

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Affidamento in house del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, raccolte differenziate e servizi collegati nel Comune di Cernusco sul Naviglio

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	<i>SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI, RACCOLTE DIFFERENZIATE E SERVIZI COLLEGATI NEL COMUNE DI CERNUSCO SUL NAVIGLIO</i>
Ente affidante	<i>Comune di Cernusco s/N via Tizzoni, 2 – 20063 Cernusco sul Naviglio (MI)</i>
	<i>Il soggetto titolare dell'affidamento non è un ente di governo di un ambito territoriale ottimale (ATO).</i>
Tipo di affidamento	<i>Contratto di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata dell'affidamento	<i>9 anni</i>
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	<i>La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	<i>Comune di Cernusco s/N</i>

Soggetto responsabile della compilazione
Nominativo: Arch.Marco Acquati
Ente di riferimento: <i>Comune di Cernusco s/N</i>
Area/servizio: settore pianificazione e sviluppo del territorio
Telefono: 029278250
Email: comune.cernuscosulnaviglio@pec.regione.lombardia.it
Data di redazione: 10/09/2015

INTRODUZIONE

La presente relazione è finalizzata ad assolvere alla previsione di cui all'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”*.

Nel Comune di Cernusco s/N il servizio di igiene urbana è attualmente affidato secondo la modalità dell'*in house providing* ed in regime di proroga contrattuale, alla Cernusco Verde S.r.l. società interamente partecipata dal Comune, che esercita altresì la direzione ed il controllo. Con deliberazione n. 4 del 10.2.2015, il Consiglio comunale, nell'approvare il Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate ai sensi dell'art. 1 commi 611 e ss. della legge 190/2014, formulava l'indirizzo finalizzato a dare corso ad una riorganizzazione della società Cernusco Verde S.r.l., nell'ambito della quale - limitatamente al servizio di igiene urbana - veniva prospettato il seguente percorso: *“valutazione partecipazione del Comune di Cernusco sul Naviglio alla società Cem Ambiente spa; se si riterrà di procedere con la partecipazione, il Consiglio Comunale sarà chiamato a definire i capitoli e il progetto di scissione parziale di Cernusco Verde srl con correlata costituzione di una New.co. con contestuale conferimento alla stessa del ramo d'azienda relativo ai servizi di igiene urbana ed affidamento in house da parte del Comune del nuovo contratto pluriennale (nove anni) relativo alla gestione dei servizi di igiene urbana; successivamente il Comune aderirà alla società Cem Ambiente spa attraverso il conferimento della nuova società, quale conferimento di beni in natura, e procederà alla sottoscrizione delle azioni”*.

Sulla base di tale indirizzo, è stata approfonditamente valutata l'ipotesi di ingresso del Comune nella compagine societaria di CEM Ambiente S.p.A., verificandosi in termini positivi i presupposti tecnici, operativi ed economici di tale operazione.

In esito a tale positiva valutazione è stato prospettato il seguente piano di riorganizzazione del servizio di igiene urbana, definendo come di seguito le modalità di affidamento per i prossimi nove anni intercorrenti dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2024, fermo il presupposto dell'affidamento diretto secondo le modalità dell'*in house providing*.

- a. A regime, tutti i servizi riconducibili all'igiene urbana, quale servizio pubblico di rilevanza economica, saranno assicurati da CEM Ambiente S.p.A., quale società a totale capitale pubblico locale, nei termini che seguono e meglio indicati nel protocollo d'intesa riguardante l'ipotesi di adesione del Comune a CEM Ambiente S.p.A., che si richiama integralmente (Delibera di Consiglio n. 57 DEL 15.07.2015).
- b. Nella fase intermedia, preordinata al perfezionamento dei presupposti per dare corso alla gestione a regime del servizio, il segmento del servizio di igiene urbana riguardante la raccolta e trasporto rifiuti in forma differenziata mediante la modalità “porta a porta”, i servizi di spazzamento delle strade manuale e meccanizzato, la gestione e conduzione della piattaforma ecologica comunale, oltre ai servizi di riscossione, saranno affidati alla propria partecipata Cernusco Verde S.r.l., partecipata al 100% al Comune di Cernusco s/N, sulla base di specifico Contratto di servizio e relativo Capitolato Speciale d'Appalto. Ciò anche al fine di valorizzare compiutamente ed adeguatamente tale *asset* nell'ambito dell'operazione di ingresso nel capitale di CEM Ambiente S.p.A. descritta nel richiamato protocollo d'intesa.

Con la presente relazione si intende dunque dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo posti a fondamento della decisione del Comune circa l'affidamento diretto in favore della controllata Cernusco Verde S.r.l. e, in seconda battuta - in esito al procedimento di adesione alla stessa - a CEM Ambiente S.p.A., dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti in forma differenziata, servizi di spazzamento delle strade, gestione e conduzione della piattaforma ecologica comunale, nonché di tutti i servizi accessori e complementari, con decorrenza dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2024.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Le principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse e sulle quali è stata sviluppata la seguente relazione sono di seguito elencate:

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- il Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- il Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006 ed il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti D.P.R. 207 del 5 ottobre 2010;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 – Tuel, nelle parti non abrogate;
- D.Lgs. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale)
- L. n. 244 del 24 dicembre 2007, art. 2, c. 38 - Principi generali di governo degli ambiti
- L. n. 191 del 23 dicembre 2009, art. 2, c. 186bis - Soppressione delle Autorità d'Ambito
- D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, art. 14 - Attribuzione funzioni fondamentali ad enti territoriali
- sentenza Corte Cost. 199/2012
- DPR 113/2011
- D.L. 138/2011
- D.M. 13 febbraio 2014 - Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Raccolta.
- D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012, art. 25, c. 4 - Gestione rifiuti: possibilità di affidamento disgiunto del ciclo integrato
- D. L. n. 78 del 19 giugno 2015, art. 7 - Mancati ricavi per redditi inesigibili tra le componenti di costo della tariffa
- L. n. 68 del 2 maggio 2014 - Modifiche ai tributi per i servizi indivisibili (TASI) e tassa sui rifiuti (TARI)
- L. n. 147 del 27 dicembre 2013, art. 1, c. 639-706 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e Tassa sui rifiuti (TARI)
- D. Lgs. n. 36 del 13 gennaio 2003, n. 36, art. 15 - Determinazione dei costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche
- L.R. Lombardia 26/2003 e s.m.i. Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche
- Delibera di Giunta Regionale Lombardia 29 dicembre 2011, n.2880 Ricognizione atti gestione rifiuti

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Comune, attraverso la società incaricata dei servizi di igiene urbana, ha l'obiettivo di incrementare le raccolte differenziate mediante raccolte selettive di frazioni di RSU e assimilati, nonché di frazioni merceologiche omogenee al fine del recupero e del riciclaggio di materie prime per la riduzione dei rifiuti da smaltire, offrendo un servizio organico sul territorio.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento, sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute. A questi principi l'impresa concessionaria dovrà sempre attenersi per il conseguimento di tali obiettivi.

Pertanto l'azienda concessionaria dovrà collaborare con l'Amministrazione Comunale per l'attuazione di iniziative atte a:

- migliorare e potenziare la raccolta differenziata
- introdurre nuove tipologie di raccolta differenziata
- contenere la produzione di rifiuti

Nello specifico i servizi affidati sono di seguito elencati:

- 1.** Servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, residuali dalle raccolte differenziate provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione e ad usi diversi, ma produttori analoghi residui a condizione che siano assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi degli artt.184, comma 2 e 198 del D.Lgs.152/2006.
- 2.** Servizio di raccolta in forma differenziata , secondo le modalità specificate caso per caso, di trasporto ad operatori del recupero e del riciclaggio delle seguenti tipologie di materiali provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione:carta e cartone, vetro, contenitori in plastica per liquidi, altri imballaggi in plastica, lattine in alluminio e in banda stagnata, contenitori in materiali poliaccoppiati (cartone/plastica/alluminio), frazione umida, oli e grassi vegetali e animali residui dalla cottura degli alimenti, rifiuti urbani ingombranti, rifiuti urbani inerti derivanti da piccole opere di manutenzione domestica eseguite da privati cittadini, rottami metallici, stracci, indumenti smessi, prodotti tessili, legname e manufatti in legno, rifiuto verde proveniente da sfalci e potature di aree verdi, pneumatici, [cartucce toner](#).
- 3.** Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo modalità specifiche, di trasporto e di conferimento presso smaltitori autorizzati delle seguenti tipologie di rifiuti urbani pericolosi (RUP) di provenienza domestica: pile scariche, farmaci scaduti e/o inutilizzati, prodotti e relativi contenitori etichettati con il simbolo "T" e/o "F" e altri Rifiuti Urbani Pericolosi, accumulatori al piombo oli minerali esausti.
- 4.** Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo le modalità specifiche, dei Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE) di provenienza domestica.
- 5.** Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo le modalità specifiche, dei rifiuti solidi assimilati agli urbani provenienti da utenze produttive, commerciali e dei servizi, anche pubblici, composti dalle seguenti tipologie di materiale e nel rispetto dei limiti quantitativi definiti dal *Regolamento Comunale per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati*: carta e cartone, vetro; contenitori in plastica per liquidi, altri imballaggi in plastica, lattine in alluminio e in banda stagnata, poliaccoppiati, oli e grassi vegetali e animali residui dalla cottura degli alimenti, rifiuti ingombranti provenienti dagli edifici pubblici, imballaggi misti, stracci, indumenti smessi e prodotti tessili, legname e manufatti in legno, frazione umida, oggetti metallici, rifiuto verde proveniente da sfalci e potature aree pubbliche, i rifiuti sanitari non pericolosi ai sensi dell'art.2 del D.P.R.254/2003 provenienti da strutture sanitarie pubbliche e private.
- 6.** Servizio di trasporto di tutti i rifiuti, o materiali raccolti, agli impianti di smaltimento, di trattamento finale o di recupero.
- 7.** Servizio di pulizia di vie, piazze, piste ciclabili e marciapiedi, sovrappassi e sottopassi, portici, pubblici e privati se soggetti a servitù di pubblico transito o uso, parcheggi pubblici e privati ad uso pubblico, dai rifiuti di ogni sorta anche a seguito di mercati, sagre, feste e manifestazioni in genere. Detto servizio include anche la raccolta delle siringhe abbandonate, la pulizia delle caditoie stradali e delle bocche lupo, lo svuotamento e la pulizia dei cestini portarifiuti, la pulizia e la rimozione dei rifiuti da fontane e vasche d'acqua pubbliche, la pulizia delle fermate dei mezzi di trasporto pubblici urbani ed interurbani, la pulizia delle grigliature delle rogge, il trasporto dei rifiuti derivanti dallo spazzamento stradale presso impianti autorizzati.
- 8.** Rimozione dei rifiuti abbandonati ai bordi delle strade, sulle aree pubbliche o aperte al pubblico, anche se non pedonabili.
- 9.** Pulizia dei vialetti nelle zone di verde pubblico, diserbo meccanico dei marciapiedi e dei vialetti pedonali e ciclabili, raccolta delle foglie sui vialetti pedonali nei parchi, rimozione dei rifiuti dagli spazi erbosi, dalle siepi, dai giardini e dai parchi pubblici o privati e aperti al pubblico.
- 10.** Gestione della Piattaforma Ecologica di proprietà dell'Amministrazione Comunale e direzione tecnica della stessa.
- 11.** Servizio di trasporto ad appropriate forme di recupero o, se del caso, di smaltimento delle frazioni raccolte presso la Piattaforma Ecologica.
- 12.** Verifica da parte degli addetti alla raccolta domiciliare RSU della conformità della raccolta differenziata, messa in opera di specifiche procedure sanzionatorie da parte dell'agente accertatore.
- 13.** Campagne di comunicazione e sensibilizzazione su tematiche inerenti la raccolta differenziata, lo smaltimento dei rifiuti e modalità di svolgimento del servizio da parte dell'azienda concessionaria .
- 14.** Gestione di tutte le pratiche amministrative (compilazione dei Formulari di identificazione rifiuto, compilazione e tenuta dei Registri di carico e scarico, sistema di tracciabilità SISTRI, compilazione ed invio del M.U.D., adempimenti Conai e Consorzi di filiera, ecc.), gli studi, il coordinamento tecnico, oltre in generale a tutte le attività amministrative, di supporto e di gestione collegate ai servizi oggetto del presente Capitolato, anche se di competenza dell'Amministrazione Comunale, gestione del numero verde, gestione delle segnalazioni di disservizi inviate dai cittadini.
- 15.** Gestione tariffa-TARI.

