

COMUNE DI MELEGNANO
CEM AMBIENTE SPA

-

AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING
DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

-

VALUTAZIONE CONGRUITA' ECONOMICA
EX ART.192, COMMA 2, D.LGS. 50/2016 E
SS.MM.II.

Sommario

Premessa	3
1. Il quadro normativo di riferimento	3
2. I servizi della Società CEM Ambiente SpA.....	5
3. L'offerta economica della Società CEM Ambiente SpA per la gestione Globale dell'intero ciclo di attività del Servizio di Igiene Ambientale del Comune di Melegnano	6
4. Il Controllo dell'Ente Socio	8
5. Elementi di Qualità ed efficienza del Servizio	9
6. I benefici del modello gestionale dell'in-House Providing.....	13
7. La Valutazione di Congruità dell'offerta di CEM Ambiente SpA.....	16
<i>7.1 Il Confronto con i dati IFEL</i>	<i>16</i>
<i>7.2 Il confronto con il mercato.....</i>	<i>19</i>
8. Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 D.Lgs. 50/2016.....	21

Premessa

Il presente documento ha lo scopo di analizzare la congruità economica dell'offerta presentata dalla società in house Cem Ambiente S.p.A., con sede in Località Cascina Sofia 20873 Cavenago Brianza (MB), Partita IVA 03017130968, al Comune di Melegnano, il quale è in procinto di entrare nella compagine sociale della Società medesima, ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs n. 50/2016 recante il "Regime speciale degli affidamenti in house", per la gestione globale dell'intero Ciclo di Attività del Servizio di Igiene Ambientale per la durata di anni cinque (5), dal 21 febbraio 2022 al 31 dicembre 2026.

1. Il quadro normativo di riferimento

Le direttive comunitarie e il nuovo codice dei contratti (D.Lgs. 50/2016) hanno disciplinato la nozione di appalto *in house* basandosi sul principio per il quale il rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e organismo affidatario è soltanto apparentemente intersoggettivo ma, sostanzialmente equiparabile a un rapporto interorganico, escludendolo quindi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, a condizione che siano soddisfatti i presupposti previsti dal Codice e che sia dimostrata la "congruità economica" dell'offerta, nel caso specifico, della Società CEM Ambiente S.p.A. (art 192, D.Lgs 50/2016), alla quale si intende affidare la gestione globale dell'intero Ciclo di Attività del Servizio di Igiene Ambientale nel territorio del Comune di Melegnano.

I presupposti stabiliti dal D.Lgs. 50/2016, che escludono il Comune di Melegnano dalla disciplina dell'evidenza pubblica, recepiscono la normativa europea e nazionale in tema di *in house* e sono sintetizzati nel comma 1 dell'art 5 dello stesso Codice¹.

Il rapporto *in house* tra la Società CEM Ambiente SpA e il Comune di Melegnano è conforme al dettato normativo in quanto:

1. La Società CEM Ambiente SpA è Società interamente a capitale pubblico, nella quale

¹ Comma 1, Art. 5 D.Lgs 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico): una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati ad eccezione di forme di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

il Comune di Melegnano entrerà nel capitale sociale con conseguente affidamento da parte del Comune del servizio di Igiene Ambientale, secondo il modello In-House Providing;

2. Il 100% delle attività di CEM Ambiente SpA consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dai Comuni Soci;
3. I Comuni Soci esercitano sulla Società CEM Ambiente un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, come emerge dallo Statuto Societario, all'articolo 4 (Oggetto Sociale), agli artt. 8-ter, 8-quater (Direzione e controllo politico-amministrativo), all'art. 8-quinquies (Controllo dei Soci) e agli artt. 21, 21-bis, 21-ter (Comitato per l'indirizzo e il controllo);
4. La Società CEM Ambiente è correttamente iscritta all'Albo disposto dall'ANAC, art.192, co. 1 del D.lgs. n. 50/2016.

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che il Comune di Melegnano, considerata l'attuale struttura del controllo attuata dai Soci di CEM Ambiente SpA, eserciterà sulla stessa, una volta entrata nella compagine sociale di CEM, è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, così come è stato precisato dalla Corte di Giustizia dalla sentenza Teckal, la quale introduceva il principio secondo cui le disposizioni del diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi (Cfr. Maria Luisa Chimenti, Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC; 2016. Nel Diritto Editore).

Inoltre, la direttiva sugli appalti precisa che l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della controllata.

Alla luce degli elementi riportati è possibile affermare che la Società CEM Ambiente S.p.A. rispetta le condizioni previste nel D.Lgs. n. 50/2016 ai sensi dell'articolo 5.

Tuttavia, per poter legittimamente approvare l'affidamento del servizio alla CEM Ambiente, essendo i servizi da questa prestati disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è da verificare, invece, ai sensi del comma 2, art. 192, D.Lgs 50/2016:

- 1) **la congruità economica** dell'offerta presentata per i nuovi servizi da gestire;
- 2) **le ragioni del conseguente mancato ricorso al mercato** da parte del Comune di Melegnano;
- 3) **i benefici per la collettività** della forma di gestione prescelta, anche in riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché

l'ottimale impiego delle risorse.

La valutazione della congruità dei costi, elemento centrale della verifica richiesta dalla norma, dovrebbe essere frutto dell'analisi comparata dell'offerta economica di CEM Ambiente SpA – per ciascun Servizio contenuto nell'Offerta - con quanto ritraibile dal mercato, tenuto conto delle peculiarità insite nell'offerta stessa, per quanto sarà possibile.

Pertanto, l'analisi comparativa verrà effettuata analizzando e raffrontando, per quanto possibile, l'offerta economica di CEM Ambiente S.p.A. con gli esiti degli affidamenti, per servizi assimilabili, ritraibili dal mercato, ponderando il tutto con gli elementi quali-quantitativi effettivamente ritraibili dal Comune.

2. I servizi della Società CEM Ambiente SpA

Cem Ambiente nasce nel 1973 come Consorzio Pubblico di Igiene Ambientale - Consorzio Est Milanese, per provvedere allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per un bacino di 40 comuni. La Società per azioni nasce il 25 giugno 2003 quando i soci decidono di dare corso alla trasformazione dell'ex Consorzio Pubblico di Igiene Ambientale in Cem Ambiente Spa.

Fino al 1994 l'ex Consorzio ha gestito la discarica controllata per lo smaltimento dei rifiuti di Cavenago di Brianza, che ha raccolto a smaltimento i rifiuti di 40 Comuni. In seguito alla chiusura della discarica, Cem Ambiente ha cominciato a occuparsi della post gestione. Dal 2001 ha avviato la gestione dei servizi di igiene urbana in forma associata che, dal 2008 viene gestito attraverso un unico appalto per tutto il territorio.

Cem Ambiente Spa è un'azienda a totale capitale pubblico che si occupa, attualmente, di un insieme integrato di servizi ambientali. Ne sono Soci la Provincia di Monza e Brianza e 68 Comuni delle provincie di Milano, Monza e Brianza e Lodi. Il bacino di utenze raggiunge 574.000 abitanti per un territorio di 440 km quadrati..

