

## Comune di SALERANO SUL LAMBRO

Provincia di Lodi

☎ 0371 71391 - 📠 0371 71184

### Relazione

**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.**

**Artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23/12/2022, n. 201 - Art. 7 del D.Lgs. 31/3/2023, n. 36 - Art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016**

**GIUGNO 2024**

### **INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Servizi di igiene urbana
Importo dell'affidamento	229.830,00€
Ente affidante	Comune di Salerano sul Lambro
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i> (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. c)
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Durata dell'affidamento	10 anni
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Territorio del Comune di Salerano sul Lambro

### **SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo:	Geom. Nicoletta Donelli
Ente di riferimento	Comune di Salerano sul Lambro
Area/servizio:	TECNICO
Telefono:	037171391
Email/PEC	comune.saleranosullambro@pec.regione.lombardia.lo.it
Data di redazione	19/06/2024

## Sommario

1. Premesse. Il quadro normativo di riferimento.....	4
2. Inquadramento generale del contesto di riferimento comunale.....	7
3. Oggetto dell'affidamento in house in favore della società pluripartecipata CEM Ambiente S.p.A.....	11
4. CEM Ambiente S.p.A. - Strutturazione organizzativa della società e dell'assetto generale del servizio.....	14
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.....	20
6. Valutazione circa la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per legittimare l'affidamento in forma diretta, secondo la formula dell' <i>in house providing</i> , del servizio di igiene urbana quale servizio pubblico locale di rilevanza economica in favore della società CEM Ambiente S.p.A. ....	33

## 1. Premesse. Il quadro normativo di riferimento.

**La presente relazione** è redatta ai sensi delle disposizioni introdotte dagli artt. 14 e 17 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 in tema di motivazione della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale e, segnatamente, delle previsioni introdotte dal comma 2 del richiamato art. 17, che dispone: *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”*.

**Richiama**, altresì, le disposizioni di cui all'art. 7 D.Lgs. 31/3/2023, n. 36, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2, nella parte in cui dispone che *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato”*.

**Tiene conto** dell'incidenza delle disposizioni introdotte dall'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. 138/2011 e 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”*, evidenziando puntualmente alcuni aspetti che assumono rilievo specifico sul territorio del Comune di Salerano sul Lambro e, segnatamente:

- della mancata definizione, in Regione Lombardia, degli ambiti territoriali ottimali e, conseguentemente, dei relativi organi di governo;
- della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento secondo la formula dell'*in house providing* unitamente alle ragioni sottese a tale scelta *“con riferimento agli obiettivi di universalità e*

*socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio”;*

- della non necessità di dare corso, da parte del soggetto affidatario in house - CEM Ambiente S.p.A. - e relativamente allo specifico affidamento del servizio di che trattasi, della realizzazione di interventi infrastrutturali, che non risultano necessari per la puntuale realizzazione del servizio stesso, come si evince dal complessivo progetto di organizzazione e gestione formulato da CEM Ambiente;

il tutto anche alla luce di quanto ulteriormente previsto dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, con particolare riferimento alle previsioni di cui all'art. 5, rubricato *“Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni”* che ribadisce il ruolo delle Regioni per incentivare *“... la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, **anche tramite organizzazioni volontarie**, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale **o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio”**;*

**Si ricollega**, infine, alla disposizione di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016 e successive modifiche ed integrazioni, che ha introdotto l'obbligo di sottoporre lo schema di atto deliberativo riguardante l'acquisto di partecipazioni azionarie da parte di amministrazioni pubbliche - da motivare nei termini di cui al primo comma del citato art. 5 - a forme di consultazione pubblica;

**Richiama** gli articoli 200 e 202 del D.Lgs. 152/2006, nonché l'art. 3-bis del d.l. 138/2011 e il PRGR della Regione Lombardia come aggiornato nel 2022 per quanto riguarda l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, considerando la soluzione alternativa prescelta dalla Regione rispetto al sistema degli ATO. CEM Ambiente si rapporta ai Comuni soci come a ETC sotto tutti i profili dell'affidamento, mentre sono allo studio soluzioni organizzative finalizzate all'aggregazione volontaria in materia di affidamento, alla delega di funzioni e alla semplificazione dell'azione amministrativa.

**Tiene altresì conto** dell'ampia produzione giurisprudenziale in materia di affidamenti in house, provenienti da due livelli di fonti giurisprudenziali:

- giurisprudenza comunitaria, ossia la fonte originaria dell'istituto dell'*in house providing*, dei suoi limiti e dei suoi requisiti;
- giurisprudenza nazionale, che si distingue dalla prima per un orientamento più restrittivo per via della presenza dell'obbligo di motivazione, legittimato dalla Corte costituzionale con la sentenza 100/2020.

In una tipologia di affidamento come quella dell'*in house*, per l'appunto di origine pretoria, un aggiornamento costante sui precedenti giurisprudenziali risulta fondamentale per comprendere l'adeguatezza o meno della pratica concreta rispetto alle prescrizioni del legislatore.

**Considera infine** gli adempimenti regolatori dell'ARERA di cui alle delibere 363/2021/R/rif *“Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”* come aggiornato dalla delibera 389/2023/R/rif *“Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)”*, 15/2022/R/rif *“Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani”*, 385/2023/R/rif *“Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani”* e 387/2023/R/rif *“Obblighi di monitoraggio e di trasparenza sull'efficienza della raccolta differenziata e sugli impianti di trattamento dei rifiuti urbani”*, che costituiscono l'asse principale del sistema regolatorio di ARERA.

**Ciò premesso, la presente relazione, in conformità alle richiamate norme, è dunque 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 aderire alla società a totale capitale pubblico CEM Ambiente S.p.A. e di affidare alla stessa, secondo la formula dell'*in house providing*, la gestione dei servizi di igiene urbana come meglio descritti nel prosieguo.**

## 2. Inquadramento generale del contesto di riferimento comunale.

**Caratteristiche del territorio comunale.** Il territorio comunale è esteso su una superficie di 4,37 km<sup>2</sup> con una rete stradale di circa 3800 di media, una popolazione di 2.659 abitanti, n. 1150 utenze domestiche e n. 54 utenze non domestiche.

Il territorio del Comune è convenzionalmente suddiviso in 2 zone, che costituiscono aree di riferimento da tempo codificate a livello generale per tutti i servizi e le attività svolte o presenti nel Comune.

Al 31/12/2022, la produzione di rifiuti pro-capite ammontava (2659 abitanti) a 335 kg/anno: il dato non include però il conteggio dei rifiuti gestiti con impegno di spesa al di fuori del PEF.

I dati forniti da ISPRA per l'anno 2022 mostrano che la percentuale di raccolta differenziata è pari a circa il 71,65% con un costo pro-capite di € 81,00, che è stato però oggetto di un'istanza di superamento del limite di cui al comma 4.6 del MTR-2 avanzata all'ARERA con prot. 2448 del 16 maggio 2024 resasi necessaria per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione nel suo complesso e per adempiere alle delibere 389/2023/R/rif e 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023.

**Attuali modalità di gestione.** Il servizio di igiene urbana è attualmente gestito nel territorio comunale tramite ricorso al mercato.

Più specificatamente, il servizio è svolto dalla società Pizzamiglio Andrea S.r.l., con sede legale in Siziano (PV), Via F.lli Cervi 62/64, 27010, Codice Fiscale e P.IVA 01165010180, giusta contratto d'appalto del servizio di raccolta, trasporto, smaltimento rifiuti, spazzamento strade e servizi opzionali in forma associata con i Comuni di Castiraga Vidardo, Marudo e Valera Fratta rep. n. 158, stipulato in data 09/11/2018, all'esito della procedura ad evidenza pubblica indetta con determinazione dirigenziale n. 67/216 del 19/09/2018 (C.I.G. 7220185D23).

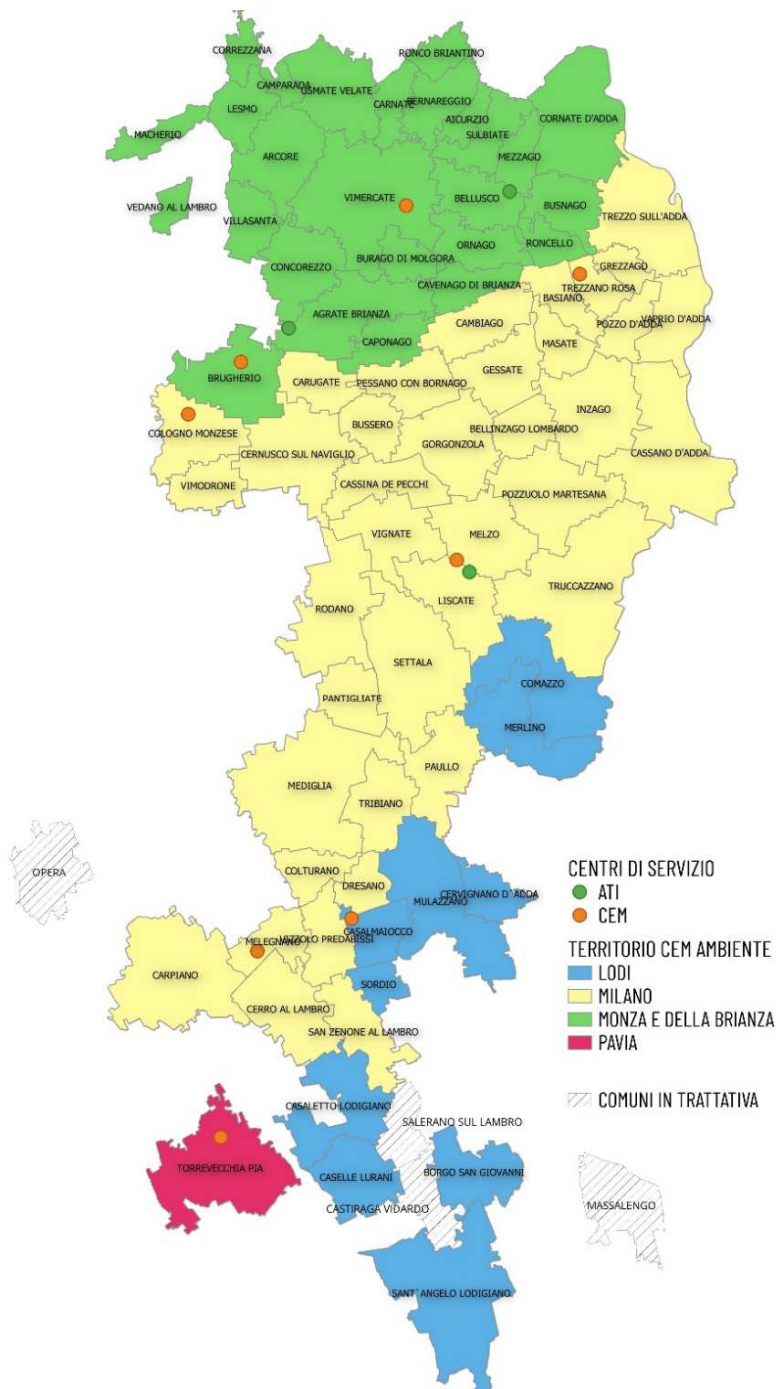
La durata dell'affidamento era stabilita in anni 5 con scadenza in data 30/09/2023 a cui è seguito un affidamento diretto del singolo Comune di Salerano sul Lambro a tutto il 31/12/2023 con provvedimento in data 18/04/2023 più una proroga contrattuale di mesi 6 al 30/06/2024 con provvedimento in data 12/12/2023 ed ulteriore proroga tecnica di mesi 5 e dunque con scadenza al 30/11/2024, con provvedimento in data 24/05/2024.

Sono inclusi nell'affidamento contrattuale gli oneri di smaltimento di tutti i rifiuti oggetto del servizio, così come la gestione dei rifiuti valorizzabili.

