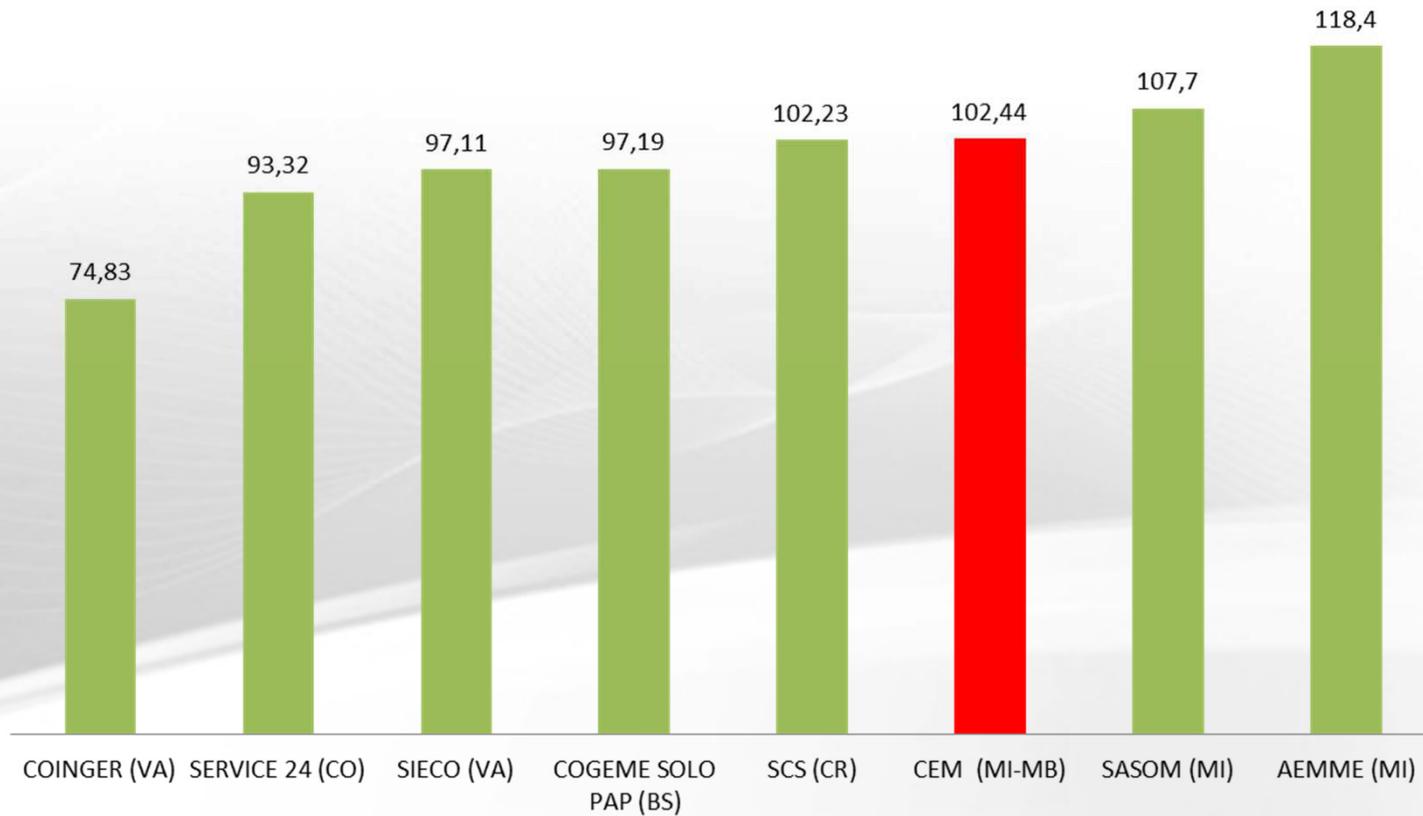


Un approfondimento relativo ad un campione di aziende riferito a queste due provincie conferma tale tendenza posizionando le performance Cem tra le migliori del campione dopo BeaBrianza, ma in ogni caso al di sotto dei dati medi riferiti alle due Province (escluso il Comune di Milano, realtà non confrontabile con il resto del campione). Fonte : *Arpa Lombardia 2012*

Risultati

Costo del servizio di igiene urbana

CONFRONTO BACINI DEL CAMPIONE DI RIFERIMENTO 2012



Rispetto al campione scelto per l'indagine i dati 2012 posizionano Cem su livelli intermedi di costo. Fonte: *Orso 2012*

Il modello di gestione Cem Ambiente

Per meglio comprendere le differenze dei diversi modelli gestionali analizzati si è scelto di approfondire le caratteristiche del servizio offerto, utilizzando l'esperienza di CEM Ambiente come benchmark di riferimento.