Il core business aziendale, in particolare, è incentrato sui servizi di igiene urbana: la raccolta differenziata dei rifiuti, la gestione delle piattaforme ecologiche, la pulizia stradale e di tutti i servizi correlati, di smaltimento e recupero dei materiali.

Cem Ambiente lavora in stretta collaborazione con il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi), ottenendo, per i suoi Comuni che eseguono la raccolta differenziata, incentivi economici consistenti.

Tra le principali attività svolte dalla Società, in conformità con lo Statuto, si ravvisano le seguenti:

- ✚ gestione integrata dei rifiuti relativamente alle attività di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli ad essi assimilati;
- ✚ servizi di stoccaggio, trasformazione e smaltimento dei rifiuti urbani speciali non assimilabili e pericolosi;
- ✚ gestione degli impianti di stoccaggio e/o trattamento e delle piattaforme ecologiche per la raccolta differenziata;
- ✚ trattamento dei reflui speciali;
- ✚ attività accessorie e/o complementari a quelle sopra indicate;
- ✚ la riscossione dei tributi locali connessi alla gestione dei rifiuti.

3. L'offerta economica della Società CEM Ambiente SpA per la gestione Globale dell'intero ciclo di attività del Servizio di Igiene Ambientale del Comune di Melegnano

L'Offerta presentata dalla Società CEM Ambiente S.p.A., interessata a svolgere in favore del Comune di Melegnano – secondo il modello In-House Providing - la gestione del Servizio di Igiene Ambientale, con riferimento all'intero Ciclo di Attività di gestione dei rifiuti, comprende lo svolgimento delle seguenti principali attività:

- a) raccolta rifiuti in forma differenziata "porta a porta", trasporto rifiuti agli impianti di destinazione e prestazioni accessorie e complementari quali, a titolo esemplificativo, i servizi di rimozione discariche abusive, i trasporti da piattaforma ecologica/centro di raccolta, i servizi spot, etc.;
- b) spazzamento stradale manuale e meccanizzato;
- c) gestione e conduzione della piattaforma ecologica/centro di raccolta comunale;
- d) trattamento dei rifiuti raccolti in forma differenziata;
- e) trattamento di RUP, RAEE, pneumatici, oli minerali ed accumulatori al piombo;
- f) gestione e trattamento di altre tipologie di rifiuti urbani;
- g) gestione riferita alla cessione dei materiali valorizzabili.

Per le attività, di cui sopra, il costo di gestione complessivo offerto da CEM è pari ad € **2.577.932,00 (iva inclusa 10%)**, come di seguito indicato:

Tipologia Servizio	Costo CEM (€)
Costo del servizio	2.070.748 €
Trattamenti / Smaltimenti	695.446 €
Valorizzazione dei rifiuti (CONAI)	- 188.262 €
TOTALI	2.577.932 €

Di seguito si riepilogano i costi unitari delle attività costituenti il Servizio sulla base dei quali è stata costruita da CEM Ambiente S.p.A. la predetta Offerta.



Scheda costi dei servizi di igiene urbana
Comune di MELEGNANO

					anno 2021
					17.940
					ISTAT
					Abitanti
					-0,20%
					17.940
Valori utilizzati per il calcolo degli importi					
Descrizione del servizio	sacchi	Frequenza	Stagionalità quantità	Costi unit. (€/ab/a)	Costi (€/anno)
FRAZIONE SECCA		Settimanale	annuale	9,1339	163.898,13
FRAZIONE ORGANICA		bisettimanale	annuale	10,2032	183.080,82
CARTA E CARTONE		Settimanale	annuale	7,0946	127.276,48
MULTIPAK		Settimanale	annuale	6,7331	121.187,20
VETRO		Settimanale	annuale	5,1026	91.540,41
SCARTI VEGETALI		Settimanale	mar - nov	4,9082	88.052,98
MERCATO (RD + pul manuale)		2/Settimana	annuale		34.764,90
Trasporti da piattaforma ecologica		a necessità		5,0093	89.866,22
Pulizia meccanizzata		Giornaliera	2 squadre		373.431,83
Pulizia parchi e giardini		Con Manuale			0,00
Pulizia manuale		Giornaliera	4 addetti		250.167,68
Ingombranti a domicilio		settimanale	12 prese		19.786,17
Mercato pulizia meccanizzata		2/Settimana	annuale		27.443,65
Aree abusive		a richiesta	400 ore/anno		15.726,94
Feste e sagre					15.298,58
Ritiro cassoni da territorio GU		100 trasp.	5 cassoni		17.068,12
Redazione Calendario		annuale		0,10	1.829,71
Distribuzione Calendario		annuale		0,06	1.097,83
Adempimenti enti superiori e cittadini				0,6629	11.893,12
Gestione piattaforma ecologica		con CEMCARD	24 h/sett		71.021,03
Fornitura + distribuzione contenitori RD		annuale		3,06	54.891,31
Totale servizi					1.759.344,70
Gestione CEM:					
Quota gestione appalto			7%		123.154,13
Totale € (IVA 10% esdusa)					1.882.498,83
Totale € (IVA 10% indusa)					2.070.748,72
Canone mensile netto					156.874,90

COMUNE DI MELEGNANO



RIEPILOGO SPESE DI SMALTIMENTO

	€/TON	TON	€
RSU	160,00	300,00	48.000,00
INGOMBANTI	230,00	96,59	22.215,70
TERRA	85,00	183,20	15.572,00
SECCO	116,00	2.790,40	323.686,40
UMIDO	93,00	1.301,18	121.009,74
VERDE	38,00	485,24	18.439,12
ASSIMILATI	230,00	100,00	23.000,00
LEGNO	73,00	402,99	29.418,27
MACERIE	15,00	62,76	941,40
T e/o F	2.400,00	0,19	456,00
VERNICI	1.600,00	9,53	15.248,00
PNEUMATICI	190,00	4,12	782,80
TOTALE SMALTIMENTI (1)			618.769,43

	€/AB	AB	€
RUP *	0,75	17.940	13.455,00
* Pile, Farmaci, Oli vegetali			
TOTALE RUP (2)			13.455,00
TOTALE SPESE (1+2)			632.224,43

RIEPILOGO RICAVI DA VENDITA

	€/AB	AB	€
INTROITO CONAI	9,54	17.940	171.147,60
TOTALE INTROITO (3)			171.147,60
TOTALE COSTI DI TRATTAMENTO (1 + 2 - 3)			461.076,83
TOTALE SMALTIMENTI CON IVA			695.446,87
TOTALE RICAVI CON IVA			188.262,36

4. Il Controllo dell'Ente Socio

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento alla Società CEM Ambiente SpA del servizio, oggetto di valutazione, permette all'Ente di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, sulla base di quanto disciplinato nell'ambito dello Statuto Societario (Cfr artt. 21 e ss. dello Statuto), come di seguito riportato:

- Al fine dell'esercizio del controllo analogo congiunto è istituito il "Comitato per l'Indirizzo e il Controllo" quale organo comune a tutti gli Enti Locali soci;
- Il Comitato – costituito da 7 membri scelti fra i Sindaci dei Comuni Soci – esercita funzioni di indirizzo strategico ai fini dell'esercizio del controllo analogo congiunto sulla gestione dei servizi affidati dagli Enti Soci alla Società.