Al fine di raggiungere risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici la concessionaria del servizio adotterà specifici sistemi gestionali e tecnico-economici:

- accurata analisi del territorio per una gestione efficace del servizio di raccolta porta a porta e di spazzamento e lavaggio strade e piazze pubbliche, da gestirsi mediante cartografia informatizzata, fornita dal Comune, nei formati dwg e shapefile (shp) e pdf.
- introduzione di metodi sperimentali incentivanti per la riduzione della frazione secca e l'aumento dell'efficienza delle raccolte differenziate
- collaborazione costante con l'Amministrazione Comunale finalizzata al controllo del territorio: diminuzione degli scarichi abusivi, utilizzo corretto dei cestini stradali ed aumento della raccolta differenziata
- compilazione di adeguata reportistica sui servizi effettuati
- ottimizzazione della gestione delle risorse e elevato grado di conoscenze professionali del personale di ogni ordine e grado organizzando periodici corsi di aggiornamento e formazione
- installazione di localizzatore gps su tutti automezzi per il monitoraggio dello svolgimento dei servizi di igiene urbana e per lo studio e la sperimentazione di nuovi percorsi al fine di migliorare l'efficienza del servizio
- adeguati investimenti per il rinnovo dei mezzi di servizio e delle attrezzature specifiche
- piena tracciabilità dei rifiuti gestiti
- assistenza all'utente

Il livello qualitativo di erogazione del servizio, con riferimento agli obiettivi del Comune ed ai diversi parametri qualitativi afferenti il servizio in oggetto, potrà essere valutato e monitorato con i seguenti indicatori:

Indicatori di contesto

- produzione pro-capite RSU in Kg/ab anno: SECCO + RSU e totale indifferenziato
- produzione pro-capite rifiuti differenziati in Kg/ab anno
- densità dell'utenza domestica in ab/Kmq

Indicatori dell'efficienza ambientale

- produzione pro-capite RSU attuale – produzione procapite RSU nell'anno attuale/produzione pro-capite RSU nell'anno precedente

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto

- costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto indifferenziati
- costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto differenziati

Indicatori dell'efficienza nello svolgimento del servizio

- livello di cooperazione con uffici comunali per il raggiungimento degli obiettivi
- livello di soddisfazione degli utenti – numero di segnalazioni/mese

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il Comune di Cernusco s/N per il servizio di Igiene Urbana ha individuato i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che l'azienda affidataria assicura attraverso alti standard quanti-qualitativi:

- **Universalità:** il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi;
- **Continuità:** non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a

partire dal 1 gennaio 2016; continuità del servizio durante tutto l'anno con recupero del servizio dei giorni di festività nazionale; continuità e regolarità dei servizi di avvalendosi di una struttura organizzativa che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e tutte la sede aziendale, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio ed alla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni sarà attivato un numero verde. Anche in caso di sciopero del proprio personale saranno rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.