- **servizio base offerto da CEM** ai comuni e verifica degli altri modelli a questo "pacchetto minimo»
- **servizi extra offerti da CEM** si sono prese in considerazione le attività non direttamente collegate alla gestione dei rifiuti ma che presentano ricadute significative a livello territoriale.

Il modello di gestione Cem Ambiente

Servizi igiene urbana e servizi collegati

Servizio base

- raccolta porta a porta frazione umida bisettimanale
- raccolta porta a porta frazione secca monosettimanale
- raccolta porta a porta carta e cartone monosettimanale
- raccolta porta a porta multipak monosettimanale
- raccolta porta a porta vetro monosettimanale
- pulizia meccanizzata e manuale delle strade
- educazione ambientale
- gestione delle piattaforme ecologiche

Servizi collegati al servizio base

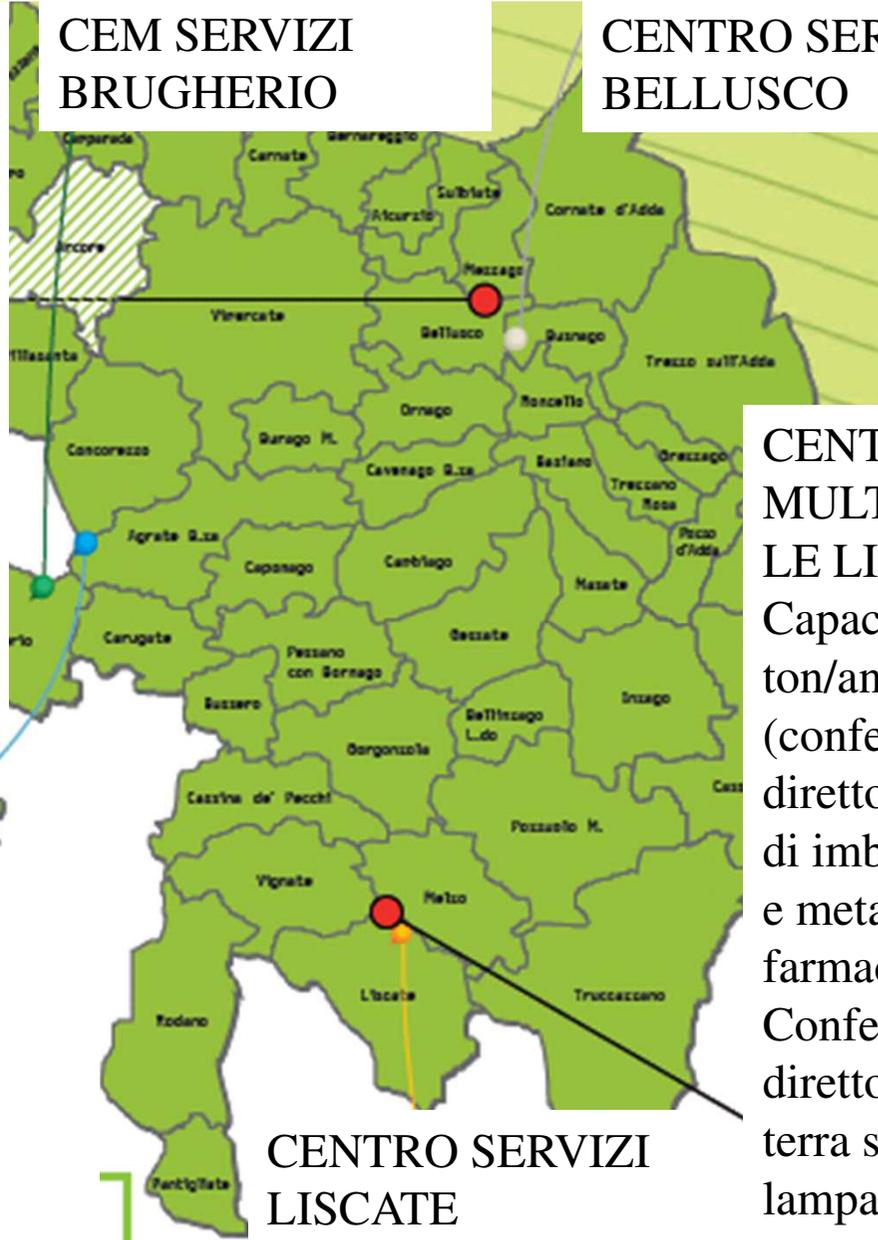
- utilizzo di software gestionale dedicato con numero verde, controllo satellitare avanzato dei servizi di spazzamento meccanizzato, videosorveglianza in collaborazione con i comandi della Polizia Locale
- documentazione a supporto della gestione annuale
- studio dell'appalto in forma associata che prevede a monte uno studio logistico per l'impatto ambientale dovuto al traffico veicolare