Di seguito vengono riportate le principali funzioni svolte dal Comitato al fine dell'esercizio del controllo analogo, come da estratto dell'art. 21-ter dello Statuto Sociale.

Al fine di consentire l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo strategico proprie del Comitato, il Consiglio di amministrazione, o l'Amministratore unico, sottopongono a preventivo parere del Comitato, in rappresentanza di tutti i soci, gli atti relativamente a:

- 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.

Al fine di consentire il controllo analogo da parte degli Enti soci sulle società di secondo livello, Il Comitato per l'indirizzo e il controllo esercita l'indirizzo strategico e

il controllo analogo anche sulle società in house partecipate da CEM Ambiente S.p.A. e soggette a direzione e coordinamento da parte di quest'ultima, mediante:

- a) l'esercizio delle medesime funzioni previste nel presente articolo nei confronti dell'organo amministrativo delle società partecipate;
- b) le ulteriori funzioni di indirizzo sulle deliberazioni assembleari stabilite negli statuti delle medesime società partecipate.

Il rapporto tra il Comune e CEM Ambiente SpA sarà disciplinato dal Contratto di Servizio e dalla Carte di Qualità dei Servizi, nei quali saranno esplicitati i contenuti del servizio e gli elementi di qualità che caratterizzano il rapporto tra Comune e Società di natura pubblica, rispetto al modello dell'esternalizzazione completa, dove l'Ente affida per un numero di anni prestabiliti il servizio senza alcuna flessibilità gestionale.

5. Elementi di Qualità ed efficienza del Servizio

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 192, co. 2 D.lgs. 50/2016 che in materia di affidamenti In-House Providing pone in capo all'Ente affidante un onere motivazionale teso a giustificare l'affidamento diretto, è da evidenziare che la congruità dell'affidamento in house del servizio di igiene ambientale a CEM Ambiente Spa deve considerare in aggiunta alla valutazione tecnico-economica, anche altre voci quali:

- Il know-how aziendale e l'efficienza gestionale garantita da CEM Ambiente S.p.A.;
- la flessibilità del modello organizzativo che permette possibili forme di sperimentazione in

ordine alle modalità di raccolta dei rifiuti;

- l'attivazione di un servizio in forma che interessa un bacino di utenza territoriale più ampio di quello comunale in linea con il principio di istituzione degli ATO.

MODELLO ORGANIZZATIVO E KNOW-HOW AZIENDALE

Il valore aggiunto dell'affidamento in house in favore di CEM Ambiente deve 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 complessivo affidamento, anche in termini di know-how messo a disposizione degli uffici comunali e di supporto agli uffici stessi, nonché dalle prospettive correlate agli obiettivi qualitativi e quantitativi già conseguiti dalla società sul territorio di riferimento dei Comuni soci. Per tali aspetti si evidenzia quanto segue:

- La percentuale di raccolta differenziata nei comuni ove opera CEM Ambiente si attesta intorno all'85% rispetto alla percentuale media dei Comuni della Lombardia, nonché dei risultati passati realizzati dal Comune di Melegnano, come di seguito riproposto:

PERCENTUALE MEDIA RACCOLTA DIFFERENZIATA	61% (Comune di Melegnano - ISPRA 2019)	85% (ISPRA 2019 – Soci di CEM omogeni al Comune di Melegnano in relazione al n. abitanti)
	72% (Regione Lombardia - Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2019)	

- La gestione del Servizio di Igiene Ambientale del Comune di Melegnano ha prodotto, per quanto sia possibile effettuare un confronto sul mercato ai dati più aggiornati (**Cfr Dati Ispra 2019**), un costo pro-capite di circa € 155,86, considerato un n. di abitanti pari a 18.379. La gestione del medesimo servizio, invece, in capo alla Società CEM Ambiente S.p.A. con riferimento ai propri Comuni Soci, aventi una popolazione omogenea a quella del Comune di Melegnano, è risultata, per l'anno 2019, molto inferiore e pari mediamente ad un costo pro-capite di circa € 120,00 (valore inferiore alla media totale dei Comuni simili della Provincia di Milano e Monza & Brianza pari a € 123,00). Con riferimento all'Offerta, oggetto di valutazione, si evidenzia che la gestione del Servizio in capo alla Società CEM Ambiente S.p.A. comporterebbe per il Comune di Melegnano sulla base delle stime prodotte dalla Società stessa, un significativo miglioramento dei costi pro-capite che assumerebbero un valore di circa € 130,00:

- Dalla stima dei costi del Servizio che CEM ha proposto nella propria Offerta presentata al Comune di Melegnano, ai fini della gestione del

servizio di igiene ambientale, si può evidenziare come il possibile costo medio pro-capite del servizio possa essere stimato in un valore, anche se presuntivo, di € 130,6 [costo medio pro-capite = costo complessivo servizio offerta da CEM Ambiente S.p.A. (al netto di iva) / n. abitanti²] e, quindi, a un valore significativamente più basso a quello registro dall'ISPRA nel 2019 e più vicino ai valori medi dei Comuni omogenei, i cui risultati riflettono la gestione del servizio operata da altri operatori economici (competitors di mercato):

COSTO MEDIO	€ 155,86	€ 130,00
PRO-CAPITE		
SERVIZIO	(ISPRA 2019 Comune di Melegnano)	(stima rispetto all'Offerta)
IGIENE		
AMBIENTALE		
(DATI SENZA IVA)	€ 123,00	
	(ISPRA 2019 - Comuni della Prov. di Milano e Monza & Brianza omogenei a Melegnano)	

- Cem Ambiente è una società da sempre attenta alla qualità del servizio reso e alla tutela dell'ambiente; attua e mantiene un sistema di gestione ambientale secondo gli standard³ riconosciuti a livello internazionale,
- La Società garantisce un alto livello di efficienza nello svolgimento del servizio mediante:
 - l'utilizzo di mezzi/veicoli idonei e rispettosi delle norme di legge anti-inquinamento, dotati di apparecchi tecnologici innovativi volti al rilevamento delle diverse tipologie di rifiuto e alla loro raccolta;
 - la fornitura, sulla base delle esigenze valutate congiuntamente con gli Uffici Tecnici Comunali, di un kit annuale di dotazione di contenitori (secchi chiusi o aerati, bidoni carrellati, cassonetti), per assicurare la conformità delle modalità di conferimento dell'utenza;

² Il dato del numero degli abitanti utilizzato è aggiornato al 2021.

³ Sistema di gestione ambientale basato sul Regolamento CEE EMAS e conforme alla norma UNI EN ISO 14001:2004.