**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 75 Comuni soci, sulla base degli specifici accordi contrattuali adottati in attuazione del pronunciamento dei singoli Comuni affidanti, per un totale di circa 685.000 abitanti e secondo la medesima formula organizzativa e gestionale.

In particolare, come si evince dall'immagine che segue, CEM Ambiente S.p.A. assicura la gestione dei servizi di igiene urbana per una parte importante dei Comuni limitrofi / confinanti con il Comune di Salerano sul Lambro, assicurando nei fatti una gestione unitaria e sostanzialmente omogenea dei servizi su un territorio ampio, generando di conseguenza quelle economie di scala ed uniformità delle gestioni indicate dal legislatore come

da disposizioni richiamate in premessa. Di rilievo strategico ai fini del presente affidamento del servizio risulta la presenza omogenea sul territorio CEM di centri di servizi, punti nevralgici dell'attività tecnica dei CEM Ambiente S.p.A., di proprietà della società, rispetto ai quali il Comune di Salerano si trova in posizione molto favorevole, in quanto distante pochi chilometri dai centri di servizio di Liscate, Melegnano e Casalmaiocco.



Come si vede dalla planimetria, i Comuni soci di CEM Ambiente S.p.A. insistono su quattro province (Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia), interessando in maniera importante il territorio del sud milanese e del lodigiano e presidiando in maniera significativa il territorio limitrofo a quello del Comune di Salerano sul Lambro.

Il capitale sociale di CEM Ambiente è pari a € 16.920.240, mentre il patrimonio netto risultante dal bilancio d'esercizio si avvicina ormai a 60 milioni di euro, come si evince dalla seguente tabella, da cui emerge altresì il progressivo consolidamento economico-patrimoniale accertato nel corso degli anni.



	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021*	Anno 2022*	Anno 2023
Valore della produzione consolidato	€ 67.529.730	€ 67.969.026	€ 75.875.830	€ 86.573.377	€ 91.715.815
Patrimonio netto consolidato	€ 40.176.515	€ 50.893.296	€ 54.844.159	€ 59.144.866	€ 62.070.465
Utile netto consolidato	€ 1.910.384	€ 2.618.108	€ 2.748.982	€ 2.674.618	€ 2.201.604

\* N.b: in data 21 dicembre 2021, come da atto n. 130230/20902 di rep. del notaio Vittorio Meda, è stata perfezionata la fusione per incorporazione di CEM Servizi S.r.l. in CEM Ambiente S.p.A., i cui effetti contabili trovano evidenza dal 1° gennaio 2021.

Vale la pena evidenziare come il medesimo *trend* sia riscontrabile anche con riferimento:

- al valore risultante dalle stime patrimoniali periziate nel corso del tempo, in forza delle quali il valore della singola azione CEM, che ancora nel 2007 era stimato in € 2,211 (di cui € 1,00 nominali ed € 1,211 a titolo di sovrapprezzo) è progressivamente aumentato ad € 2,444 (2011), € 2,664 (2014), € 3,18 (2017), € 3,56 (2019), 3,79€ (2020), 4,02€ (2021) per arrivare ad € 4,77 alla data del 31 dicembre 2022 ed all'importo di € 4,80 risultante dalla valutazione riferita alla data del 31 dicembre 2023;

	2007	2011	2014	2017	2019	2020	2021	2022	2023
valore unitario azioni CEM	2,211 €	2,444 €	2,664 €	3,180 €	3,560 €	3,790 €	4,020 €	4,770 €	4,800 €
valore nominale	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €
valore di sovrapprezzo	1,211 €	1,444 €	1,664 €	2,180 €	2,560 €	2,790 €	3,020 €	3,770 €	3,800 €

- al numero dei Comuni che nel tempo hanno acquisito la qualifica di Comuni soci condividendo il modello organizzativo e gestionale adottato da CEM ed attratti dal complessivo livello quali-quantitativo dei servizi resi in favore dei soci, passati dai 47 "storici" agli attuali 75, a fronte di una popolazione servita che di attesta ormai in circa 685.000 abitanti;
- al conseguente incremento riscontrato nel conto economico con riferimento al valore della produzione, passato da circa 37,5 milioni nel 2007 (anno di ingresso in CEM del 48° Comune) agli oltre 91 milioni di euro accertati sul bilancio 2023.

La Società è dotata di un modello organizzativo ex D.lgs. 231/2001 ed è in possesso delle certificazioni UNI EN ISO 9001:2015 e 14001-2015 nonché di registrazione EMAS ai sensi del Regolamento /CE) n. 1221/2009.

In attuazione delle indicazioni strategiche stabilite dall'Assemblea degli azionisti, la peculiare modalità di gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A., prevede che la stessa si occupi in primo luogo - in nome e per conto dei Comuni soci - di pianificare, progettare, coordinare, ottimizzare e controllare la corretta esecuzione dei servizi svolti sul territorio, svolgendo in forma diretta una parte importante delle attività e servizi, quali i servizi di raccolta porta a porta e trasporto rifiuti, la raccolta ingombranti a domicilio, lo spazzamento stradale manuale e meccanizzato, i trasporti da centro di raccolta, lo svuotamento cestini, le micro-raccolte (pile, farmaci e siringhe, ToF), la rimozione delle discariche abusive, i servizi spot ed altri servizi accessori, etc.,

nonché la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti, del Centro Multimateriale di Liscate e di tutti gli impianti autorizzati in regime ordinario di proprietà, con particolare riferimento ai centri di raccolta, le attività di controllo dell'andamento dei servizi ed 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.).

Per la parte residua riferita ai servizi non eseguiti direttamente, CEM Ambiente S.p.A. si avvale di operatori selezionati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica; ciò avviene, in particolare, con riferimento alla gestione dei servizi di conduzione dei centri di raccolta, alla fornitura di attrezzature accessorie, alla realizzazione di campagne informative, nonché - in generale - ai servizi di trattamento / recupero / smaltimento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte per via differenziata: ingombranti, RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), 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 nel centro di raccolta (ad eccezione delle terre da spazzamento stradale, che saranno trattate ed avviate a recupero presso l'impianto CEM di Liscate).

Sul territorio del Comune di Salerano sul Lambro i servizi saranno erogati direttamente da CEM: secondo gli indirizzi strategici formulati dalla società, i servizi svolti a favore di nuovi Comuni sono svolti direttamente, con l'obiettivo a lungo termine di erogare direttamente i servizi in tutti i Comuni affidanti.

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 assunta 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 garantire l'assolvimento delle condizioni e degli standard qualitativi richiesti dal CEM e dai Comuni soci.

Ciò premesso, si precisa inoltre che il servizio proposto da CEM Ambiente, come più oltre evidenziato, risulta essere organizzato nel sostanziale rispetto dei criteri ambientali minimi (CAM) aggiornati con Decreto Ministeriale 23 giugno 2022 "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale", come da valutazione puntuale allegata alla presente, 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.

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

Come anticipato nel capitolo che precede, 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 in nome e per conto dei comuni soci;
- b. raccolta dei rifiuti urbani e assimilati in forma differenziata mediante la modalità "porta a porta": frazione secca, frazione umida (FORSU), 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 (con possibile estensione del servizio a supporto dei servizi TARI), 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 software dedicati alle attività gestionali, i controlli tecnico - operativi e di accertamento sul territorio finalizzati alla verifica del rispetto delle norme e dei regolamenti, i servizi accessori e complementari legati alle problematiche inerenti il servizio ed ai conseguenti adempimenti amministrativi;
- e. gestione e conduzione del centro di raccolta comunale, inclusa effettuazione delle manutenzioni ordinarie e straordinarie;
- f. trasporto dei rifiuti raccolti presso il centro di raccolta comunale agli impianti di destinazione;
- g. servizi accessori e complementari di igiene urbana e decoro ambientale, raccolta differenziata e pulizia rifiuti di mercati, sagre e manifestazioni in genere, rimozione delle discariche abusive dal territorio, servizi di ritiro dei rifiuti assimilati, servizio di ritiro rifiuti ingombranti a domicilio; copertura servizi di emergenza introdotti dalla delibera TQRIF ARERA;
- h. trattamento dei rifiuti urbani e assimilati raccolti per via differenziata (secco, ingombranti, umido (FORSU), 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 nel centro di raccolta 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 kit per le nuove utenze e, in più in generale, di attrezzature per la raccolta differenziata;
- k. (eventuale) servizi di riscossione (o di supporto alla riscossione) della tassa rifiuti o, qualora venga implementata, nel rispetto delle norme di riferimento, della tariffa-corrispettivo.

## **Obblighi di servizio e principi di erogazione**

Per gli obblighi di servizio di cui CEM Ambiente S.p.A. si fa carico, si rimanda alla sezione dei Principi fondamentali della Carta dei servizi e al contratto di servizio, realizzati secondo gli schemi tipo redatti dall'Autorità. Si richiamano qui i Principi fondamentali della Carta dei servizi:

### EGUAGLIANZA

L'erogazione del servizio pubblico è ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti.

Cem Ambiente si impegna a erogare il servizio a tutti i cittadini senza alcuna distinzione dovuta a motivi di sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche. Si obbliga a garantire parità di trattamento, parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

### IMPARZIALITA'

Il rapporto fra Cem Ambiente e i suoi utenti è improntato su criteri di imparzialità, obiettività ed equità.

In funzione di tali obblighi devono essere comunemente interpretate le singole clausole delle condizioni generali e specifiche di erogazione del servizio e le norme regolatrici di settore.

### CONTINUITA'

Cem Ambiente si impegna a erogare un servizio continuo, regolare e senza interruzioni e ad adottare i provvedimenti necessari per ridurre al minimo eventuali disservizi.

In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, Cem Ambiente provvede ad adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile e a fornire agli stessi tempestive informazioni sulle motivazioni e durata di tali disservizi, secondo quanto espressamente regolato dalla normativa di settore.

In caso di sciopero si applicano le disposizioni della L. 12/6/1990, n. 146 recante le norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

### PARTECIPAZIONE

Cem Ambiente promuove la partecipazione dell'utente sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione dei servizi sia per migliorare la collaborazione con l'utenza.

L'utente ha diritto di richiedere e ottenere dal gestore le informazioni che lo riguardano, può presentare documenti, formulare suggerimenti e inoltrare reclami; ha diritto a ricevere risposte esaurienti.

### EFFICIENZA ED EFFICACIA

Cem Ambiente s'impegna a perseguire, in maniera continuativa, obiettivi di miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi, anche adottando soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

Cem Ambiente provvede, altresì, alla graduale e possibile informatizzazione, riduzione e semplificazione delle procedure adottate, onde limitare progressivamente gli adempimenti formali richiesti agli Utenti.

È prevista, inoltre, la rilevazione periodica degli standard di qualità del servizio fornito, mediante l'adozione di idonei strumenti.

### PRIVACY

Cem Ambiente si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali degli utenti avvenga nel rispetto

delle disposizioni di cui al D.Lgs 30/6/2003, n. 196, consentendo l'esercizio dei diritti previsti all'art. 7 "Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti" del medesimo Decreto.

Il titolare del trattamento dei dati personali è Cem Ambiente con sede legale a Cavenago di Brianza, Località Cascina Sofia.

L'erogazione del servizio avviene in considerazione delle linee direttive derivanti dall'eterointegrazione dell'ARERA:

- Il corrispettivo è calcolato secondo il MTR-2 come aggiornato dalla delibera 389/2023/R/rif, che definisce il valore massimo che il corrispettivo può assumere, secondo il sistema dei costi riconosciuti sostenuti nell'anno a-2;
- Il contratto di servizio è redatto secondo lo schema tipo predisposto dall'Autorità con la delibera 385/2023/R/rif, con richiamo agli obblighi di servizio e al detto metodo di calcolo del corrispettivo dovuto al gestore;
- I servizi sono erogati secondo il TQRIF con i relativi obblighi contrattuali, modulati secondo lo schema di posizionamento nella matrice di cui all'art. 3 della relativa Delibera.