Servizi non direttamente collegati a SIU

STAZIONE DI TRASFERIMENTO BELLUSCO/MEZZAGO. Capacità 90.000 ton/anno (conferimento diretto intermedio di frazione organica, scarti vegetali, imballaggi in vetro e metallici, ingombranti, legno, terra di spazzamento)

CEM SERVIZI BRUGHERIO

CENTRO SERVIZI BELLUSCO



CENTRO SERVIZI AGRATE

CENTRO MULTIMATERIA LE LISCATE. Capacità 90.000 ton/anno (conferimento diretto intermedio di imballaggi vetro e metallici, pile farmaci e siringhe. Conferimento diretto definitivo terra spazzamento e lampade al neon)

CENTRO SERVIZI LISCATE

Servizi extra non direttamente collegati a SIU

- 1) **Servizi per i quali è possibile valutare le implicazioni sul territorio in termini di riduzione delle emissioni di CO2** (campo fotovoltaico, coltivazione di biomasse finalizzata alla produzione di energia, servizio di noleggio a lungo termine di automobili elettriche rivolto ai Comuni Soci)
- 2) **Impianti per la gestione post discarica** (impianto di cogenerazione TurboGem)
- 3) **Strutture a supporto che garantiscono maggior controllo sulla corretta destinazione dei rifiuti** (stazione di trasferimento di Bellusco-Mezzago, centro multimateriale di Liscate)
- 4) **Attività rivolte alla promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili** (Stone italiana, lettiera biodegradabile)

Risultati a confronto

modalità di attribuzione dei punteggi

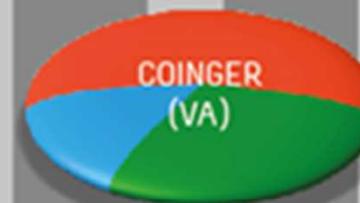
SERVIZI E STANDARD	
Servizi base offerti da CEM per la gestione S.I.U. in forma associata	forsu bisettimanale
	Secco monosettimanale
	Carta monosettimanale
	Multipack/plastica monosettimanale
	Vetro monosettimanale
	Educazione ambientale scuole
Servizi collegati a S.I.U	Software gestionale dedicato
	Documentazione ai comuni
	Piano mobilità
TOTALE	

Il modello CEM Ambiente è assunto come modello di servizio di riferimento.

La valutazione di questi servizi si è basata sull'elaborazione di un punteggio di riferimento sulla base della rispondenza o meno dei servizi base offerti dalle altre società al modello CEM. Si è dunque attribuito il valore 0 ai singoli servizi offerti da CEM e valori positivi o negativi nei seguenti casi:

- raccolta PAP assente/ non in tutti i comuni -2
- raccolta PAP con frequenza inferiore a quella offerta da CEM -1
- raccolta PAP con frequenza superiore a quella offerta da CEM +1
- assenza di progetti di educazione ambientale nelle scuole -1
- assenza dei servizi collegati a S.I.U. -1