- servizi specifici per tipologia di rifiuti⁴;
- La Società CEM assicura un attento ed accurato controllo delle attività svolte, anche con riferimento alla qualità del servizio erogato e ai rapporti di interlocuzione con l'utenza⁵ (numero telefonico verde, assistenza, campagne di informazione sui temi dell'ambiente), nonché assicura l'accurata gestione amministrativa di tutti i dati relativi ai rifiuti (registrazione dei dati contabili e non relativi ai rifiuti gestiti);
- La Società CEM gestisce tutto l'iter organizzativo di controllo e gestione, tra le fasi più importanti: contratti, audit, controlli qualità, fasi di attività intermedie per alcune tipologie di rifiuto (stoccaggio temporaneo, pretrattamento e trasporto), registrazioni formulari, fatturazioni, e distribuzione corrispettivi ai Comuni. I relativi corrispettivi dovuti, vengono determinati e comunicati semestralmente sulla base dei corrispettivi riconosciuti dalle filiere CONAI, dedotti i costi sostenuti direttamente da CEM per le attività sopracitate;
- Con riferimento ai risultati efficienti raggiunti dalla Società Cem Ambiente negli ultimi esercizi, si evidenziano sommariamente i seguenti risultati:
 - nel rispetto dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti riportati nel D.Lgs. n. 152/2006, le modalità di organizzazione del servizio attuate da CEM Ambiente S.p.A. hanno determinato, nella gestione del Servizio in favore dei propri Comuni Soci, il raggiungimento di risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici, assicurando da una parte la piena tracciabilità dei rifiuti gestiti, la garanzia del corretto conferimento, la totale eliminazione degli smaltimenti in discarica per i rifiuti raccolti in modo continuativo, a prescindere dalle modalità di esecuzione del servizio (con percentuali inferiori al 1% dei rifiuti raccolti, riferite unicamente a frazioni merceologiche 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

⁴ Ad esempio per il Servizio di raccolta differenziata domiciliare, previsto che "in presenza di particolari situazioni che comportano incidenze negative sul traffico veicolare o antiestetiche esposizioni di eccessive quantità di rifiuti a bordo strada – è richiesto all'Appaltatrice di prelevare i rifiuti urbani differenziati all'interno delle proprietà - purché accessibili ai mezzi di servizio e senza che gli addetti debbano normalmente ricorrere all'utilizzo di chiavi o telecomandi"; Per il servizio di raccolta differenziata domiciliare della frazione secca residua, è previsto per i Comuni che hanno attivato il progetto sperimentale di "Tariffa Puntuale" la raccolta dei rifiuti in appositi sacchi denominati "Ecuosacchi".

⁵ Dalla Carta dei Servizi si può evidenziare che "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".

quantità di materie seconde, con conseguente incremento dei ricavi originati dalla vendita degli stessi;

- quantitativi di materiali recuperabili raccolti sul territorio e ceduti alle diverse filiere
- CONAI ovvero a libero mercato sono stati, nel 2017, pari a 85.100 tonnellate, con un ritorno economico che ha portato nelle casse dei Comuni soci € 7.297.980, ovvero € 13,48 per ciascun abitante residente (dato medio), come da seguente prospetto.

	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
ricavi distribuiti (€/anno)	7.297.980	5.984.038	5.021.657	4.610.924	3.790.288	3.978.957	4.336.383	3.243.884
ricavi distribuiti (€/abit/anno)	13,48	11,10	10,66	10,40	8,58	9,00	9,90	7,49
tot recuperati (ton/anno)	85.100	81.783	74.733	75.774	75.297	72.805	73.479	74.480

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

	Anno 2017	Anno 2016	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2013	Anno 2012	Anno 2011	Anno 2010
ton/anno avviati a riciclo	164.364	163.684	140.980	130.145	128.544	122.915	124.051	122.612
ton/anno CO ₂ non emessa	193.684	190.769	163.368	151.717	146.540	141.298	145.994	150.853

6. I benefici del modello gestionale dell'in-House Providing

Ancorché gli esiti del bechmarking, sopra evidenziato, giustificerebbero il ricorso al modello in house providing per mezzo della Società CEM S.p.A. per lo svolgimento del servizio di igiene ambientale, si ritiene comunque opportuno procedere anche ad una puntuale ed ulteriore verifica di convenienza del servizio offerto da CEM Ambiente.

Va preliminarmente chiarito che, in conformità all'insegnamento costante della giurisprudenza, la valutazione di convenienza deve essere condotta rispetto all'offerta nel suo complesso e non con

riferimento ai singoli elementi che la compongono (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. III, 29/11/2019, n. 8205; cfr. anche T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 17/05/2016, n. 691: “una modesta differenza sui costi complessivi non interferisce sulla bontà complessiva dell’opzione per il modello in house”, posto che quest’ultimo “si differenzia dal sistema di gara pubblica, per cui anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall’amministrazione procedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizi”), tenendo altresì in considerazione, in ossequio alle prescrizioni di cui all’art. 192, comma 2, D.Lgs. 50/2016, “i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

In punto di universalità, socialità, efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa si evidenzia innanzitutto che l’affidamento del servizio di igiene ambientale ad una società in house, come nel caso di CEM Ambiente S.p.A., partecipata da altri 68 Comuni insistenti sul medesimo territorio di riferimento (province contigue di Milano, Monza e Brianza e Lodi), risulta coerente con il principio della c.d. “integrazione orizzontale” prescelto dal Legislatore quale canone primario del ciclo di gestione dei rifiuti urbani, da attuarsi secondo i criteri indicati dall’art. 200, comma 1, TUA, volti, tra l’altro, al “superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti” ed al “conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative”.

Sempre in punto di obiettivi di universalità, socialità, efficacia ed efficienza, che nel settore dell’igiene urbana, devono declinarsi anche in termini di benefici ambientali: la partecipazione a CEM Ambiente e l’affidamento in house del servizio si inseriscono in un più ampio percorso da tempo intrapreso dal Comune volto a perseguire, attraverso soluzioni innovative e sinergie tra società partecipate, l’incremento di politiche di green economy ed il soddisfacimento dei principi di autosufficienza e prossimità.

Inoltre, la flessibilità connaturata al modello in house provinding permetterà nell’ambito dell’autonomia decisionale del Comune e del relativo potere di intervenire in maniera continuativa, sugli indirizzi, sul controllo e su eventuali re-indirizzi della gestione del Ciclo Integrato dei Rifiuti. Ciò rappresenta un notevole valore aggiunto rispetto al ricorso al mercato, in particolar modo, attraverso la Concessione ad un Soggetto Privato, per il quale il Comune potrà stabilire a priori le relative condizioni senza poter addivenire ad un modello di Co-Progettazione del servizio stesso in relazione alle mutevoli esigenze del territorio e della collettività servita. D’altronde, anche i modelli dell’eventuale Società Mista ovvero di una specifica Società In House del Comune comporterebbero scelte molto più onerose sotto tutti i profili e sicuramente di non convenienza

per il Comune di Melegnano rispetto ad un modello In House di Società pluripartecipata che come detto può garantire il raggiungimento, tramite economie-scala, di livelli di efficienza, efficacia ed economicità maggiori.