Si precisa che dalla documentazione fornita dalla società si rileva l'assenza di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari a favore della stessa riconducibili ad "**aiuti di Stato**"; in particolare, il corrispettivo per il servizio di igiene urbana in favore di CEM Ambiente S.p.A. non costituisce aiuto di Stato, integrando la contropartita delle prestazioni effettuate dalla società per assolvere agli obblighi di servizio pubblico regolamentati nel contratto di servizio e quantificabili con un canone idoneo a coprire i costi del servizio pubblico, con ciò confermandosi la "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

Sotto il profilo economico finanziario, il corrispettivo è determinato secondo il metodo di calcolo disciplinato da ARERA mediante la delibera 363/2021/R/rif "*Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*" come aggiornato dalla delibera 389/2023/R/rif "*Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)*". Il sistema del regolatorio richiamato porta quindi con sé il rispetto dei principi in materia di aiuti di Stato, secondo la sentenza Altmark:

- a. l'impresa beneficiaria è effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi sono definiti in modo chiaro;
- b. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c. la compensazione, attenendosi alla metodologia tariffaria definita dall'Autorità di regolazione, copre interamente i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

#### **4. CEM Ambiente S.p.A. - Strutturazione organizzativa della società e dell'assetto generale del servizio**

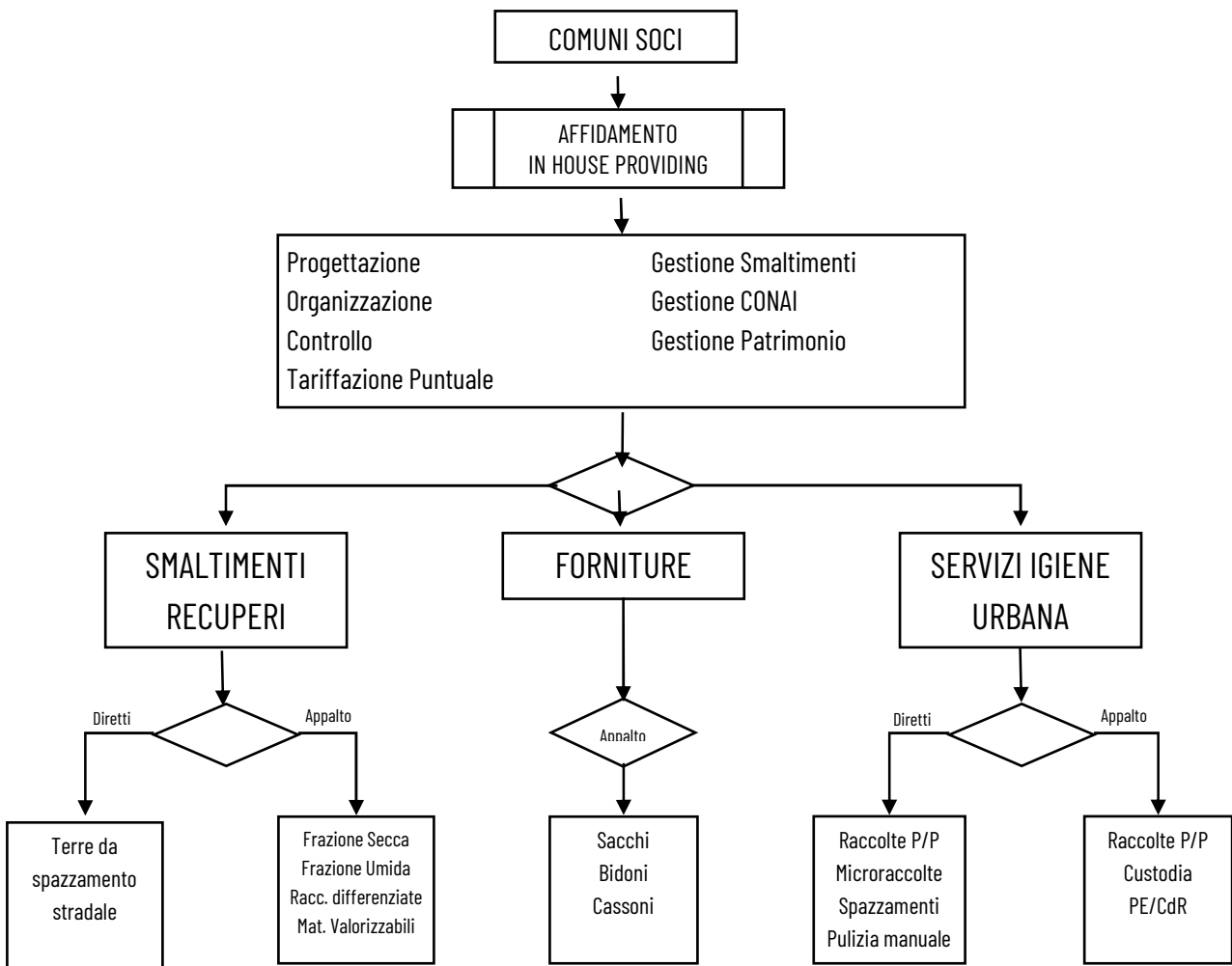
Il ruolo di CEM Ambiente S.p.A. si concretizza nell'effettuazione delle attività di supporto alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti per conto dei Comuni soci, cui spetta in ogni caso ogni decisione finale sulle modalità di effettuazione dei servizi.

Tali attività si concretizzano, nello specifico:

- nell'organizzazione, in forma coordinata ed il più possibile omogenea sull'intero bacino territoriale servito, delle modalità di effettuazione dei diversi servizi riconducibili all'igiene urbana, con specifico riferimento, anche, alle attività di monitoraggio e di controllo del corretto andamento dei servizi e della supervisione ed organizzazione correlata al ciclo integrato di trattamento dei rifiuti urbani ed assimilati, con conseguente rendicontazione ai Comuni soci;
- nel coordinamento e nel controllo della qualità, efficacia ed economicità dei diversi servizi riconducibili al servizio integrato di igiene urbana e nella formulazione delle proposte di miglioramento/ variazione/ modifica delle modalità di effettuazione dei servizi, da sottoporre alla preventiva approvazione dei Comuni soci;
- nella gestione in forma diretta di una parte importante delle attività e servizi, quali:
  - le attività di controllo dell'andamento dei servizi ed i servizi di supervisione e organizzazione correlati al ciclo integrato dei rifiuti urbani ed assimilati;
  - i servizi di raccolta porta a porta e trasporto rifiuti;
  - lo spazzamento stradale manuale e meccanizzato;
  - i trasporti da centri di raccolta;
  - la raccolta ingombranti a domicilio;
  - lo svuotamento cestini;
  - le micro-raccolte (pile, farmaci e siringhe, ToF);
  - la rimozione delle discariche abusive;
  - i servizi spot ed altri servizi accessori e complementari;
  - la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti, del Centro Multimateriale e di tutti gli impianti autorizzati in regime ordinario di proprietà o in diritto di superficie, con particolare riferimento ai centri di raccolta comunali;
  - la gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, legno, etc.).
- nella definizione delle tipologie e caratteristiche degli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti raccolti sul territorio e nella conseguente individuazione, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, degli operatori terzi materialmente deputati alla concreta esecuzione dei vari segmenti del servizio non eseguiti direttamente, con particolare riferimento alla gestione dei servizi di conduzione dei centri di raccolta, alla fornitura di attrezzature accessorie, alla realizzazione di campagne informative, nonché - in generale - ai servizi di trattamento / recupero / smaltimento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte per via differenziata: ingombranti, RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), 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 nel centro di raccolta (ad eccezione delle terre da spazzamento stradale, che saranno trattate ed avviate a recupero presso l'impianto CEM di Liscate

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:



**Configurazione operativa dei servizi oggetto di affidamento.**

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

- minimizzare il quantitativo complessivo di rifiuti prodotti;
- massimizzare la raccolta in forma differenziata dei rifiuti;
- massimizzare il recupero di materia;

- avviare al recupero energetico la frazione secca non differenziata e tutte le frazioni suscettibili di tale modalità di recupero;
- 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 e alla divulgazione dei principi fondanti della normativa nazionale in tema di rifiuti urbani.

In conformità al rispetto di questi fondamentali presupposti, l'organizzazione del servizio in essere per la generalità dei Comuni soci, come risultante dal *Disciplinare tecnico*, è improntata su alcuni capisaldi generali che risultano ampiamente rispettosi dei criteri *ambientali minimi* (CAM) disciplinati dal Decreto Ministeriale 23 giugno 2022 (pubblicato sulla G.U. serie generale n. 182 del 05 agosto 2022)<sup>1</sup>. In particolare, fatte salve le specificità organizzative ed operative afferenti alla gestione del servizio che sarà avviato nel Comune di Salerano sul Lambro, come rinvenienti anche dalla scheda costi allegata allo schema di contratto di servizio:

- 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

---

<sup>1</sup> Si segnalano, in particolare, i seguenti aspetti riferiti alla sensibilità ambientale riconducibile alla gestione CEM dei servizi di igiene urbana, che hanno nel tempo consentito di raggiungere gli importanti risultati evidenziati in termini di raccolta differenziata ed in ambito ambientale in senso ampio:

- Tutti gli automezzi in servizio hanno motorizzazione "Euro 6";
- Dotazione di bidoni e sacchi per il corretto conferimento dei rifiuti a bordo strada secondo le più avanzate modalità "porta a porta", con sperimentazioni avanzate di sistemi di misurazione e tariffazione puntuale;
- 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, in relazione al proprio consolidato impegno in ambito ambientale ha ottenuto nel tempo le seguenti certificazioni ambientali:
  - UNI EN ISO 9001:2015 (Certificato CertiQuality n. 29377 scad. 12/10/2023) per la seguente attività: "Erogazione di servizi di igiene urbana: raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati, di rifiuti ingombranti a domicilio e di rifiuti differenziati porta a porta, spazzamento stradale manuale e meccanizzato".
  - UNI EN ISO 14001:2004 (certificato n. 13300 23/06/2023) per l'azienda e per gli impianti di Liscate e di Bellusco-Mezzago;
  - registrazione EMAS ai sensi del Regolamento CE 1221/09.
- Nel corso degli anni CEM Ambiente ha provveduto ad implementare la flotta di automezzi con veicoli a trazione totalmente elettrica, rafforzando di recente tale scelta strategica con la messa in servizio di mezzi dedicati anche all'effettuazione dei servizi di raccolta (dal 2021 è in servizio un compattatore 3 assi);
- Nella medesima ottica è in corso la progressiva estensione sugli immobili destinati ai cantieri di servizio l'installazione di tetti fotovoltaici con l'obiettivo di integrare il consumo di energia elettrica ed assicurare la ricarica dei veicoli elettrici a zero emissioni. Ad oggi risultano già operativi i seguenti impianti: - Cavenago 1: 49,28 kW; - Liscate: 142,33 kW; - Bellusco: 52 kW; Cavenago 2: 50,33 kW; mentre è in programmazione la realizzazione di ulteriori nove impianti presso le ulteriori sedi aziendali per una potenza complessiva di 1,5 MW.



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 poliaccoppiati.
- VETRO: raccolta settimanale in bidoni o secchi.
- SCARTI VEGETALI: raccolti a domicilio in circa 20 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 il centro di raccolta.
- RIFIUTI INGOMBRANTI: raccolti a domicilio su prenotazione da parte dell'utente in circa 30 comuni con frequenze e numero di prelievi variabili.