- **Qualità:** più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. L'affidataria persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità:** maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento;
- **Accessibilità e fruibilità:** garanzia per i nuovi utenti di attivazione immediata del servizio dopo la registrazione per il pagamento della TARI: fornitura gratuita di bidoni, consegna del calendario di raccolta e inserimento dell'utenza nel piano di servizio di raccolta.
- **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.
- **Rappresentanza e partecipazione attiva:** possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità sul territorio, di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti, produrre memorie e documenti, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La concessionaria si impegna a dare riscontro alle segnalazioni e proposte dell'utente garantendo risposte chiare e tempestive. Le valutazioni fornite dai cliente e dalle associazioni di categoria saranno utilizzate per la verifica periodica della qualità del servizio.
- **Trasparenza e informazione completa:** sottoscrizione di un capitolato di concessione dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; presenza di un numero verde per informazioni; organizzazione di campagne di comunicazione e fornitura ad ogni utente del calendario di raccolta; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare a quelle di carattere economico, riguardanti la situazione tariffaria; libero accesso a gli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.
- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti:** rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, scelta di materiali, di lavorazioni e tecnologie non inquinanti che garantiscono la sicurezza e la tutela della salute del cittadino; obbligo di utilizzo di mezzi leggeri nel centro storico per limitare l'impatto del traffico, elaborazione di percorsi e orari di raccolta atti a limitare l'impatto sulla cittadinanza, incentivazione delle raccolte differenziate e riduzione della produzione di rifiuti.

Non si prevedono oneri aggiuntivi per il gestore che debbano essere compensati tramite finanziamenti OSU (Oneri del servizio universale). I costi del servizio sono interamente coperti attraverso la tariffa (TARI) pur garantendo il principio di economicità per l'utente.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'espressione *in house providing* identifica il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione. L'autoproduzione consiste nell'acquisire un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente *in house* non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.

In altri termini, il giudice comunitario ha statuito che in presenza dei requisiti del c.d. controllo analogo e della realizzazione della parte più importante della propria attività nei confronti dell'ente pubblico controllante, un soggetto di diritto privato, seppure giuridicamente distinto dalla Pubblica Amministrazione, non può essere considerato un organismo terzo rispetto a questa.

Manca, dunque, quell'incontro di volontà tra due soggetti in grado di instaurare tra loro un vero e proprio vincolo contrattuale e, di conseguenza, l'Amministrazione aggiudicatrice può prescindere dall'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici.

L'ipotesi di affidamento del servizio risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento *in house* sia per l'affidamento a Cernusco Verde srl sia pure nella peculiare configurazione adottata da CEM Ambiente che prevede l'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento della parte prevalente delle prestazioni oggetto di affidamento 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 si evidenzia che la struttura e l'organizzazione aziendale di Cernusco Verde Srl e 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:

Cernusco Verde Srl

- Struttura societaria (capitale interamente pubblico): attualmente la società risulta interamente partecipata dal Comune di Cernusco sul Naviglio; occorre evidenziare che l'articolo 6.2 dello statuto della società prevede che *"La partecipazione dei soci pubblici, non potrà in ogni caso essere inferiore al 100% (cento per cento) dell'intero capitale sociale, per tutta la durata della società. La quota di partecipazione del Comune di Cernusco sul Naviglio non potrà essere inferiore al 51% del capitale sociale."*
- Prevalenza dell'attività a favore del socio: la società svolge servizi esclusivamente a favore del Comune di Cernusco sul Naviglio, per cui tale parametro è pienamente rispettato;
- Esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Cernusco sul Naviglio, che si svolge con le modalità indicate nell'articolo 2 dello statuto della società che qui di seguito si riporta:

"Art.2) – Affidamento in House

2.1 CERNUSCO VERDE S.R.L. è una società che gestisce servizi pubblici "in house providing" e pertanto il rapporto tra ente locale e società è analogo a quello che intercorre tra organi pubblici con funzione di indirizzo e vigilanza e dirigenti con funzioni di gestione, secondo lo schema introdotto dal D.Lgs. 165/2001.

2.2 Nel rispetto dei presupposti di cui al comma 5, lettera c, articolo 113 T.U.E.L., trattandosi di società a partecipazione pubblica totalitaria, l'attività di indirizzo, programmazione e controllo da parte degli enti locali soci, è prevista in atti attraverso il presente statuto, il contratto di servizio (art.113, comma 11, T.U.E.L.) e la carta dei servizi (art.112, comma 3, T.U.E.L.)

2.3 La società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano ed ai fini della concreta attuazione dei presupposti dell'affidamento "in house" sussistono: a) gli indirizzi in atti, come da statuto e che dovranno essere contenuti nel contratto di servizio e nella carta dei servizi; b) la vigilanza attraverso la nomina diretta, da parte del Sindaco, degli amministratori, dell'organo di controllo ed eventualmente di quello di revisione.

2.4 In relazione al coinvolgimento degli Enti Locali, sarà cura del legale rappresentante della società sottoporre ai soci, in sede di assemblea ordinaria, gli strumenti di programmazione, reporting e controllo, onde consentire la concreta attuazione degli indirizzi espressi dagli Enti e con la riserva di ogni ulteriore adeguamento.

2.5 La società dovrà attuare al suo interno gli strumenti di programmazione, reporting e controllo di gestione con accesso online da parte dell'Amministrazione comunale (Direzione Generale, Responsabili delle Aree Tecnica ed Amministrativa-Contabile) onde consentire la concreta verifica ed attuazione degli indirizzi espressi dall'Ente e con la riserva di ogni ulteriore adeguamento.

Entro il 30 Novembre di ciascun anno il Consiglio di Amministrazione trasmetterà all'Amministrazione Comunale il Budget Operativo composto dal Conto Economico aggregato aziendale.