MODELLI A CONFRONTO

	<i>Punti di Forza</i>	<i>Punti di Debolezza</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<i>Gara (Concessione)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gestione e rischi dell'attività in capo al Concessionario 	<ul style="list-style-type: none"> Controllo dell'Ente affidante meno forte rispetto alla Società In-House 	<ul style="list-style-type: none"> Esternalizzazione del Servizio Possibile individuazione sul mercato di un Operatore Economico esperto nella gestione del Servizio 	<ul style="list-style-type: none"> Tempi di attuazione della Gara Partecipazione di Soggetti non inseriti nel contesto territoriale di riferimento Costi interni all'organizzazione del Comune elevati Impossibilità di modulare la programmazione annuale del Servizio secondo nuovi Obiettivi dell'Ente pubblico
<i>Società Mista</i>	<ul style="list-style-type: none"> Maggiori risorse per Investimenti Scelta dei Manager 	<ul style="list-style-type: none"> Possibile presenza conflitti di interesse tra Socio Privato e Socio Pubblico Possibile presenza di comportamenti collusivi Governance societaria complessa e difficile da gestire nell'interesse del Socio pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> Definizione degli obiettivi strategici da parte del Soggetto Pubblico Finanziamento, Progettazione, Attuazione del progetto e gestione del Servizio in capo, sostanzialmente, al Privato 	<ul style="list-style-type: none"> Predisposizione della Gara a Doppio Oggetto Tempi di attuazione della Gara
<i>Società In-House Unipersonale</i>	<ul style="list-style-type: none"> Stretto rapporto fra il Comune Socio e la Società partecipata Società operante nel bacino territoriale del Comune Socio affidante Potere dell'Ente affidante di Programmare e definire strategicamente con la Società In House gli obiettivi/target del Servizio, mentre ciò sarebbe più limitato in caso di esternalizzazione del Servizio. 	<ul style="list-style-type: none"> Investimenti per la costituzione della Società Operatività della Società limitata al solo territorio comunale Possibilità di diseconomie gestionali 	<ul style="list-style-type: none"> Controllo diretto del Servizio da parte dell'Ente pubblico Gestione maggiormente rispondente, grazie alla flessibilità del modello gestionale, alle finalità/interessi pubblici dell'Ente affidante Affidamento diretto (senza gara) del Servizio 	<ul style="list-style-type: none"> Gestione limitata ad un solo Servizio e ad un territorio limitato Diseconomie gestionali Assunzione di rischi d'impresa elevati Rispetto dei vincoli ed adempimenti normativi
<i>Società In-House Pluripersonale</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sinergie gestionali derivanti dalla gestione del Servizio verso i Comuni Soci dirette ad incrementare l'efficienza e l'economicità del Servizio Bacino di utenza in un'ottica di "ATO territoriale" 	<ul style="list-style-type: none"> Acquisizione della Partecipazione nella Società che tuttavia può essere attenuata in termini finanziari attraverso il conferimento di beni in natura necessari allo svolgimento del Servizio 	<ul style="list-style-type: none"> Idem come sopra Possibile realizzazione di economie di scala - gestione del Servizio nella logica dell'ATO - che non potrebbero essere raggiunte in caso di Società unipersonale o nel caso di affidamento tramite Gara 	<ul style="list-style-type: none"> Rispetto dei vincoli ed adempimenti normativi

7. La Valutazione di Congruità dell'offerta di CEM Ambiente SpA

7.1 Il Confronto con i dati IFEL

Con riferimento ai dati IFEL, i costi sopraindicati del servizio di igiene urbana al netto dell'incremento dovuto al costo del personale MEA risultano in linea con i costi standard desunti dal sito dell'IFEL (Costi del servizio rifiuti, considerazione delle risultanze dei fabbisogni standard (co. 653 della legge n. 147 del 2013) e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 31 ottobre 2019, n.443).

infatti il costo totale del servizio prodotto dal simulatore del portale di IFEL - sulla base dei fabbisogni e del tipo di gestione (servizio associato o meno) che non comprende i costi del personale derivante da MEA che comporta un costo superiore ai valori di mercato pari a circa € 80.000,00 in virtù delle clausole sociali del personale - risulta in linea con l'offerta economica proposta da CEM, pari ad € 2.577.933,33, in quanto quest'ultima comprende il trasferimento di tutto il personale attualmente impiegato in MEA direttamente coinvolto nel Servizio di Igiene Ambientale.

- Infatti, il maggior valore, ma non significativo, di CEM è dipeso sola dalla questione del personale di MEA che verrà trasferito in base alla "clausola sociale" al nuovo Concessionario;
- La % di raccolta di differenziata sarà maggiore rispetto alla media della Regione Lombardia.

Si riportano di seguito i dati IFEL elaborati.

Servizio rifiuti (co.653 I.147/2013)

ATTENZIONE!

Per il calcolo del costo STD ai fini del conguaglio 2018, fare riferimento al simulatore 2019

Per il calcolo del costo STD ai fini del conguaglio 2019, fare riferimento al simulatore 2021

Seleziona l'anno:

Nota di aggiornamento IFEL

(https://www.fondazioneifel.it/components/com_banchedati/assets/costi_rifiuti/pdf/2019_12_23_DEF_NotaIFEL_FSRifiuti.pdf)

Dati Comune	Comune	MELEGNANO
	Regione	Lombardia
	Cluster cui il Comune ha maggior probabilità di appartenere	Cluster 9 - Comuni ad elevata densità abitativa
	Popolazione residente	18127
	Quantità di rifiuti in tonnellate (N)	7,845,27

	Unità di misura	Coefficiente € per Ton (A)	Valore del comune (B)	Componente del costo standard
				A
Costante		130,45		130,45
Cluster	-	45,22	-	45,22
Economie/diseconomie di scala	-	-	-	0,17
Fattori di contesto	-	-	-	57,82
				A*B
<i>Dotazione regionale infrastrutture</i>				
Impianti regionali di incenerimento e coincenerimento	n.	-1,88	19	-35,74
Impianti regionali di trattamento meccanico biologico	n.	4,17	8	33,35
Discariche	n.	-2,53	8	-20,25
Percentuale di tonnellate smaltite in impianti regionali di compostaggio, digestione anaerobica e trattamento integrato	%	1,04	36,4	37,78
Percentuale di tonnellate smaltite in impianti regionali di incenerimento e coincenerimento	%	-0,13	46,89	-6,11
Percentuale di tonnellate smaltite in discariche regionali	%	-0,22	5,76	-1,25
<i>Forma di gestione del servizio</i>				
Presenza di gestione associata	Si/No	5,82	No	0
<i>Modalità di gestione del servizio</i>				
Presenza della raccolta domiciliare	Si/No	14,71	Si	14,71
Presenza dei centri di raccolta	Si/No	-31,95	Si	-31,95
Presenza della raccolta su chiamata	Si/No	10,49	Si	10,49
<i>Contesto domanda/offerta</i>				
Raccolta differenziata nell'anno in corso	%	-	72	80,29
Distanza tra il comune e gli impianti	Km	0,18	23,59	4,16
Costo standard unitario (C)	€ per ton			319,17
Costo standard complessivo (D=N*C)	€			2.503.974,08

Servizio rifiuti (co.653 I.147/2013)

ATTENZIONE!