- b.** Tutti i Comuni soci, e così il Comune di Salerano sul Lambro, sono dotati - in affiancamento ai servizi di raccolta domiciliare dei rifiuti - di un centro di raccolta, di norma comunale ed in alcuni 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 il centro di raccolta 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. I centri di raccolta sono aperti 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.** A seguito dell'attivazione del progetto Ecuosacco, di cui si dirà più oltre, è stato avviato un servizio dedicato a specifiche tipologie di utenze, finalizzato alla raccolta di film plastico (costituito prevalentemente di imballaggi secondari e terziari) prodotto dalle aziende e raccolto presso le stesse, attualmente attivo su oltre 1.100 aziende ed in fase di continua crescita.
- d.** Nell'ambito del servizio erogato dal CEM è inclusa una quota specifica destinata alla fornitura dei contenitori 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 il centro di raccolta, tra le quali un'area specifica del sito internet aziendale ("*dove lo butto*"), una *app* dedicata alle informazioni sui servizi in essere sul territorio ("*CEMFacile*"), un numero verde dedicato all'accoglienza utenti (800.342.266), un sistema di trouble ticketing per la gestione delle segnalazioni di disservizio (circa 15.000 segnalazioni gestite nel 2020), 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 software 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 sono 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.** È attivo, a disposizione dei soci, uno specifico software, con possibilità di accesso e verifica da parte del Comune, articolato in: - informazioni di base; - area di comunicazione servizi di base o servizi spot occasionali; - area di stato di avanzamento dei servizi; area di archiviazione dati ed interventi; area di controllo satellitare delle autospazzatrici utilizzate per lo spazzamento meccanizzato del suolo, nonché degli automezzi addetti alla raccolta differenziata domiciliare.
- i.** Vengono pubblicate regolarmente campagne informative specifiche sugli aspetti più significativi e delicati della gestione dei rifiuti urbani. Annualmente sono organizzati interventi nelle scuole di vario grado basati su progetti mirati, riguardanti le varie tematiche in tema ambientale;
- j.** E' inoltre attivo un portale riservato ai soci in cui sono puntualmente e mensilmente rendicontate al Comune, distintamente per tipologia e per impianto di conferimento, le quantità di rifiuto trattate e/o avviate a trattamento/recupero/smaltimento.
- k.** La società cura inoltre una serie di adempimenti amministrativi per i soci, con particolare riferimento ai seguenti:
  - comunicazione dei dati quantitativi ed economici relativi alla gestione dei rifiuti urbani. Tale comunicazione avviene su software online O.R.So. predisposto da Arpa Lombardia;
  - modello Unico di Dichiarazione in Materia Ambientale. Entro la scadenza annuale prevista dalla normativa, il MUD viene presentato alla Camera di Commercio di Milano;
  - trasmissione al termine di ogni anno solare, conclusa la fase di contabilizzazione e consuntivazione dei movimenti, dei formulari e delle bolle di trasporto relativi all'anno precedente;
  - relazione annuale sull'andamento dei servizi;
  - relazione annuale riguardante la valorizzazione dei rifiuti affidati alle filiere CONAI e dettaglio degli importi retrocessi ai singoli comuni.
- l.** 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 il centro di raccolta, nonché informazioni specifiche per i residenti dei comuni nei quali è già stato avviato il progetto Ecuosacco, in 9 lingue differenti.

- m.** Entro il secondo anno di affidamento è prevista l'implementazione del progetto Ecuosacco, progetto sperimentale avviato nel 2014 che consiste in un sacco rosso con codice identificativo, fornito dal Comune in quantità commisurata ai bisogni specifici dell'utenza. Il progetto Ecuosacco è finalizzato alla riduzione della produzione della frazione secca residua pro-capite ed il conseguente incremento della percentuale di raccolta differenziata, attraverso la responsabilizzazione dell'utenza. Alla data attuale il progetto conta 48 aderenti sui 75 Comuni soci di CEM ambiente e ha sistematicamente riportato risultati importanti, come sarà illustrato nella sezione successiva. L'attuazione del progetto prevede, quale corollario, l'installazione sul territorio di distributori automatici di sacchi rossi, al fine di semplificare il reperimento delle attrezzature per la raccolta, sollevando nel contempo l'amministrazione e gli uffici dalle incombenze e dai costi collegati alla distribuzione.

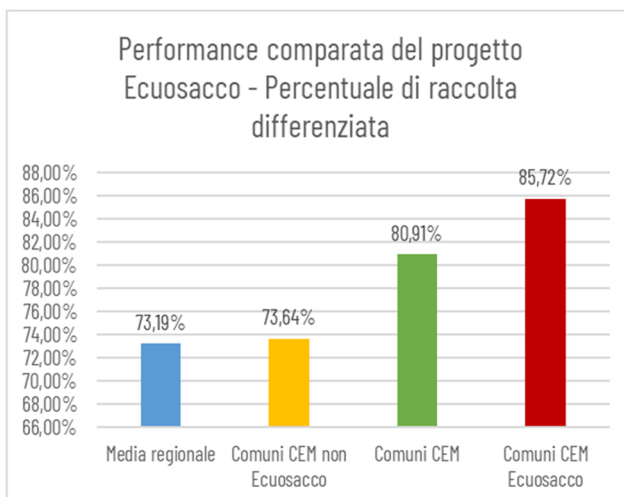
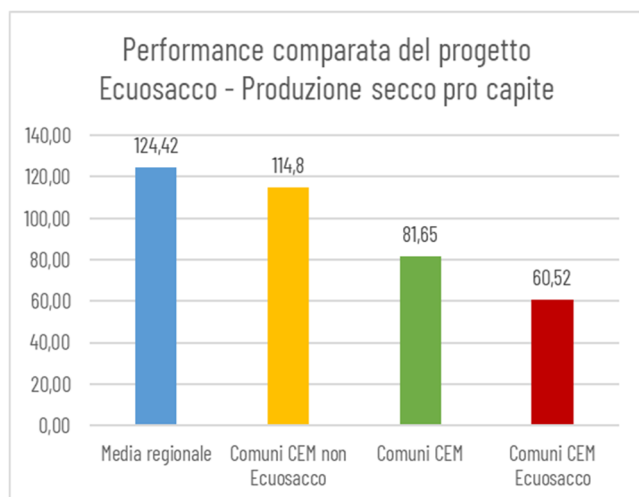
## 5. Dati economici ed indici gestionali essenziali che supportano la positiva valutazione, in termini di complessiva convenienza tecnico-economica, della gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A.

### Elementi qualitativi.

Segue l'illustrazione degli elementi, dei dati e degli indici qualitativi ed economici, riferiti ai Comuni serviti da CEM Ambiente S.p.A., di cui si è tenuto conto nella complessiva valutazione della decisione di affidare il servizio in favore della predetta società secondo la modalità dell'*in house providing*.

In tal senso si evidenzia in prima battuta che le modalità organizzative e di gestione dei servizi, come sopra illustrate e come puntualmente declinate nella documentazione contrattuale, 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 attestate, a livello di media del territorio dei Comuni CEM all'80,91% medio (che diventa l'84,51% per i Comuni che hanno aderito al progetto Ecuosacco dal 2022), a fronte di un dato medio in Regione Lombardia pari al 73,19% (pari, in Provincia di Milano, al 68,25% ed in Provincia di Lodi, al 75,58%) - dati ARPA - ISPRA - 2022.

Il riflesso di tale eccellente andamento si ritrova poi nel dato riferito al quantitativo medio di rifiuto secco indifferenziato che è pari a 81,65 kg pro-capite e che - relativamente ai soli Comuni aderenti al progetto Ecuosacco - è pari a 60,52 kg/ab/anno, il tutto a fronte di una media regionale pari a 124,42 kg/ab/ anno (dati Ispra 2022) ed ai corrispondenti indicatori riscontrabili nella gestione attuale, dove la percentuale di raccolta differenziata si attesta al 71,65% e la produzione annua di rifiuto secco indifferenziato è attorno ai 80 kg/ab.



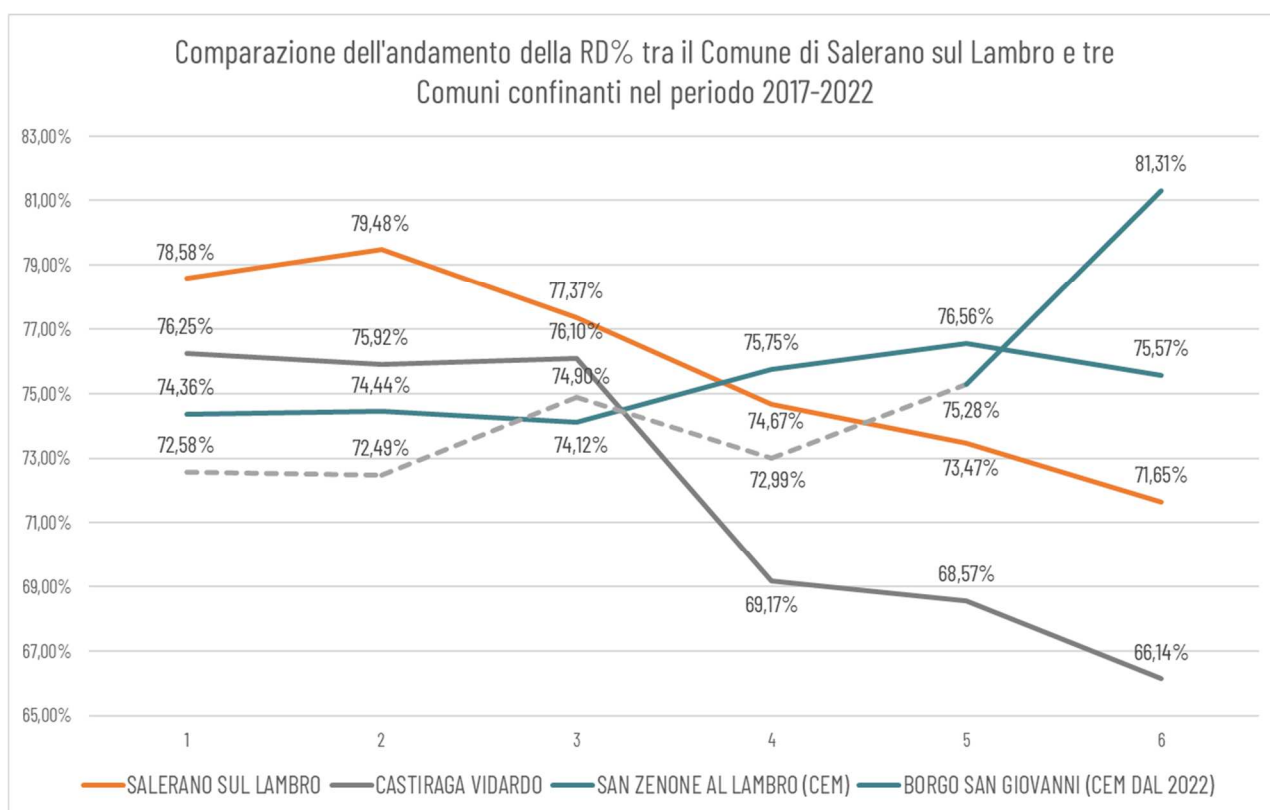
Di seguito si riportano, a fini statistici ed in progressione storica, i quantitativi delle principali tipologie di rifiuto raccolte da CEM Ambiente sul territorio di riferimento. La tabella mostra che nel periodo 2008-2023 la quantità complessiva di frazione indifferenziata non è aumentata nonostante l'aumento della popolazione servita, a beneficio delle frazioni differenziate:

tipologia rifiuto	Secco	Umido	ingombranti	rsu	scarti vegetali	terre spazzamento	Totale	abitanti
Consuntivo 2008 (ton)	50.933	32.634	1.922	3.233	22.688	8.134	<b>129.524</b>	444.247
Consuntivo 2009 (ton)	48.131	32.259	1.701	3.569	21.400	9.476	<b>126.536</b>	446.139
Consuntivo 2010 (ton)	47.139	33.724	1.528	3.932	22.154	10.329	<b>128.806</b>	450.701
Consuntivo 2011 (ton)	44.191	34.607	1.515	3.446	22.462	9.221	<b>125.442</b>	455.660
Consuntivo 2012 (ton)	43.203	34.722	10.768	3.325	22.699	7.861	<b>122.578</b>	460.110
Consuntivo 2013 (ton)	43.199	34.590	11.234	3.813	23.449	8.638	<b>124.923</b>	468.652
Consuntivo 2014 (ton)	42.799	35.193	11.961	3.996	21.552	8.055	<b>123.556</b>	461.250
Consuntivo 2015 (ton)	40.211	37.168	11.659	4.041	22.180	7.521	<b>122.780</b>	477.605
Consuntivo 2016 (ton)	40.224	44.543	12.067	4.943	24.470	7.564	<b>133.811</b>	538.862
Consuntivo 2017 (ton)	35.052	45.115	13.207	5.169	22.132	7.581	<b>128.256</b>	541.399
Consuntivo 2018 (ton)	34.930	47.863	14.912	5.495	23.362	8.429	<b>134.991</b>	574.316
Consuntivo 2019 (ton)	34.557	50.339	13.436	6.024	23.092	8.954	<b>136.402</b>	576.372
Consuntivo 2020 (ton)	35.056	50.893	14.830	5.510	23.724	7.549	<b>137.562</b>	584.456
Consuntivo 2021 (ton)	40.686	53.753	16.557	5.720	22.385	8.390	<b>147.491</b>	632.763
Consuntivo 2022 (ton)	46.899	55.183	16.609	5.579	19.072	8.431	<b>151.774</b>	656.629
<b>Consuntivo 2023 (ton)</b>	<b>49.167</b>	<b>55.717</b>	<b>15.957</b>	<b>5.821</b>	<b>23.190</b>	<b>8.684</b>	<b>158.536</b>	<b>679.782</b>