Il Conto Economico dovrà, altresì, esplicitare le seguenti nature:

- Ricavi e proventi dei servizi e delle prestazioni;
- Oneri di gestione (materie prime, servizi, manutenzioni, godimento beni di terzi, personale, sponsorizzazioni);
- Ammortamenti;
- Interessi ed oneri finanziari.

Tali documenti verranno allegati al bilancio dell'Ente contestualmente all'approvazione del Bilancio di previsione Annuale dello stesso.

2.6 Entro il 30 Giugno di ogni anno contestualmente all'approvazione del conto consuntivo dell'ente, il Presidente del Consiglio di Amministrazione relazionerà il Consiglio Comunale circa i risultati del bilancio di esercizio.

2.7 Entro il 31 luglio di ogni anno il Consiglio di Amministrazione invierà all'Amministrazione Comunale il Consuntivo Semestrale evidenziante gli scostamenti dal Budget Operativo correlato di una relazione sull'andamento della Società e sullo stato d'avanzamento degli investimenti programmati. Inoltre trimestralmente verrà inviata all'amministrazione Comunale reportistica economico-finanziaria sull'andamento della Società.

2.8 Con cadenza bimestrale il Presidente del Consiglio di Amministrazione relazionerà la Giunta Comunale circa l'andamento della società.

2.9 Tutte le decisioni in materia di tariffe sui servizi effettuati, ad eccezione di quelle stabilite dalle autorità preposte, potranno essere prese dal Consiglio di Amministrazione, solo dopo approvazione da parte dell'Ente.

2.10 L'Amministrazione Comunale può verificare in qualsiasi momento la regolarità della gestione corrente dell'Azienda esercitando controlli analoghi a quelli esercitati sui propri servizi.

2.11 Tutti i documenti inviati da CERNUSCO VERDE S.R.L. all'Amministrazione Comunale saranno disponibili e visionabili presso la Segreteria da parte di tutti i Consiglieri Comunali.

In applicazione dell'art. 13 del D.L. 4 Luglio 2006, n. 223 convertito in legge con modificazioni nella Legge 4 agosto 2006, n. 248 l'organo amministrativo si impegna a presentare all'Amministrazione Comunale i provvedimenti di attuazione al fine del rispetto delle scadenze ivi previste."

CEM Ambiente S.p.A.

- **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 Allegato) . 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 attuazione 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 precisazioni convenzionali o altrimenti autorizzative;
- **Destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante:** l'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

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

Affidamento a Cernusco Verde S.r.l.

Fermo quanto evidenziato con la richiamata relazione formulata in data 30 dicembre 2013, le cui considerazioni ed elementi di valutazione si richiamano integralmente, si evidenziano i seguenti elementi ulteriori che giustificano e legittimano l'affidamento del segmento del servizio riguardante le attività indicate nella precedente lettera b) dell'introduzione.

- l'affidamento è da inquadrare nell'ambito di un'operazione più ampia che - in linea con le indicazioni e gli obiettivi stabiliti dall'art. 1 commi 611 e ss. della legge 190/2014, e segnatamente dalle lettere c) e d) dello stesso comma - è finalizzata ad eliminare partecipazioni non indispensabili e ad assicurare l'aggregazione delle società e la gestione associata di un servizio pubblico locale di primaria rilevanza su un ambito territoriale di vasto respiro;
- fermi i presupposti che avevano determinato l'attuale affidamento, le condizioni tecnico operative per il nuovo affidamento a Cernusco Verde dei servizi di cui alla precedente lettera b), risultano ulteriormente migliorative rispetto a quelle attuali in relazione alle seguenti considerazioni:
 - il nuovo Capitolato d'Appalto posto a base dell'affidamento definisce un più alto standard di effettuazione dei servizi, prevedendo nel contempo prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune;
 - tale maggiore livello di servizio viene realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento;

Affidamento a CEM Ambiente S.p.A.

CEM Ambiente S.p.A., già Consorzio Pubblico di Igiene Ambientale - C.E.M., 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, co-stituita tra 51 Comuni e le Province di Milano e di Monza e Brianza.

Il capitale sociale è pari (fino al perfezionamento di tale procedura) ad € 14.583.010 mentre il patrimonio netto al 31 dicembre 2014 era pari ad € 28.256.373 a fronte di un fatturato complessivo pari ad oltre 54 milioni di euro. Il personale in servizio alla data del 31/12/2014 era di 36 unità.

I quantitativi delle principali tipologie di rifiuto trattati da CEM Ambiente, sono riportate nella seguente tabella:

tipologia rifiuto	Secco	Umido	ingombranti	rsu	Scarti vegetali	Terra spazzamento	Totale	abitanti
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

CEM Ambiente S.p.A. risulta affidataria in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing* della gestione dei

servizi di igiene urbana per conto di tutti i Comuni soci, sulla base di specifici accordi convenzionali adottati in attuazione del pronunciamento dei singoli Comuni affidanti, per un totale di circa 475.000 abitanti, il tutto secondo la medesima formula organizzativa e gestionale.

Tale formula prevede che CEM Ambiente S.p.A. non svolga direttamente, con personale e mezzi propri, tutti i diversi servizi riconducibili all'igiene ambientale (raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti, spazzamento delle strade, etc.), occupandosi invece in via prevalente di pianificare, progettare, appaltare, coordinare, ottimizzare e controllare la corretta esecuzione degli stessi in nome e per conto dei Comuni soci, affidandone - in parte - la concreta esecuzione ad operatori privati selezionati mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica e gestendo invece in forma diretta alcune fasi del servizio quali, come si vedrà più oltre, la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti, etc.