Per il calcolo del costo STD ai fini del conguaglio 2018, fare riferimento al simulatore 2019

Per il calcolo del costo STD ai fini del conguaglio 2019, fare riferimento al simulatore 2021

Seleziona l'anno:

Nota di aggiornamento IFEL

(https://www.fondazioneifel.it/components/com_bannedati/assets/costi_rifiuti/pdf/2019_12_23_DEF_NotaIFEL_FSRifiuti.pdf)

Dati Comune	Comune	MELEGNANO
	Regione	Lombardia
	Cluster cui il Comune ha maggior probabilità di appartenere	Cluster 9 - Comuni ad elevata densità abitativa
	Popolazione residente	18127
	Quantità di rifiuti in tonnellate (N)	7,845,27

	Unità di misura	Coefficiente € per Ton (A)	Valore del comune (B)	Componente del costo standard
				A
Costante		130,45		130,45
Cluster	-	45,22	-	45,22
Economie/diseconomie di scala	-	-	-	0,17
Fattori di contesto	-	-	-	57,82
				A*B
<i>Dotazione regionale infrastrutture</i>				
Impianti regionali di incenerimento e co-incenerimento	n.	-1,88	19	-35,74
Impianti regionali di trattamento meccanico biologico	n.	4,17	8	33,35
Discariche	n.	-2,53	8	-20,25
Percentuale di tonnellate smaltite in impianti regionali di compostaggio, digestione anaerobica e trattamento integrato	%	1,04	36,4	37,78
Percentuale di tonnellate smaltite in impianti regionali di incenerimento e co-incenerimento	%	-0,13	46,89	-6,11
Percentuale di tonnellate smaltite in discariche regionali	%	-0,22	5,76	-1,25
<i>Forma di gestione del servizio</i>				
Presenza di gestione associata	Sì/No	5,82	<input checked="" type="radio"/> Sì <input type="radio"/> No	5,82
<i>Modalità di gestione del servizio</i>				
Presenza della raccolta domiciliare	Sì/No	14,71	<input checked="" type="radio"/> Sì <input type="radio"/> No	14,71
Presenza dei centri di raccolta	Sì/No	-31,95	<input checked="" type="radio"/> Sì <input type="radio"/> No	-31,95
Presenza della raccolta su chiamata	Sì/No	10,49	<input checked="" type="radio"/> Sì <input type="radio"/> No	10,49
<i>Contesto domanda/offerta</i>				
Raccolta differenziata nell'anno in corso	%	-	<input checked="" type="radio"/> Sì <input type="radio"/> No	75,83
Distanza tra il comune e gli impianti	Km	0,18	23,59	4,16
Costo standard unitario (C)	€ per ton			320,54
Costo standard complessivo (D=N*C)	€			2.514.686,34

7.2 Il confronto con il mercato

Allo scopo di effettuare un'analisi sulla "congruità" dell'Offerta presentata da CEM Ambiente SpA, ai sensi e per gli effetti dell'art. 192, co. 2 D.lgs. 50/2016 e s.m.i., sono stati presi in le condizioni economiche ritraibili nel mercato, con riferimento a Gare di Aggiudicazione, di Comuni siti nella Regione Lombardia, aventi per oggetto la gestione del servizio di igiene urbana – nel suo complesso – o di specifiche attività ad esso riferite, quale modalità di benchmark di prima istanza.

	MERCATO	CEM AMBIENTE S.P.A.
COSTI UNITARI (ATTIVITÀ DI SMALTIMENTO; ATTIVITÀ DI RACCOLTA E TRATTAMENTO)	COMUNE DI SAN DONATO MILANESE – Gara CIG 8676964934 – Anno 2020 ▪ Smaltimento Secco: €/t 120,78	Offerta CEM Ambiente S.p.A. (Principali Costi unitari di confronto) Attività di Smaltimento: ▪ Smaltimento RSU: €/t 160,00 ▪ Smaltimento Ingombranti: €/t 230,00
	COMUNE DI PIOLTELLO – Gara CIG 85194486E4 – Anno 2020 ▪ Smaltimento Secco: €/t 113,43	▪ Smaltimento Legno: €/t 73,00 ▪ Smaltimento Terra: €/t 85,00 ▪ Smaltimento Secco: €/t 116,00 ▪ Smaltimento Verde: €/t 38,00 ▪ Smaltimento Vernici: €/t 1.600,00 ▪ Smaltimento Pile/Farmaci: €/ab. 0,75
	COMUNE DI ALMÈ – Gara CIG 848318735F – Anno 2020 Attività di Smaltimento: ▪ Smaltimento RSU: €/t 100,00 ▪ Smaltimento Ingombranti: €/t 198,00 ▪ Smaltimento Legno: €/t 68,00 ▪ Smaltimento Pile/Farmaci: €/ab. 1,12 Attività di Raccolta e Trattamento: ▪ RSU: €/n. utenze 14,4 ▪ Organico: €/n. utenze 15,3 ▪ Carta/Cartone: €/n. utenze 5,85 ▪ Vetro: €/n. utenze 5,85	Attività di Raccolta e Trattamento: ▪ Frazione Secca: €/ab. 9,13 ▪ Organico: €/ab. 10,20 ▪ Carta/Cartone: €/ab. 7,09 ▪ Vetro: €/ab. 5,10
	COMUNE DI APPIANO GENTILE – Gara CIG 82344578E0 – Anno 2020 ▪ Smaltimento RSU: €/t 172,35	
	COMUNE DI CINISELLO BALSAMO – Servizio di trattamento/recupero/smaltimento nel biennio 2019-2020 Attività di smaltimento	

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smaltimento Secco: €/t 115,00 ▪ Smaltimento Terra: €/t 75,00 ▪ Smaltimento Verde: €/t 35,00 Attività di raccolta/trattamento <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organico: €/ab. 9,7 	
	COMUNE DI CARAVAGGIO - Gara CIG 8519398D9F – Anno 2020 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Smaltimento RSU: €/t 104,00 	
	COMUNE DI VILLANOVA – Gara CIG 84518932BF – Anno 2020 <ul style="list-style-type: none"> • Smaltimento Terra: €/t 100,00 ▪ Smaltimento Ingombranti: €/t 180,00 ▪ Smaltimento Vernici: €/t 800,00 	
	COMUNE DI ALZATE BRIANZA – Gara CIG 8487834E2F – Anno 2020 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Smaltimento Ingombranti: €/t 186,4 	
	COMUNI DEL TRIANGOLO LARIANO – Gara CIG 8456243879 – Anno 2020 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Smaltimento Ingombranti: €/t 185,8 	

NB: I dati del "Mercato" sono state rilevate dal Sito Appaltitalia e riferite ad Appalti 2020. Si è cercato di assumere tutte e solo le informazioni che potessero essere di immediato confronto con i dati di CEM. E' evidente che non c'è in tale raffronto la valutazione del maggior costo del personale di passaggio da MEA al nuovo Concessionario che probabilmente nei dati di Mercato non sono presenti o ipotizzabili, in quanto il mercato potrebbe essere meno rispettoso dell'aspetto sociale legato al trasferimento del personale.