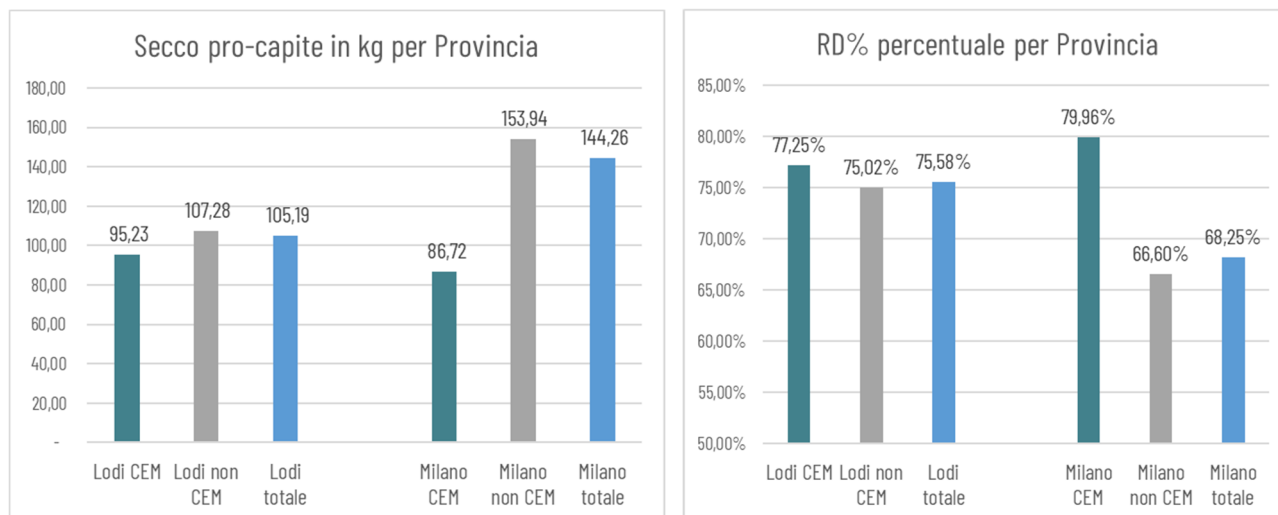
Come si vede in tabella, il dato di produzione pro-capite riferito alle sei principali tipologie di rifiuto (secco da r.d.; RSU; FORSU; ingombranti; scarti vegetali; terre da spazzamento stradale) evidenzia, nel complesso, una lieve ma progressiva flessione della quantità di rifiuti prodotta, confermando un consolidato trend di discesa.



Con particolare riferimento alla raccolta differenziata, così come quantificata nelle più recenti rilevazioni di ISPRA (relative all'anno 2022), si riporta una comparazione in prospettiva cronologica dell'andamento a Salerano sul Lambro e nei Comuni confinanti, soci e non soci di CEM Ambiente S.p.A., tra il 2017 e il 2022, a testimonianza di risultati operativi molto rilevanti conseguenti alla gestione di CEM. Ai fini della lettura dei dati riportati, si tenga conto che per il Comune di Borgo San Giovanni (socio CEM Ambiente) sono stati riportati i dati a partire dall'anno precedente all'adesione alla società, avvenuta nel 2022. Dal grafico si evince una performance superiore della gestione di CEM Ambiente rispetto ai Comuni non CEM considerati, che hanno affidato il servizio a operatori selezionati con procedura ad evidenza pubblica. Si osserva infatti che, nel periodo considerato, i Comuni CEM sono passati dai livelli più bassi di raccolta differenziata a quelli più elevati tra i Comuni considerati.



I grafici che seguono mostrano la performance di CEM Ambiente nelle Province di Lodi e di Milano, territorio di riferimento del Comune di Salerano sul Lambro, dei valori di secco pro-capite e di raccolta differenziata percentuale. I dati evidenziano come i Comuni serviti da CEM Ambiente abbiano livelli qualitativi nettamente migliori rispetto alla media del complesso dei Comuni collocati negli stessi territori ma serviti da altri gestori, sia pubblici che privati.



I livelli qualitativi assicurati da CEM Ambiente, in termini di efficacia e di efficienza, sono peraltro confermati dai risultati delle indagini periodicamente condotta sulla soddisfazione degli utenti, sia con riferimento alle utenze domestiche che non domestiche: ebbene, l'ultima indagine, realizzata dalla società Ipsos nel corso dell'anno corrente e tuttora in fase di completamento, ha evidenziato un livello di soddisfazione complessivo globalmente pari ad un indicatore di 7,88 su 10 per le utenze domestiche, 7,64 su 10 per quelle commerciali e un 95% di voti positivi, con i seguenti risultati per le singole aree di valutazione, in trend complessivamente positivo rispetto alla precedente indagine, condotta nel 2020:

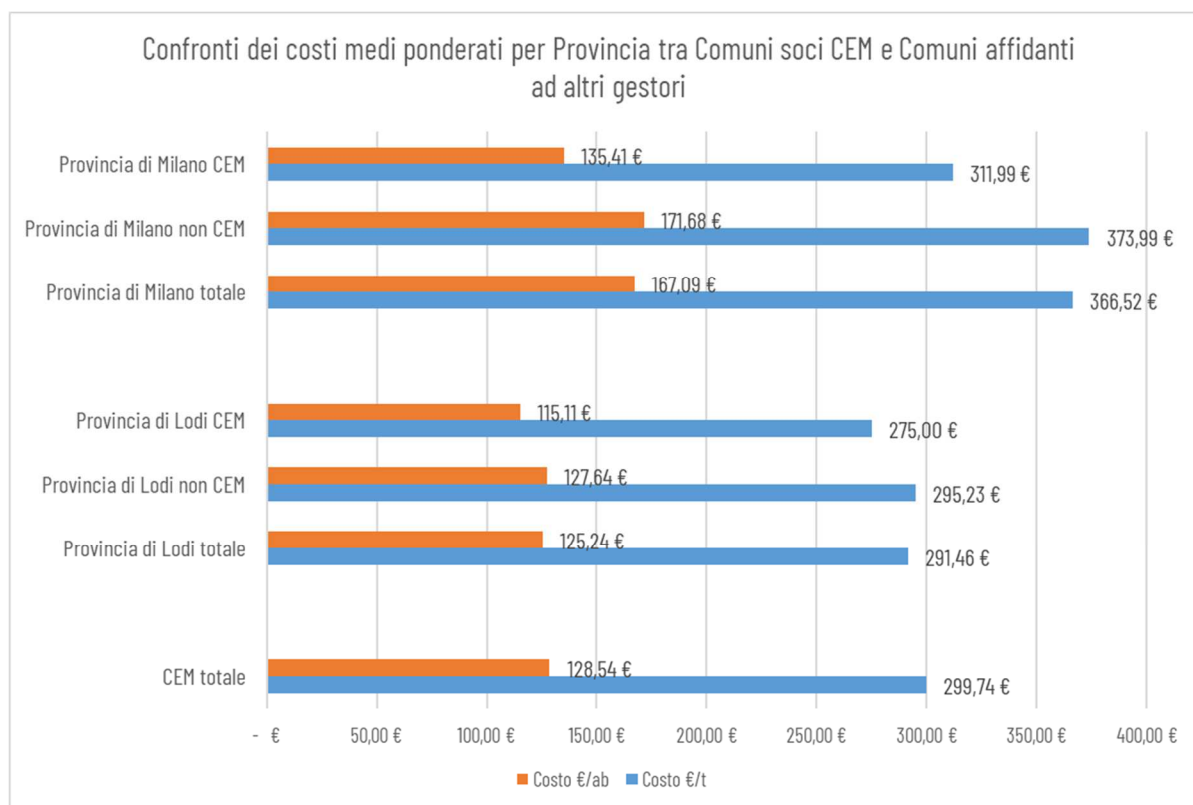
	utenze domestiche	utenze commerciali
- Raccolta rifiuti urbani	8,30 su 10	8,27 su 10
- Ecuosacco	8,53 su 10	8,34 su 10
- Centri di raccolta	8,53 su 10	8,23 su 10
- Pulizia strade e marciapiedi	6,92 su 10	6,61 su 10
- Svuotamento e pulizia cestini stradali	6,89 su 10	6,91 su 10
- Canali di contatto:		
- numero verde:	8,24 su 10	8,10 su 10
- sito internet:	8,16 su 10	8,16 su 10
- app differenziati:	8,40 su 10	8,79 su 10
- profili social	7,53 su 10	7,64 su 10

Se i risultati assicurati dalla gestione CEM a livello di quantità di rifiuto effettivamente differenziato e di riduzione della frazione secca residua costituiscono un primo elemento di particolare rilievo per apprezzare la qualità, l'efficienza e l'efficacia del servizio, con evidenti effetti anche in termini economici che si riflettono nella complessiva economicità, un'ulteriore elemento da valutare è specificamente legato alla valutazione tecnico- comparativa del servizio, come risultante dal Documento di Analisi presentato da CEM Ambiente S.p.A.

e delle successive integrazioni che sono state poste in essere per assicurare al Comune la gestione della medesima platea dei servizi attualmente in essere.