Risultati a confronto deficit di servizio

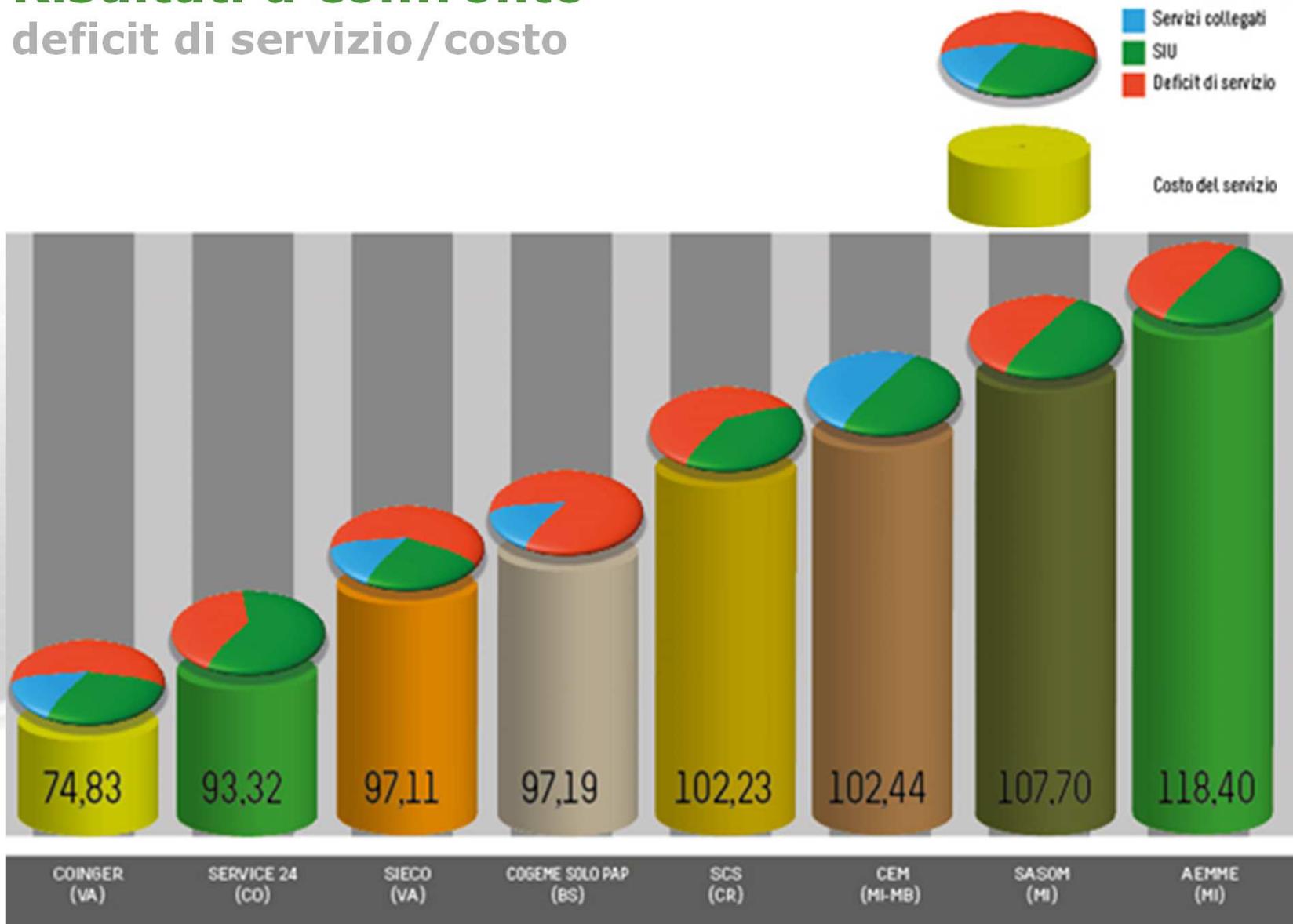


■ Servizi collegati

■ SIU

■ Deficit di servizio

Risultati a confronto deficit di servizio/costo



Altri risultati CEM

Benefici incrementali dei servizi extra SIU



Impianto fotovoltaico

246.000 kg CO2 non emessa

Coltivazione biomasse

28.500 kg CO2 assorbita

Mobilità

sostenibile 47.500 kg CO2 non emessa

Campagna Stone

L'eccellenza del prodotto ha consentito a CEM di vendere il materiale trattato nell'impianto di lavaggio ad un prezzo vicino a quello del materiale vergine a testimonianza dell'alta qualità del materiale in uscita.

Campagna lettiera

- 2.580 tonnellate di rifiuto indifferenziato (lettiera)

Gestione post discarica

Autosufficienza energetica sede CEM



Conclusioni

Il lavoro evidenzia l'elevato livello sia quantitativo che qualitativo dei servizi offerti da CEM.

Si sono inoltre evidenziate le ricadute ambientali (ed economiche collegate) delle iniziative che la società ha sviluppato e che promuove sul territorio.

CEM ha quindi un modello di gestione integrato che persegue, con un rapporto qualità/costi elevato, l'obiettivo della sostenibilità della maggiore sostenibilità del proprio territorio.