Come evidenziato nella tabella, di cui sopra, i costi unitari delle attività costituenti i diversi cicli di attività del servizio appaiono congrui e comparabili con quanto ravvisabile sul mercato.

Solo il costo unitario dello smaltimento degli Ingombranti appare più elevato (€/t 230,00 vs € 185,00); tuttavia, considerato che il costo della predetta attività non incide in modo significativo nella struttura dei Costi complessivi di cui all'Offerta di CEM – i costi di tale attività incidono solo per il 3,59% dei costi dell'attività di smaltimento (come da prospetto dei costi sopra indicato) -, si può giungere alla conclusione di ritenere, in definitiva, congrua l'Offerta di affidamento del Servizio presentata dalla Società CEM Ambiente S.p.A.

8. Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 D.Lgs. 50/2016

In conclusione, per quanto possibile, il confronto tra l'offerta economica di CEM Ambiente SpA ed i parametri economici ravvisabili sul mercato porta a concludere che l'Offerta presentata da CEM Ambiente possa ritenersi "congrua", nel complesso delle attività costituenti il Servizio offerto, tenuto conto di tutti gli elementi quali-quantitativi esaminati.

Il concetto di **congruità**, in sintesi, esprime il suo massimo significato nel corretto rapporto tra qualità del servizio reso e costo. In virtù di quanto predetto, la forte esperienza della Società nella gestione delle attività afferenti l'intero ciclo del Servizio di Igiene Ambientale, la conoscenza del territorio – anche considerando che la Società, svolgendo il medesimo Servizio per molti Comuni limitrofi al Comune di Melegnano, è in grado di realizzare importanti sinergie ed economie di scala nella gestione complessiva del servizio - fanno di Cem Ambiente SpA un riferimento portante dell'attività istituzionale del Comune, che consente alla società di rispondere alle diverse richieste di servizi finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Comune.

Sul piano della congruità economica, nonché tenendo conto degli elementi **quali-quantitativi** osservabili nella gestione del servizio offerta da CEM Ambiente S.p.A., appare evidente come l'offerta di quest'ultima sia maggiormente rispondente alle esigenze di governo del Comune, che attraverso lo stretto rapporto con la propria Società potrà gestire i servizi in modo più efficiente ed efficace nei confronti della Collettività garantendo loro diversi benefici, anche attraverso il potere di Indirizzo e di Controllo che il Comune eserciterebbe sulla Società medesima, in virtù della connotazione di quest'ultima di Società In-House Providing ex art. 16 TUSPP.

Tra i principali elementi di congruità e vantaggio che CEM Ambiente S.p.A. sarebbe in grado di offrire per il relativo servizio si riconoscono:

- I prezzi unitari delle attività costituenti l'intero ciclo del Servizio di Igiene Ambientale (raccolta, trattamento, smaltimento, etc..) che risultano congrui con quanto ravvisabile sul mercato, e che comportano per il Comune di Melegnano un significativo risparmio rispetto ai costi delle precedenti gestioni del servizio, nonché un minor costo pro-capite in capo ai cittadini;
- **Lo svolgimento dell'attività di gestione delle piattaforme ecologiche:** grazie al servizio svolto presso tali impianti, dove vengono ulteriormente differenziate circa 25 frazioni differenti di rifiuto urbano o assimilato, viene assicurata, secondo le modalità di trattamento differite per rifiuto indicate nel Capitolato prestazionale, una maggior efficienza delle attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti;
- **Lo svolgimento di attività complementari al Servizio di Igiene Ambientale quali: l'attività di spazzamento stradale manuale e meccanizzato, lo Spazzamento meccanizzato delle piste ciclabili, la Raccolta foglie, la Pulizia delle aree mercato,**

le Pulizie manuali e svuotamento cestini stradali, la Pulizia manuale di parchi e giardini comunali, il Prelievo di rifiuti abbandonati e la rimozione discariche abusive. Servizi, quest'ultimi, non sempre individuabili nei servizi affidati sul mercato;

- **La maggiore efficienza gestionale del servizio con riferimento alla capacità di raccolta dei rifiuti differenziati**, se si considera che mediamente il Comune di Melegnano, nella precedente gestione, ha raggiunto una percentuale di raccolta della differenziata pari al 61%, mentre i Comuni Soci di CEM Ambiente, similari al Comune di Melegnano per n. i abitanti, hanno raggiunto anche livelli dell'85%, superando persino il livello medio di efficienza raggiunto dai Comuni della Regione Lombardia pari, nell'anno 2019, al 72%;
- Un alto livello di efficienza nello svolgimento del servizio mediante:
 - l'utilizzo di mezzi/veicoli idonei e rispettosi delle norme di legge anti-inquinamento, dotati di **apparecchi tecnologici innovativi** volti al rilevamento delle diverse tipologie di rifiuto e alla loro raccolta;
 - l'accurato controllo delle attività svolte, anche con riferimento alla **qualità del servizio erogato e ai rapporti di interlocuzione con l'utenza** (numero telefonico verde, assistenza, campagne di informazione, partecipazione dell'utenza alla rilevazione della qualità);
 - la gestione di tutto l'iter organizzativo relativo al controllo e alla gestione del servizio, tra le fasi più importanti: contratti, audit, controlli qualità⁶, fasi di attività intermedie per alcune tipologie di rifiuto (stoccaggio temporaneo, pretrattamento e trasporto), registrazioni formulari, fatturazioni, e distribuzione corrispettivi ai Comuni;
- **la previsione di Servizi dedicati a tipologie specifiche di utenze**: è stato avviato da CEM un servizio di raccolta di film plastico (costituito prevalentemente di imballaggi secondari e terziari) prodotto dalle aziende e raccolto presso le stesse, attualmente attivo su oltre 800 utenze e in fase di significativa crescita;
- **Tutela e salvaguardia del personale pubblico del Comune**, allocato alla gestione del servizio nel precedente affidamento, che verrà trasferito al nuovo soggetto affidatario, CEM Ambiente S.p.A.

⁶ CEM ha introdotto tra i propri servizi informatizzati, sistemi di Misurazione dei rifiuti prodotti con i quali vengono prodotti in tempo reale opportuni "alert" che consentono a Cem Ambiente di valutare la condizione di erogazione del servizio.

Da un punto di vista normativo e giurisprudenziale, i Servizi Pubblici Locali possono essere affidati e gestiti indifferentemente sia attraverso l'espletamento di una gara, ad evidenza pubblica, sia mediante forme di partenariato pubblico-privato, sia tramite affidamento diretto, In-House, senza gara di un soggetto, qualora ricorrano in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del c.d. controllo analogo e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

Pertanto, secondo la consolidata Giurisprudenza Europea ed Amministrativa, l'affidamento In-House non costituisce una ipotesi residuale, ma bensì una delle ordinarie forme di affidamento e di gestione dei Servizi Pubblici.