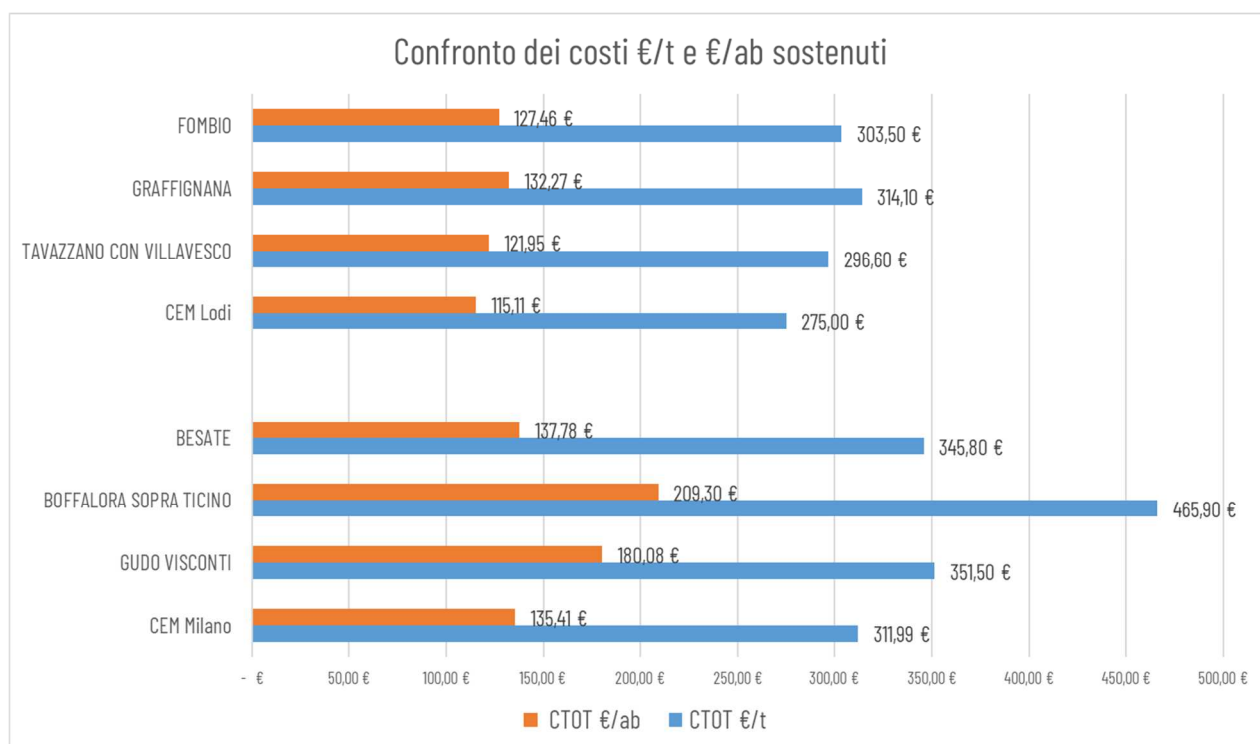
### Elementi economici.

Sotto il profilo dei costi, in prospettiva comparata nel contesto di livello provinciale, una rappresentazione dei più recenti dati forniti da ISPRA (relativi all'anno 2022) sui costi medi pro-capite e per kilo di rifiuto gestito presso il Comune di Salerano sul Lambro e presso le Province di Lodi e Milano, mostra a favore di CEM una performance territoriale caratterizzata da una significativa economicità rispetto alla media aggregata. **Il grafico che segue** confronta i Comuni soci di CEM Ambiente S.p.A. con quelli che hanno affidato i servizi di igiene urbana ad altri gestori (sia pubblici che privati), mostrando che la media dei costi sostenuti dai Comuni soci di CEM Ambiente S.p.A., rappresentati sia in forma aggregata che suddivisa per Provincia, sono inferiori o non significativamente differenti<sup>2</sup> rispetto a quelli sostenuti dal Comune di Salerano sul Lambro e dai Comuni che, nelle medesime Province, hanno affidato il servizio ad altri gestori. La gestione di CEM Ambiente S.p.A. si configura dunque come più vantaggiosa sia rispetto alla media ponderata per abitante che alla media per kilo di rifiuto prodotto nelle aree territoriali provinciali prese in esame.



<sup>2</sup> Si sottolinea, come già accennato, che l'elemento riferito al costo del servizio - seppure essenziale nella valutazione che deve essere effettuata dal Comune per assicurare il conseguimento dell'interesse pubblico, non costituisce l'unico elemento di valutazione: si richiama, per tutte, la 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 anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione precedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizio".

Ferme le ulteriori considerazioni sui livelli quali-quantitativi del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A., come risultanti 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, 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, centri di raccolta, 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).



Confrontando infine la **situazione dei costi sostenuti dai Comuni limitrofi**, sempre con la finalità di svolgere l'indagine sull'eventuale mercato da consultare in caso di affidamento con procedura ad evidenza pubblica, Salerano sul Lambro risulta collocato al centro di una zona strategica del territorio CEM in quanto la maggior parte dei Comuni confinanti è socio di CEM Ambiente, pertanto l'analisi che segue considera sia Comuni confinanti che Comuni più dislocati rispetto a quelli direttamente confinanti con Salerano sul Lambro, scelti secondo il criterio della somiglianza demografica. Sono dunque presi in considerazione i Comuni di Fombio, Graffignana e Tavazzano con Villavesco per la Provincia di Lodi, e Besate, Boffalora sopra Ticino, e Gudo



Visconti per la città metropolitana di Milano, gestiti sia da operatori di mercato che attraverso analoghi affidamenti *in house* ad altri gestori a capitale pubblico. Dall'analisi dei dati ISPRA di questi Comuni, con caratteristiche simili a quelle del Comune di Salerano sul Lambro per fascia demografica e/o collocazione geografica, emerge prospetto che segue. Sia per i Comuni prossimi della Città metropolitana di Milano, inclusa nell'analisi in quanto confinante con il Comune di Salerano sul Lambro, sia presso i Comuni scelti della Provincia di Lodi emerge un'economicità nell'affidamento a CEM Ambiente sia sui costi €/tonnellata che €/abitante.

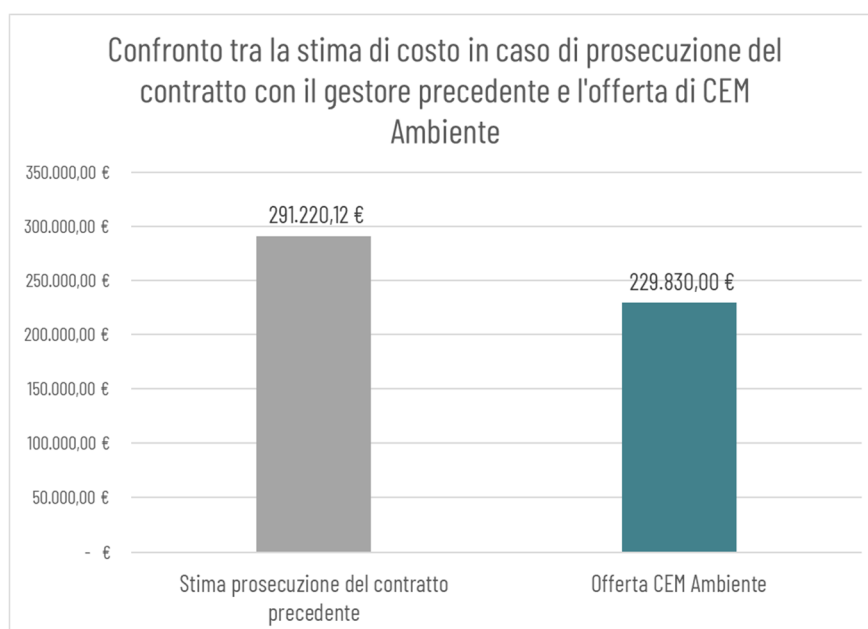
Da altro punto di vista la valutazione circa la convenienza economica dell'affidamento del servizio in favore di CEM Ambiente trova riscontro nel confronto con il canone da questa proposto per la gestione del servizio rispetto ai costi rinvenienti dalla pregressa gestione attualizzati all'anno 2024, ovvero all'anno previsto per l'avvio del nuovo contratto di servizio.

A questo proposito, si deve tenere conto che il contratto stipulato con il precedente gestore società Pizzamiglio Andrea S.r.l. Servizi Ambientali e attualmente in regime di proroga non prevede alcun meccanismo di adeguamento prezzi, tanto più considerando il fatto che derivava da una procedura di gara esperita nell'ultima parte del 2018, ovvero ben prima dell'avvio delle note tensioni inflattive che hanno caratterizzato il contesto economico a seguito dell'avvio del conflitto russo-ucraino del febbraio 2022 e delle tensioni geopolitiche in Medio Oriente; è quindi evidente che, prima ancora dalla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022, qualsiasi valutazione sulla possibile attualizzazione di tale canone deve tenere conto dell'andamento dell'inflazione, come peraltro previsto dal codice dei contratti e come riconosciuto dal metodo MTR-2 ai fini della predisposizione del PEF per il periodo regolatorio 2024-2025.

Il perimetro dei servizi oggetto dell'affidamento alla società Pizzamiglio Andrea S.r.l. Servizi Ambientali è differente da quello relativo all'affidamento a CEM Ambiente S.p.A., sia in ragione dell'ampliamento delle attività affidate alla stessa Pizzamiglio Andrea S.r.l. Servizi Ambientali successivamente alla stipula del contratto, sia in relazione ad ulteriori attività assunte in carico da CEM Ambiente, come meglio precisate nel prospetto che segue.

In tale ottica, a fronte di un canone contrattuale in affidamento a CEM Ambiente per il biennio regolatorio 2024-2025 determinato in **€ 229.830,00** oltre iva in corrispondenza al valore del piano economico-finanziario redatto secondo il MTR-2, il costo attualizzato della gestione pregressa dovrebbe essere determinato tenendo conto (oltre alle richiamate dinamiche inflazionistiche non considerate nel prospetto che segue) dei seguenti elementi che CEM Ambiente offre di svolgere all'interno del costo proposto.

Canone contrattuale di affidamento della gestione pregressa per l'anno 2025 secondo il PEF ARERA per il periodo 2022-2025 <sup>3</sup>	172.802,00 €
Ampliamento perimetro dei servizi oggetto di affidamento (stima <sup>4</sup> )	15.750,00 €
Altre attività previste nel PEF quali costi a carico del Comune ed oggi assunti in carico al gestore CEM <sup>5</sup>	13.596,22 €
Adeguamento del servizio ai CAM - DM 23/06/2022 attualizzato al 2024 <sup>6</sup>	10.200,00 €
Oneri di smaltimento frazione secca, umido e scarti vegetali	41.496,43 €
Efficientamento utilizzo risorse personale comunale <sup>7</sup>	29.375,47 €
Integrazione attività per adeguamenti organizzativi ed operativi agli standard qualitativi di compliance alle disposizioni dell'Autorità in materia di TQRIF delibera 15/2022/R/rif (stima) <sup>8</sup>	8.000,00 €
<b>Totale</b>	<b>291.220,12 €</b>



Si evidenzia, peraltro, come le utilità economiche per il Comune siano ulteriormente valorizzate dai seguenti elementi.

- Risparmio dei costi delle procedure di gara (predisposizione capitolato tecnico e documenti correlati,

<sup>3</sup> Il canone indicato è stato determinato a seguito di un'istanza di superamento del limite di cui al comma 4.6 del MTR-2 avanzata all'ARERA con prot. 2448 del 16 maggio 2024 resasi necessaria per adempiere alle delibere 389/2023/R/rif e 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023.

<sup>4</sup> Si tratta del servizio di spazzamento meccanizzato delle strade con frequenza quindicinale con impiego di operatore ausiliario con soffiatore elettrico, spazzatrice aspirante di ultima generazione con ridotte emissioni.

<sup>5</sup> Rientrano in questa voce: manutenzioni ordinarie e straordinarie del centro di raccolta, software gestione degli accessi, supporto per gli adempimenti relativi alla redazione del PEF-MTR-2 lato ETC, fornitura bidoni, attività di controllo del territorio e rapporti con le utenze.

<sup>6</sup> Importo unicamente riferito all'ampliamento dell'orario di apertura del centro di raccolta da 5 a 12 ore settimanali.

<sup>7</sup> Ci si riferisce alle attività che non dovranno più essere presidiate dal personale comunale essendo svolte dagli uffici della propria partecipata secondo il modello dell'*in house* e dunque eseguiti nel rispetto dei principi del controllo analogo.

<sup>8</sup> Attività consistente in: attivazione e mantenimento numero verde di pronto intervento, predisposizione della carta dei servizi, Rendicontazione e ottemperanza a obblighi di registrazione e comunicazione previsti dal "Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani", art. 58 c. 2 dell'Al. A alla Del. ARERA n°15/2022/R/Rif.

pubblicazioni, esperimento delle procedure e nomina della commissione tecnica, nomina direttore dell'esecuzione ...), stimabili nell'ordine dei 10mila euro complessivi, corrispondenti ad un'incidenza annua di ulteriori 1.000/anno oltre iva.