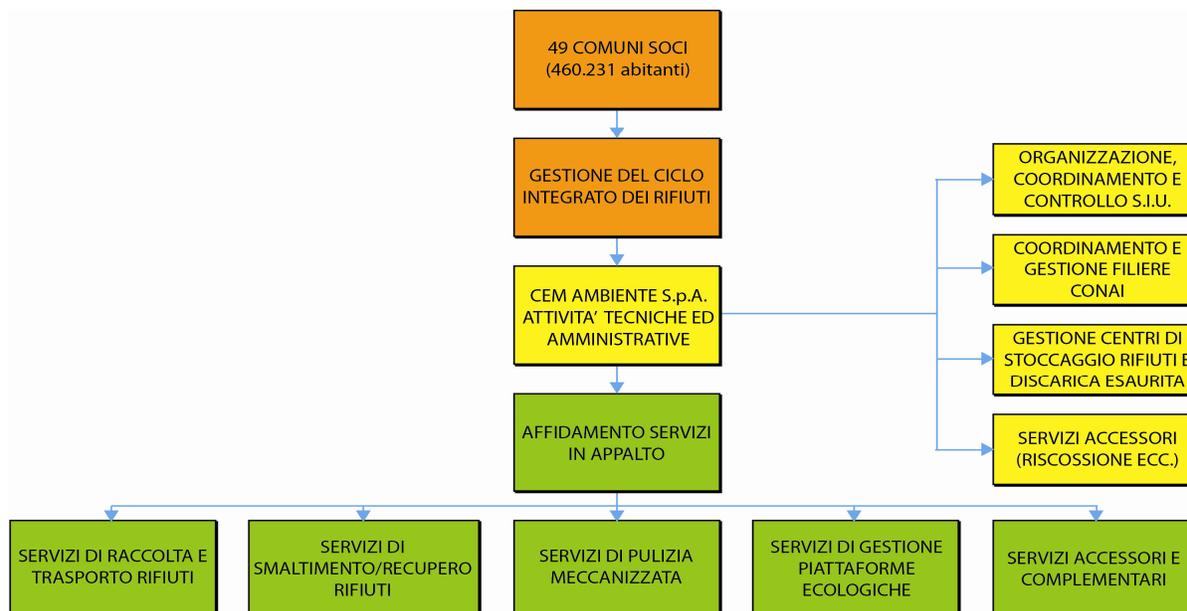
Attraverso tale peculiare modalità organizzativa, CEM Ambiente garantisce la concreta liberalizzazione di alcune fasi del servizio in favore degli operatori presenti sul mercato, assicurando nel contempo - nella specificità della formula *in house* - il rispetto dei principi sanciti dalla norma comunitarie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

Sulla base della predetta configurazione organizzativa, CEM Ambiente S.p.A. gestisce da anni i servizi di igiene urbana per conto dei Comuni soci: in tale ottica l'esperienza ed i risultati gestionali conseguiti nel corso degli anni (come più oltre evidenziati) dimostrano la convenienza tecnico-economica della decisione assunta circa l'affidamento del servizio da parte del Comune, anche nell'ottica di garantire l'ottimizzazione 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 funzionali a garantire l'assolvimento delle condizioni e degli standard qualitativi richiesti dal CEM e dai Comuni soci.

La predetta strutturazione aziendale è peraltro 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.

Il ruolo di CEM Ambiente S.p.A. si concreta, dunque, nell'effettuazione delle attività di supporto alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti per conto dei Comuni soci, cui spetta in ogni caso ogni decisione finale sulle modalità di effettuazione dei servizi. Tali attività si concretano, nello specifico: nell'organizzazione in forma coordinata delle modalità di effettuazione dei diversi servizi riconducibili all'igiene urbana come più oltre descritti; nella definizione delle tipologie e caratteristiche degli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti raccolti sul territorio; nell'individuazione, secondo le forme dell'evidenza pubblica dei soggetti materialmente deputati alla concreta esecuzione degli stessi servizi; nel successivo controllo sulla corretta esecuzione contrattuale; nel coordinamento e nel controllo della qualità, efficacia ed economicità dei diversi servizi riconducibili al servizio integrato di igiene urbana. CEM Ambiente non si occupa, invece, se non in forma parziale, dell'esecuzione diretta dei servizi di igiene urbana, 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 i servizi *in house* per conto dei propri Comuni, limitando in tale modo il principio di concorrenzialità sancito dall'Unione Europea).

Sulla base di tale strutturazione strategica ed organizzativa, i diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica riconducibili alla categoria “servizi di igiene urbana” vengono appaltati ad operatori selezionati sul mercato in esito all’esperienza di regolare procedura competitiva ad evidenza pubblica, come da seguente schema riepilogativo:



Le macroaree di riferimento dei servizi gestiti attraverso CEM Ambiente sono riconducibili:

- da una parte all’effettuazione dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti e spazzamento strade meccanizzato e manuale che ricomprendono, oltre alle raccolte differenziate eseguite con la modalità “porta a porta” anche le fasi intermedie relative alla gestione delle piattaforme ecologiche comunali, il tutto come di seguito precisato; l’organizzazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti è stata nel tempo improntata, e continuamente rivista e migliorata, puntando fortemente sui sistemi di differenziazione delle raccolte all’origine mediante modalità di raccolta “porta a porta” integrati dalla realizzazione di piattaforme ecologiche comunali per il conferimento dei rifiuti che per tipologia o quantità non è conveniente raccogliere a domicilio (complessivamente, nella piattaforma ecologica standard, vengono raccolte in modo separato ed avviate a recupero o smaltimento circa 25 frazioni di rifiuto) con il chiaro obiettivo di massimizzare la percentuale di differenziazione del rifiuto raccolto, percentuale oggi arrivata al 72% medio sull’intero territorio servito (e sin dal 2007 costantemente superiore all’obiettivo del 65% prescritto dal D.Lgs. 152/2006 alla data del 31/12/2012).
- dall’altra all’effettuazione dei servizi di trattamento / recupero / smaltimento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte in forma differenziata.

Segue la descrizione sintetica delle modalità di effettuazione dei servizi di igiene urbana svolti sul territorio dei Comuni soci.

- 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.
- IMBALLAGGI IN CARTONE: raccolta attiva nelle zone industriali di maggiori dimensioni.
- MULTIPAK: raccolta in sacchi semitrasparenti con frequenza generalmente settimanale, fatte salve rare eccezioni di comuni con raccolta ogni 2 settimane. La raccolta è composta da imballaggi in plastica, imballaggi metallici e imballaggi poliaccoppiati.
- VETRO: raccolta settimanale in bidoni o secchi.
- SCARTI VEGETALI: raccolti a domicilio in 10 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.
- INGOMBRANTI: servizio su prenotazione attivo a domicilio in 10 comuni con frequenze variabili. Negli altri comuni il conferimento avviene a cura dei cittadini presso la piattaforma ecologica.

Come accennato i servizi di igiene urbana, oltre ai servizi di raccolta domiciliare dei rifiuti ricomprendono l'effettuazione delle seguenti attività:

- GESTIONE PIATTAFORMA ECOLOGICA: servizio disponibile in tutti i comuni per il conferimento di tutte le tipologie di rifiuti urbani e assimilati non pericolosi che non possono essere raccolte a domicilio, quali legno, metalli, macerie, RUP, RAEE. Le piattaforme sono aperte al pubblico con orari diversi a seconda del comune. Per sei casi, massimo due comuni confinanti sono convenzionati ed utilizzano un solo impianto.
- PULIZIA MECCANIZZATA: servizio di pulizia delle strade svolto con autopulitrici di idonee dimensioni a seconda delle caratteristiche del territorio da servire e affiancate da un operatore ausiliario dotato di scopa o soffiatore che opera nei tratti non raggiunti dalla spazzatrice.
- PULIZIA MANUALE: servizio realizzato da operatori prevalentemente dedicati alla vuotatura dei cestini e alla pulizia manuale delle aree pedonali, dei centri storici, delle piazze.

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 esternalizzazione del servizio in favore della stessa CEM Ambiente S.p.A.:

- il dato medio della percentuale di raccolta differenziata sul bacino territoriale di riferimento del CEM è stata, nel corso del 2014, a circa il 71,5% dei rifiuti raccolti, a fronte di una percentuale riferita al Comune di Cernusco S/N pari a circa il 65 %;
- 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 quasi eliminazione degli smaltimenti in discarica (con percentuali inferiori al 1% dei rifiuti raccolti), 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. Il tutto come si evince anche dallo studio di bench-marking

effettuato dalla SDA Bocconi, datato settembre 2014 ,allegato alla presente relazione;

- i quantitativi di materiali recuperabili raccolti sul territorio e ceduti alle diverse filiere CONAI o a libero mercato sono stati, nel 2014, pari a 75.774 tonnellate, con un ritorno economico per i Comuni soci di € 3.790.288, ovvero € 8,58 per ciascun abitante residente (dato medio), come da seguente prospetto.

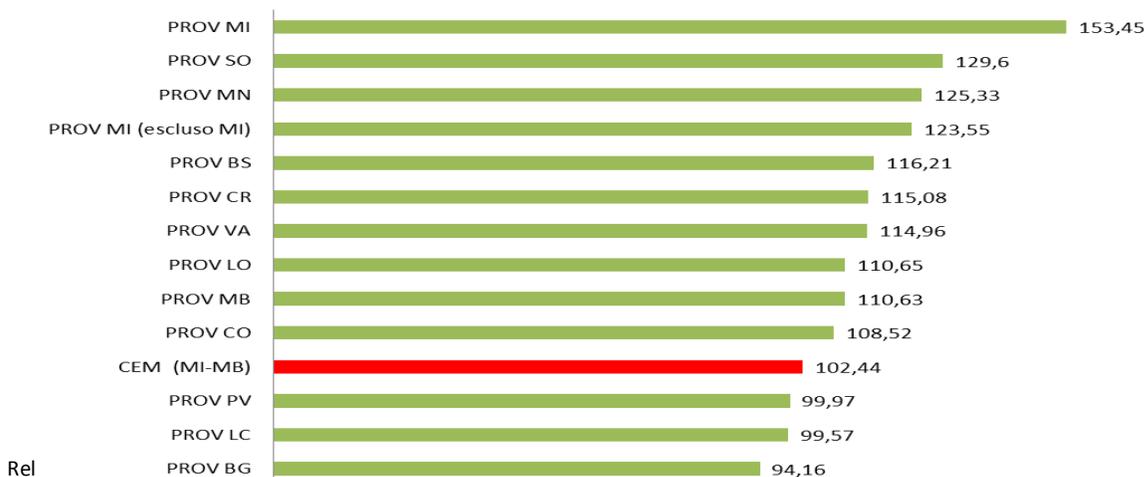
	Anno 2014	Anno 2013	Anno 2012	Anno 2011
ricavi totali distribuiti €/anno	4.610.924	3.790.288	3.978.957	4.336.383
ricavi distribuiti €/ abitante/	10,40	8,58	9,00	9,90
totale materiali recuperati	75.774	75.297	72.805	73.479