Le ragioni della preferibilità dell'Affidamento diretto del Servizio Igiene Ambientale alla Società In-House pluripartecipata CEM AMBIENTE SpA sono da ricercarsi specificatamente ed analiticamente nei seguenti elementi:

- Nelle **ragioni ontologiche della natura di Servizio pubblico "a rete"**, in ossequio al D.Lgs. n. 152/2006 e all'art. 34 co. 23 DL n. 179/2012 che vanno nella logica di una elevata affidabilità della gestione di un servizio così importante e delicato e nella necessità di un esercizio di controllo effettivo, costante e progressivamente flessibile della relativa gestione, che un appalto sul mercato potrebbe non garantire in equal misura, il tutto in un'ottica – di fatto – di "ambito", in considerazione dei numerosi Comuni limitrofi serviti da CEM AMBIENTE SpA, nelle more, comunque, della definizione, nel frattempo, degli eventuali Ambiti territoriali Ottimali e della relativa istituzione dei relativi Enti di Governo nel territorio della Regione Lombardia;
- Nel **potere di indirizzo e controllo** spettante al Socio della In-House, notevolmente superiore rispetto ad un appalto di mercato;
- Nella **"temporaneità"** dell'affidamento, comunque, al termine del quale l'Ente sarà in grado di valutare anche altre scelte e nell'ambito comunque di un potere di revoca in caso di disservizio;
- Nella ragioni di maggiore **economicità garantita**, quale somma di **efficacia** (quantità del servizio, modalità di svolgimento a favore dei cittadini-utenti e della Comunità servita), **efficienza** (costi del servizio non superiori a quelli di mercato e notevolmente inferiori a quelli sinora sostenuti dal Comune di Melegnano, minori costi organizzativi interni all'Ente affidante) e di **qualità** del Servizio (customer satisfaction, carta dei Servizi), **socialmente tutelante** (per la Collettività e per la garanzia della continuità lavorativa in capo a **tutto il personale** direttamente impiegato attualmente presso l'attuale Concessionario);

- Nella oggettiva **verifica SWOT** e di **Benchmark** rispetto alle altre modalità alternative di gestione e nelle oggettive indagini specificatamente messe in luce nella presente Relazione e, comunque, rispettose della autonomia discrezionale e responsabile dell'Ente affidante, costituzionalmente garantita;
- Nel contenuto dell'Offerta;
- Dai costi unitari – relativi alle diverse attività svolte per tipologia di rifiuto - costituenti l'Offerta nel suo complesso;
- Dalla garanzia di servizi aggiuntivi erogabili dall'affidataria.

Alla luce di tutto quanto premesso, si ritiene che sussistano le ragioni per considerare “congrua” l’offerta economica presentata da CEM Ambiente S.p.A. e per non ricorrere al mercato per i servizi in essa contenuti, con l’ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Con riferimento, infine, alle modalità di ingresso nel Capitale Sociale di CEM AMBIENTE SpA, è importante tenere presente oltre le modalità “in entrata” – attraverso lo scambio di Azioni CEM di nuova emissione da offrire al nuovo Socio Comune di Melegnano e il conferimento in natura di quest’ultimo della Piattaforma e della Palazzina Uffici – anche quelle “in uscita”, attraverso l’impegno di CEM alla restituzione dei suddetti beni in natura a favore del Comune di Melegnano e al riacquisto delle azioni rappresentative del proprio capitale in possesso di quest’ultimo, il tutto in base a specifiche Perizie giurate di stima da svolgere in occasione della eventuale futura cessazione del rapporto di concessione del Servizio *de quo*.

È evidente, tuttavia, che sussisterà in capo a CEM AMBIENTE SpA l’obbligo di fatto ed *ex lege* di restituzione dei beni immobili afferenti il Servizio non più oggetto di affidamento in concessione, sulla base di un Perizia giurata che dovrà tener conto delle caratteristiche che tali immobili presenteranno in tale momento futuro, che potranno essere “aumentative” in relazione, ad esempio agli interventi manutentivi straordinari nel frattempo effettuati dalla Società concessionaria ovvero in base ad altri parametri oggettivi ovvero “diminutive” per il degrado comunque subito dai beni per il decorso del tempo e in base ad altri parametri oggettivi; **tutti elementi che non possono essere determinati “ora per allora”**.

Così come per le Azioni rappresentative la partecipazione del Comune in CEM, esse dovranno – così come oggi rappresentano il relativo valore aziendale - nel momento del recesso del Comune **essere rappresentative del futuro valore aziendale di CEM**, sulla base di una Perizia giurata che dovrà determinare il relativo valore sulla base degli elementi quali-quantitativi aziendali in tale momento.

Sul tema si fa presente che, trattandosi di una Società a partecipazione pubblica, essa non sarà sottoposta a speculazioni finanziarie tipiche delle società “commerciali” ma sarà comunque inevitabile una variazione del suo valore nel corso del tempo in relazione ad elementi oggettivi rappresentati da incrementi/decrementi patrimoniali, attivi e passivi, nonché dall’andamento economico-reddituale. Da elementi oggettivi riscontrati⁷, CEM AMBIENTE SpA ha registrato valorizzazioni in aumento del proprio capitale economico, grazie all’incremento del numero di Soci pubblici nonché del Volume di attività registrato in aumento nel corso degli anni recenti; è molto probabile che ciò continui a registrarsi nel corso dei prossimi esercizi **o quanto meno che esso non sia sottoposto a forti oscillazioni in negativo date le caratteristiche di Società a partecipazione pubblica svolgente servizi pubblici a regolazione tariffaria garantita.**

Sull’impegno di CEM al riacquisto delle suddette azioni rappresentative della quota di partecipazione del Comune nel proprio capitale, esso sarebbe auspicabile **anche se in ogni caso l’art. 24 D. Dlg. 175/2016 offre comunque la possibilità al Socio uscente** – nel caso di mancata vendita delle azioni *de quo* a terzi o ai Soci di CEM, in quanto non più “strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali” – di richiederne la liquidazione *ex lege*⁸.

25

Su tutti gli elementi di cui sopra, il Comune di Melegnano – in quanto prossimo Socio di CEM – potrà assumere - **comunque e in ogni circostanza** - tutte le informazioni utili al monitoraggio del valore delle due categorie di Beni – Immobili e Azioni – attraverso il potere di “indirizzo e controllo” che gli spetta proprio in qualità di Socio di una Società In-House Providing.

MILANO, 05.08.2021

D'ARIES & PARTNERS SRL
(L'AMMINISTRATORE UNICO)



⁷ Così come riportato anche nell’Offerta di CEM AMBIENTE SpA al Comune di Melegnano.

⁸ Tale *iter* sarebbe comunque più lungo e complesso ma comunque rispetto delle disposizioni legislative in vigore. L’eventuale adesione di CEM AMBIENTE SpA al riacquisto delle proprie Azioni potrebbe essere sottoposto a Deliberazioni dell’Assemblea dei Soci.