- Beneficio connesso alla valorizzazione pro-quota, in capo al Comune socio degli utili conseguiti dall'azienda in house che, nel caso di CEM ammontano (media calcolata sulla base dell'utile netto conseguito nell'ultimo biennio) in € 3,59/abitante, ovvero oltre € 9.500 /anno per un Comune della dimensione del Comune di Salerano sul Lambro.
- Adeguamento normativo del Centro di Raccolta consistente nella realizzazione dell'impianto di scarico secondo disposizioni del Regolamento Regionale 4/2006 e attività connesse all'ottenimento e al periodico rinnovo dell'autorizzazione, ivi comprese progettazione, affidamento dell'appalto, direzione lavori, collaudi finali, intervento complessivamente valutabile in 50.000 €.

Il tutto senza tener conto degli effetti economici correlati al differenziale tra le prestazioni ambientali conseguite dal Comune di Salerano sul Lambro in termini di percentuale di raccolta differenziata e di produzione di rifiuto secco residuo pro-capite rispetto alla media dei Comuni serviti da CEM, dove ad una minore produzione di rifiuto secco residuo o ad una migliore differenziazione corrisponde evidentemente un risparmio economico.

Da ultimo, si ritiene inoltre di segnalare che il canone riconosciuto al gestore CEM Ambiente, come sopra determinato in conformità al PEF - MTR-2, è inferiore al parametro  $\rho_a$  di cui all'art. 4 del MTR-2, costituendo di fatto applicazione di clausola di miglior favore per il Comune.

Come evidenziato per quanto riguarda il profilo del miglioramento e dell'incremento del servizio, le tariffe applicate da CEM Ambiente inglobano la presa in carico di alcune attività e costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, dove vi è separazione contrattuale sotto tutti i profili tra l'ente locale e il gestore, resterebbero a carico del Comune gravandone il bilancio, con particolare riferimento alle seguenti voci di costo, indicate a titolo esemplificativo, oltre a quelle già puntualmente precisate nel precedente capitolo 4 relativamente alla descrizione della "Configurazione operativa dei servizi oggetto di affidamento", lett. c), d) e), f) g), h), i), j) e k):

- i costi relativi alla organizzazione e programmazione dei servizi;
- i costi relativi 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;
- i costi riferibili a tutte le attività di supporto e consulenza fornite dagli uffici CEM per tutto quanto concerne la gestione dei rifiuti e delle problematiche amministrative, tecniche e/o operative riferite a tale ambito (modifiche normative, nuovi adempimenti, nuove progettualità finalizzate al miglioramento dei servizi, etc.);
- i costi derivanti dall'attività di adeguamento del servizio al nuovo quadro regolatorio, con particolare riferimento alla predisposizione del PEF grezzo (come obbligo di legge) e complessivo, come da prassi in essere nella gestione CEM con i suoi soci; nonché il contratto di servizio secondo gli schemi-tipo dell'ARERA, nella passata gestione realizzati con esternalizzazione a società di consulenza;
- i costi riguardanti il presidio di ulteriori attività e servizi accessori forniti da CEM nell'ambito dei canoni e delle tariffe applicate, quali il supporto assicurato in fase di redazione del PEF (non solo del PEF grezzo, di

competenza del gestore), la compilazione e la presentazione delle rilevazioni online O.R.So. e del modello Unico di Dichiarazione in Materia Ambientale, il supporto finalizzato all'implementazione del modello di regolazione TQRIF, l'assunzione - senza applicazione di maggiorazione dei canoni - di alcuni adempimenti organizzativi ed operativi previsti dal medesimo TQRIF (servizio di pronto intervento, integrazione della carta dei servizi), etc.;

- i costi per la realizzazione di campagne comunicative, nonché per l'implementazione di software e/o applicazioni specifiche, anche dedicate agli utenti del servizio;
- i costi necessari per presidiare la partita riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, etc.), con riferimento sia alle cessioni effettuate nell'ambito delle convenzioni CONAI che a libero mercato;

A questi benefici, che caratterizzano l'*in house providing* per una maggiore integrazione con la realtà operativa e gestionale degli enti locali, si aggiungono i benefici economici indiretti. L'acquisizione della partecipazione in CEM Ambiente avverrà mediante permuta degli immobili di proprietà del Comune siti in via Dell'Arigianato ed attualmente destinati a centro di raccolta per la raccolta differenziata con conseguente sgravio per l'Amministrazione degli oneri connessi alla manutenzione ordinaria e straordinaria di dette unità immobiliari, oltre ai ricavi derivanti dagli introiti delle somme connesse con l'imposta IMU.

### **Elementi strategici.**

Il valore aggiunto dell'affidamento *in house* in favore di CEM Ambiente deve peraltro essere valutato con riferimento alla complessiva gestione derivante dal modello organizzativo applicato dalla stessa CEM ed al valore determinato dal pacchetto dei servizi accessori forniti al Comune nell'ambito del affidamento *in house*, anche in termini di know-how messo a disposizione degli uffici comunali e di supporto agli uffici stessi, nonché dalle prospettive correlate agli obiettivi quali-quantitativi già conseguiti dalla società sul territorio di riferimento dei Comuni soci. Rispetto al modello di affidamento dell'esternalizzazione a terzi privati e in parte anche a quello dell'affidamento a società mista, il modello dell'affidamento *in house* ha dei vantaggi distintivi che consistono nell'accessibilità e nel controllo sull'indirizzo operativo, garantito per disposizioni normative il cui rispetto è testimoniato nel capitolo che segue. La soluzione dell'internalizzazione, infatti, porta alla possibilità di accedere alle competenze aziendali che, mentre l'affidamento a mezzo gara comporterebbe ad una loro acquisizione limitatamente agli ambiti operativi definiti dal contratto, nel modello *in house* diventano patrimonio cui l'ente può più facilmente accedere e disporre, in termini di indirizzo operativo e modifica del contratto di servizio in corso di validità. Configurandosi come un'estensione dell'azione amministrativa attraverso lo strumento di una società per azioni, il modello di affidamento *in house* offre all'ETC delle facilitazioni rispetto all'accessibilità dei dati sulle operazioni relative al servizio e in generale sulle competenze e sulla rendicontazione da parte dei tecnici operativi sul territorio e delle operazioni della sede principale di Cavenago di Brianza. Inoltre, sempre per via della specifica tipologia di rapporto tra ETC e società *in house*, il rapporto contrattuale vede una distribuzione del peso all'interno del rapporto di servizio a favore della domanda di servizio da parte dell'ETC, più che sull'offerta dal lato operativo della società.

A queste considerazioni in merito all'adesione ad una società pubblica territorialmente radicata e sottoposta

ad un controllo analogo, si devono riportare altre due ulteriori considerazioni di carattere societario e strategico. La partecipazione ad una società dà infatti diritto di partecipazione agli utili che, nello specifico caso di CEM Ambiente, nell'ultimo triennio hanno raggiunto un valore netto di 2.201.604€ che, divisi per gli abitanti serviti, hanno dato dei dividendi pari a 3,21€ per abitante, ancorché nel concreto non distribuiti e portati a riserva per sostenere gli investimenti sui servizi per i soci. Considerando invece una prospettiva strategica di maggiore respiro con riferimento al caso lombardo, è da rilevare anzitutto la possibilità di partecipazione attiva al controllo di un soggetto con potenziale di aggregazione, coordinamento territoriale, collaborazione impiantistica ed efficientamento organizzativo in generale. In secondo luogo, e dal punto di vista di livello regionale, non trascurabile risulta la possibilità di partecipare attraverso CEM Ambiente alle forme di associazionismo e collaborazione regionale come il contratto di rete della *Green Alliance*, cui CEM e altri soggetti pubblici del settore hanno aderito con la finalità di condividere modelli e competenze, nonché di realizzare attraverso la collaborazione ulteriori economie ed efficientamenti.

Sul fronte dei risultati operativi e ambientali della gestione CEM Ambiente S.p.A. si evincono ulteriori elementi di rilievo nella gestione CEM, che vanno ad affiancarsi alle considerazioni già prospettate sulla percentuale di raccolta differenziata e di produzione di rifiuto secco residuo:

- 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 pari allo 0,041% dei rifiuti raccolti, riferite unicamente a frazioni merceologiche 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 unitamente ai contributi complessivi e per abitante erogati ai comuni negli ultimi anni per il decennio 2014-2023, sono evidenziati nel seguente prospetto:

Gestione materiali valorizzabili	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totale distribuito (€/anno)	€ 4.610.924	€ 5.021.657	€ 5.984.038	€ 7.298.016	€ 5.386.380	€ 5.618.402	€ 5.592.394	€ 7.874.808	€ 9.306.238	€ 10.930.243
Importo medio (€/ab./ anno)	€ 10,40	€ 10,66	€ 11,10	€ 13,77	€ 9,03	€ 9,81	€ 9,54	€ 12,80	€ 14,43	€ 16,08
Rifiuti recuperati (ton/anno)	75.774	74.733	81.783	85.100	82.193	81.507	84.400	89.265	91.961	94.139

- la riduzione della CO<sub>2</sub> 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 apprezzabili.

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
ton/anno avviati a riciclo	122.915	128.544	130.145	140.980	163.684	164.364	186.976	181.264	189.404	204.369	201.686
ton/anno CO <sub>2</sub> non emessa	141.298	146.540	151.717	163.368	190.769	193.684	220.330	212.274	224.962	246.140	244.446

- Fermo quanto più volte precisato circa il livello qualitativo dei servizi erogati da CEM sul territorio, si rimarca l'ulteriore dato di riferimento riguardante il contenimento delle tariffe di trattamento/ smaltimento applicate da CEM Ambiente ai Comuni soci riscontrato nel corso degli anni, pur con le note criticità riscontrate nell'ultimo triennio, in cui si rilevano sensibili aumenti dei prezzi praticati dai termovalorizzatori che si ripercuotono negativamente sui prezzi per il conferimento della frazione secca residua, degli RSU e degli ingombranti, oltre che, naturalmente, di tutti gli scarti di lavorazione destinati a tale tipologia di trattamento.
- A margine di quanto sopra, si evidenzia che, 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 risulta tale da assicurare costantemente utili di esercizio impiegati per il progressivo rafforzamento patrimoniale, in linea con le politiche e le strategie adottate dall'Assemblea degli azionisti, volte a minimizzare le tariffe a beneficio degli utenti dei servizi. Allo stesso modo non si è mai resa necessaria la ricapitalizzazione della società per la rilevazione di perdite, confermandosi valori patrimoniali e finanziari positivi e ben strutturati, come si può agevolmente verificare dai dati risultanti dai bilanci pubblicati sul sito internet aziendale e resi disponibili ai fini dell'istruttoria del procedimento di adesione alla società.

Nella valutazione del modello *in house* è stato inoltre positivamente riscontrato il beneficio correlato al diretto presidio, da parte del Comune, della tracciabilità e del corretto conferimento dei rifiuti raccolti, del controllo sulla programmazione dei servizi, con carattere di uniformità sui territori anche limitrofi, nonché infine delle numerose e significative azioni ed iniziative svolte da CEM a livello di informazione, sensibilizzazione e formazione della cittadinanza, con particolare attenzione a bambini e ragazzi in età scolare, oltre che di promozione di azioni tese alla riduzione dei rifiuti alla fonte e/o di miglioramento delle raccolte differenziate (promozione stabile di iniziative di plogging, etc.). A tutto ciò si aggiunge lo sviluppo della comunicazione sui canali non tradizionali, quali app dedicata "Differenziati" e profili sui principali "social" diffusi sul mercato che consentono di raggiungere una sempre maggior quota della popolazione con messaggi diretti e puntuali riferiti a molteplici argomenti.

Infine, l'adozione del modello *in house* [garantirebbe inoltre garantisce](#) il contenimento del rischio di contenziosi sia in fase di selezione del contraente che di esecuzione del contratto.