- 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 2014	Anno 2013	Anno 2012	Anno 2011
Kg/anno avviati a riciclo	130.144.808	128.544.338	122.915.200	124.051.000
Kg/anno CO ₂ non emessa	151.716.475	146.540.406	141.298.200	145.994.269
Kg/anno CO ₂ non emessa (pro capite)	342	332	334	353

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

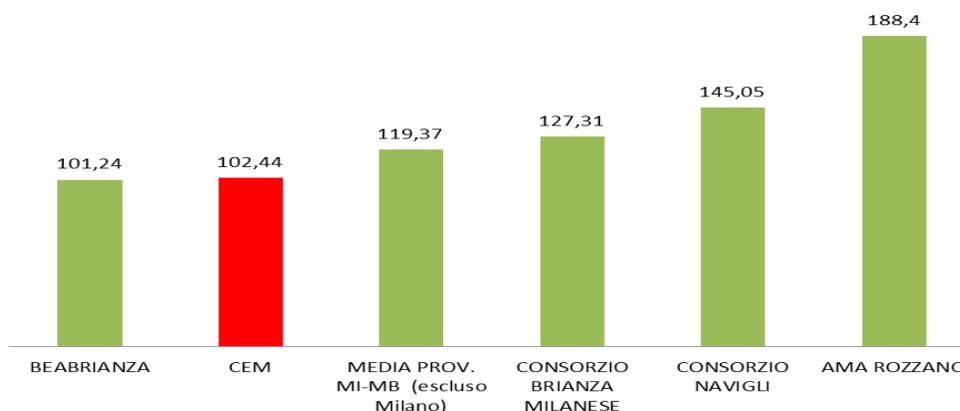
CONFRONTO MEDIE PROV.



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



Vale la pena evidenziare, quale elemento ulteriore, la progressiva riduzione delle tariffe di smaltimento applicate da CEM Ambiente ai Comuni soci, che evidenzia sin dal 2011 – in una proiezione di costo a parità di quantitativo di rifiuto trattato per le diverse tipologie di rifiuto (riferimento conferimento 2014) - una riduzione dei costi ripartiti a carico dei soci per oltre 3,3 milioni di euro complessivi, come da seguente prospetto di dettaglio:

risparmio tariffe per i soci 2012 su 2011	€ 220.000
risparmio tariffe per i soci 2013 su 2011	€ 685.000
risparmio tariffe per i soci 2014 su 2011	€ 1.075.000
risparmio atteso 2015 su 2011	€ 1.350.000

E' in ogni caso doveroso precisare che per la configurazione 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) e non già alla singola voce di costo riguardante una o più parti del servizio stesso**. Nello specifico, infatti, in ragione delle politiche di incentivazione delle raccolte differenziate approvate dai Comuni soci in sede di Assemblea anche mediante la realizzazione di infrastrutture per supportarne l'ottimale gestione (impianti di trasferimento e trattamento rifiuti, piattaforme ecologiche, 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, legno, 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 gli "Indicatori di gestione dei SPL" che erano stati definiti in vigore dell'oggi abrogato art. 4 del D.L. 138/2011 per valutare le performance dei servizi di igiene urbana.

Indicatori di contesto

a	produzione pro-capite RSU in Kg/ab anno: SECCO + RSU	105
	totale indifferenziato	126
b	produzione pro-capite rifiuti differenziati in Kg/ab anno	330
c	densità dell'utenza domestica in ab/Kmq	1.245

Indicatori dell'efficienza ambientale

A	rifiuto urbano trattato in impianti di incenerimento Kg/ab anno	129
B	rifiuto urbano smaltito in discarica in Kg/ab anno	0,03
c	rifiuto urbano trattato in impianti di compostaggio in Kg/ab anno	55
d	- rapporto di % RSU smaltita in discarica/produzione totale RSU	0
	- rapporto in % RSU oggetto di raccolta differenziata/produzione totale RSU	72
e	rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio e digestione aerobica/	100
f	rapporto in % RSU trattati in impianto di compostaggio/produzione totale RSU	13
g	rapporto in % RSU trattati in impianti di incenerimento/produzione totale RSU	28
h	produzione pro-capite RSU attuale – produzione procapite RSU nell'anno 2000/	5

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto

a	costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto indifferenziati	65,5
b	costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto differenziati	119,5

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale impiantistica

a	rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio / capacità massima	10%
b	rapporto in % capacità massima autorizzata per impianti di compostaggio / produzione totale RSU	15%
c	rapporto di % rifiuto trattato in discarica/capacità massima autorizzata	0%
d	rapporto in % capacità massima autorizzata per impianti di incenerimento/	45%

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 quasi 500.000 abitanti residenti.

Allegato :

studio di benchmarking posizionamento CEM, effettuato dalla SDA Bocconi, datato settembre 2014;