Ad integrazione di quanto sopra, si riportano a titolo conoscitivo alcuni degli "Indicatori di gestione dei SPL" che erano stati definiti in vigenza dell'art. 4 del D.L. 138/2011 per valutare le performance dei servizi di igiene urbana ed il loro andamento costantemente positivo nel corso degli anni.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
produzione pro-capite RSU in Kg/ab anno: SECCO + RSU	101	93	84	74	74	70	69	79	80	81
totale indifferenziato	145	117	107	98	101	93	94	105	80	81
produzione pro-capite rifiuti differenziati in Kg/ab anno	293	319	330	340	342	343	350	350	350	355
densità dell'utenza domestica in ab/Kmq	1.260	1.287	1.347	1.353	1.305	1.310	1.313	1.346	1.318	1.360
rifiuto urbano trattato in impianti di incenerimento Kg/ab anno	126	116	106	98	100	93	94	104	104	80,89
rifiuto urbano smaltito in discarica in Kg/ab anno	0,03	0,02	0,02	0,01	0,04	0,04	0,04	0,01	0,01	0,02
rifiuto urbano trattato in impianti di compostaggio in Kg/ab anno	47	46	45	41	42	40,07	40,59	36,10	28,94	34,11
rapporto di % RSU smaltita in discarica / produzione totale RSU	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00
rapporto in % RSU oggetto di raccolta differenziata / produzione totale RSU	71,4	73,1	75,5	77,2	77,2	78,6	78,83	76,88	81,44	81,44
rapporto in % RSU trattati in impianti di compostaggio e digestione aerobica / produzione di frazioni umide e verdi	38%	37%	35%	33%	33%	31%	32%	29%	26%	29%
rapporto in % RSU trattati in impianto di compostaggio / produzione totale RSU	10	11	10	10	9%	9%	9%	8%	7%	8%
rapporto in % RSU trattati in impianti di incenerimento / produzione totale RSU	28	27	24	23	23%	21%	21%	23%	24%	19%
produzione pro-capite RSU attuale - produzione pro-capite RSU nell'anno 2000 / produzione pro-capite RSU	-23%	-35%	-49%	-68%	-68%	-77%	-80%	-58%	-57%	-54%
costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto indifferenziati	67,4	73,7	86,5	95,3	140,1	150,5	148,9	131,7	135,5	136,1
costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto differenziati	121,2	118,1	110,8	108,5	110,1	109,1	105,3	107,0	117,0	119,0

Con riferimento, infine, ai principi richiamati dall'art. 3-bis del D.L. 138/2011 come ulteriormente declinati alla luce della intervenuta disposizione di cui all'art. 5 del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, 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 684.000 abitanti residenti.

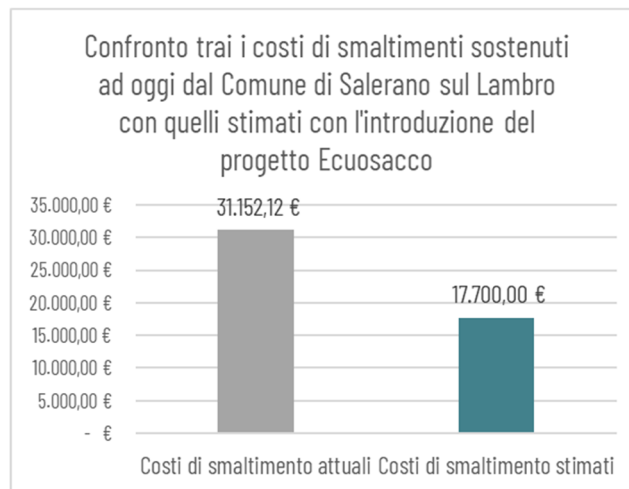
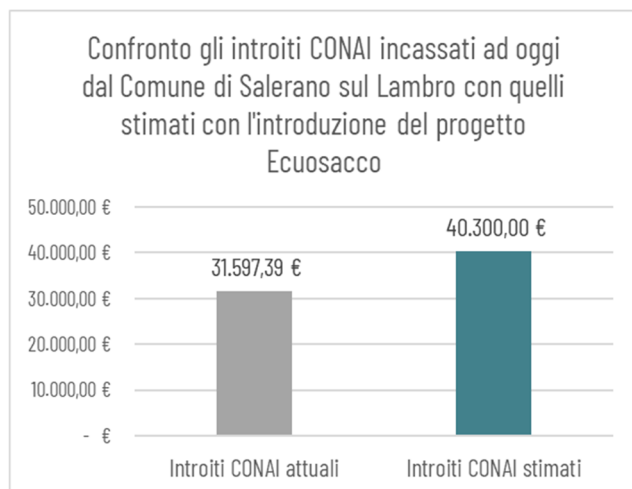
### **Ulteriori obiettivi contrattuali programmati.**

Si porta infine l'attenzione su ulteriori obiettivi tecnico-qualitativi che CEM Ambiente ha in programma di raggiungere per il periodo di affidamento del servizio nel Comune di Salerano sul Lambro, nell'ottica di un ulteriore risparmio rispetto a quanto stimato sopra e di incrementare la qualità del servizio in modo costante e uniforme su tutto il territorio dei Comuni soci:

<b>Obiettivo</b>	<b>Periodo di attuazione</b>
Attivazione del progetto Ecuosacco	Entro il secondo anno di affidamento
Passaggio al II o III quadrante secondo l'art. 3 della delibera ARERA 15/2022/R/rif (TQRIF)	Entro il quinto anno di affidamento
Passaggio al IV quadrante secondo l'art. 3 della delibera ARERA 15/2022/R/rif (TQRIF)	Entro l'ultimo anno di affidamento

L'attivazione del progetto Ecuosacco (cfr. pag. 17) è mirata a innalzare progressivamente il livello di raccolta differenziata del Comune di Salerano sul Lambro che, dagli ultimi dati ISPRA, risulta attestarsi al 71,65%, allineando questi valori alla performance complessiva dei Comuni già soci CEM, che supera l'80%. Benefici attesi per la collettività del Comune di Salerano sul Lambro dall'introduzione dell'Ecuosacco sono, in primo luogo, l'incremento degli introiti da vendita dei materiali riciclati alla filiera CONAI, con un passaggio dagli attuali 31.597,39€ annui a circa 40.300,00€, stimati come da Piano economico-finanziario di affidamento secondo l'esperienza pregressa, con un incremento di circa 8.700,00€. In secondo luogo, una conseguente riduzione dei costi di smaltimento, riferiti alla sola della frazione secca, stimata-stimati in circa 17.800,00€ contro gli attuali 31.152,12 €, con un risparmio di oltre 13.000,00€.





L'obiettivo del passaggio, nel corso del periodo di affidamento, verso i quadranti superiori di cui all'art. 3 dell'Allegato A alla delibera 15/2022/R/rif (TQRIF), rientra in un processo generale di implementazione delle strutture organizzative intrapreso da CEM Ambiente per rispondere su tutto il territorio gestito agli adempimenti regolatori, che vuole portare ad un passaggio generale dei Comuni CEM verso i quadranti superiori. Il Comune di Salerano sul Lambro beneficerà pertanto nel periodo di affidamento delle risorse umane e tecniche per raggiungere e rendicontare gli standard generali di qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'art. 53 del documento richiamato.

## **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 CEM Ambiente S.p.A.**

L'ipotesi di affidamento del servizio di igiene urbana in capo a CEM Ambiente S.p.A. risulta compatibile con la vigente normativa in tema di affidamento *in house*, tenuto conto della natura del servizio quale servizio pubblico di interesse generale a rilevanza economica.

Si evidenzia, a questo proposito, che la strutturazione aziendale di CEM è 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 esercitare 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 prosieguo della presente relazione.

Il riferimento normativo degli affidamenti *in house* è costituito dall'art. 12 della Direttiva europea 2014/24/UE sugli appalti pubblici "Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico", che si riporta di seguito:

*1. Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

*a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*

*b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e*

*c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice.*

*2. Il paragrafo 1 si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice aggiudica un appalto alla propria amministrazione aggiudicatrice controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;
- ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e
- iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti. IT 28.3.2014 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 94/103

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 predetti elementi, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi degli enti soci e legittimare pertanto 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 75 Comuni e dalla Provincia di 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.

La visione consortile della linea politica di CEM si declina, per quanto riguarda la ripartizione delle quote azionarie, in una divisione delle stesse secondo una proporzionalità demografica "corretta", in cui i Comuni più piccoli partecipano con un pacchetto di azioni per abitante proporzionalmente maggiore rispetto ai Comuni di maggiore dimensione, per cui un Comune piccolo ha un peso assembleare maggiore di quanto non avrebbe se fosse preso in considerazione il suo peso demografico effettivo. Trattandosi dell'Assemblea dei soci dell'organo principale attraverso il quale si esprime il controllo dei soci<sup>9</sup>, questo schema di rappresentanza è mirato ad avvicinare il criterio di rappresentanza (e di voto) pro quota a quello pro-capite, nonostante nella configurazione azionaria di CEM non ci siano situazioni di dominio fattuale di uno o pochi soggetti rispetto ai soci minoritari. Il sistema è pensato per fornire un primo accorgimento come soluzione alla questione della rappresentanza "pulviscolare", ampiamente osservata e trattata dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria come questione rilevante del controllo analogo.

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 precipi 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:

- o 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 *quinqües* dello Statuto;
- o per quanto riguarda, invece, una seconda forma di controllo da esercitare in maniera congiunta da parte

<sup>9</sup> In questo senso si esprime il Consiglio di Stato Sez. V nella sentenza n. 3554 del 18-7-2017, approvando un sistema di controllo analogo che si fonda sull'assemblea: "L'istituzione del Comitato e l'adozione del patto parasociale, dunque, per il giudice di prime cure non fondano certo l'in house providing (già esistente) [...] "Lungi dall'attribuire un illimitato potere gestionale al consiglio di amministrazione, lo statuto di Garda Uno s.p.a. attribuisce ai soci - tramite l'assemblea ed il Comitato di coordinamento - dei penetranti poteri di controllo e di cogestione (in particolari materie); l'art. 13 p.to 1 dello statuto, in particolare, sottopone i principali atti della società alla preventiva autorizzazione dell'assemblea dei soci, laddove i successivi p.ti 5 e 6 prevedono particolari obblighi di informazione e facoltà di convocazione dell'assemblea a quote minoritarie di soci."

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 contemperamento 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;*  
*Sono approvate con la maggioranza di due terzi del capitale sociale e con la maggioranza di due terzi dei soci le seguenti deliberazioni:*
  - a) *le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società;*
  - b) *la trasformazione della società;*
  - c) *le operazioni straordinarie di fusione e di scissione;*
  - d) *la revoca dello stato di liquidazione.*
- 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 dell'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 e 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.** La recente revisione statutaria approvata dall'Assemblea degli azionisti di CEM Ambiente, in attuazione alle disposizioni del D.Lgs. 175/2016 ha espressamente stabilito - all'art. 4 dello Statuto - che "La società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci in misura superiore all'80% del fatturato annuo. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie

*di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società", formalizzando peraltro una situazione consolidata, per cui la quasi totalità del fatturato e dei servizi svolti da CEM Ambiente S.p.A. sono riferiti a prestazioni rese in favore del soci, mentre le prestazioni ed i servizi svolte in favore di soggetti terzi assumono valore assolutamente residuale e poco significativo, in ogni caso ampiamente contenute entro tale limite del 20%.*

I sottoindicati allegati alla Delibera di Consiglio Comunale sono richiamati per una migliore lettura e comprensione della presente relazione:

- Bozza di contratto di servizio
- Disciplinare tecnico e Scheda prestazioni
- Relazione sul recepimento dei CAM di cui al DM 23/06/2022
- Statuto di CEM Ambiente S.p.A.

Salerano sul Lambro 19/06/2024

Il Responsabile del Servizio Tecnico  
(Geom. Nicoletta Donelli)  
Firmato digitalmente