

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

Comune di Melegnano

Servizio di igiene ambientale

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE
Ente affidante	COMUNE DI MELEGNANO
Tipo di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO
Modalità di affidamento	IN HOUSE
Durata del contratto	5 ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE TERRITORIALE
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	MELEGNANO

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	ARCH. GABRIELLA OLDANI
Ente di riferimento	COMUNE DI MELEGNANO
Area/servizio	AREA TECNICA - GOVERNO DEL TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI
Telefono	02982081
Email	Lavori.pubblici@comune.melegnano.mi.it
Data di redazione	_08_/09/_2021_

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La gestione del servizio pubblico di Igiene Ambientale è strettamente necessaria per le finalità istituzionali del Comune ed è riconducibile all'ambito dei servizi di interesse generale;

D.Lvo 152/2006: Ai sensi dell'art. 200, d.lgs. 152/2006, la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), delimitati da apposito piano regionale, in particolare al fine di superare la frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, di conseguire adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;

In Regione Lombardia non si è ancora provveduto a delimitare gli ATO né a costituire l'autorità d'Ambito, ne se ne intravede la delimitazione neppure a medio termine (all'attribuzione delle funzioni di enti di governo degli ambiti territoriali ottimali che le Regioni hanno disposto in attuazione del D.L. 138/2011, art. 3-bis e della normativa di settore).

L'art. 198 del citato d.lgs. 152/2006 prevede che sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuino la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme previste per la gestione dei pubblici servizi locali.

D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito nella l. 221/2012: l'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito dalla l. 221/2012, prevede che al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio in house è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

D.Lvo 50/2016: Il rispetto dei requisiti e dei principi comunitari che legittimano l'affidamento in house è previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, e riconducibili alla titolarità interamente pubblica del capitale sociale, alla sussistenza di un controllo, nonché alla destinazione prevalente dell'attività in favore dei soci pubblici ed al relativo ambito territoriale.

Ulteriori prescrizioni sono stabilite dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 che ha ulteriormente ribadito che "Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche";

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

D-lvo 175/2016 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”:

L’articolo di riferimento del D-lvo 175/2016 è l’art. 5, di sotto riportato:

Art. 5. “Oneri di motivazione analitica”

1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 da' atto della 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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.
3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.
4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il modello organizzativo di gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A., in linea con il Piano Industriale approvato dall'Assemblea dei soci, consente - 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 alcune attività e servizi quali la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti, del Centro Multimateriale e di tutti gli impianti autorizzati in regime ordinario di proprietà, con particolare riferimento alle piattaforme ecologiche/ centri di raccolta comunali, le attività di controllo dell'andamento dei servizi, e i servizi di supervisione e organizzazione correlati al ciclo integrato dei rifiuti urbani ed assimilati, la gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, vetro, ferro/alluminio, legno, etc.), ed affidando parte della concreta esecuzione:

- da una parte, relativamente ai servizi di spazzamento meccanizzato, pulizia manuale, trasporti da piattaforme ecologiche, svuotamento cestini, micro-raccolte (pile, farmaci e siringhe, ToF), raccolta ingombranti a domicilio, rimozione discariche abusive, servizi spot ed altri servizi accessori, etc.), e - relativamente ad una parte dei Comuni serviti, tra i quali anche il Comune di Settala - anche ad altri servizi quali la raccolta e trasporto dei rifiuti raccolti a domicilio in forma differenziata, alla propria controllata CEM Servizi S.r.l.;

- dall'altra, con riferimento alla quota prevalente dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti, alla gestione e conduzione piattaforme ecologiche, al trattamento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte per via differenziata (secco, ingombranti, umido, terre da spazzamento stradale, scarti vegetali e RSU), dei RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), di RAEE, Toner, contenitori etichettati T e/o F, vernici e più in generale di tutti i rifiuti urbani e assimilati raccolti nel territorio comunale ivi compresi i rifiuti abbandonati e i rifiuti raccolti in piattaforma ecologica, nonché delle forniture di attrezzature accessorie, progettazione e redazione di campagne informative generiche e dedicate etc., ad operatori privati selezionati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, garantendo in tal modo la concreta liberalizzazione di alcune fasi del servizio, assicurando nel contempo - nella specificità della formula in house - il rispetto dei principi sanciti dalla norma comunitarie in tema di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi;

- tutto quanto sopra, ferma restando la possibilità di effettuare in proprio alcune tipologie di servizi o trattamenti, qualora le condizioni tecnico/economiche lo concedessero, è finalizzato ad ottimizzare l'erogazione dei servizi verso i soci, minimizzando nel contempo i costi a carico degli stessi;

Per quanto riguarda gli standard tecnico-qualitativi-quantitativi del servizio si evidenzia che:

- dal punto di vista tecnico-operativo, l'organizzazione del servizio risulta essere improntata a standard qualitativi pienamente rispettosi - ed anzi significativamente migliorativi - dei criteri ambientali minimi (CAM) disciplinati dal Decreto Ministeriale 13 febbraio 2014 (pubblicato sulla G.U. serie generale n. 58 del 11 marzo 2014), assicurando conseguentemente la piena attuazione dei principi del PAN GPP e della

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

complessiva sostenibilità ambientale del servizio, che risulta infatti qualificabile come “verde” ai fini del monitoraggio dell’AVCP;

- la percentuale di raccolta differenziata raggiunta sul territorio dei Comuni CEM è in costante aumento e si attesta a circa il 78% medio, ovvero dei risultati significativamente più elevati dei corrispondenti indicatori riscontrabili nella gestione attuale (dove la percentuale di raccolta differenziata si attesta al 61% dati MEA 2020);

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Le caratteristiche del servizio integrato di igiene urbana garantito da CEM Ambiente S.p.A sono in linea con quanto riportato dall’art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito dalla l. 221/2012, in forza del quale “al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

La prevista acquisizione di una partecipazione societaria da parte del Comune in CEM Ambiente e quindi la contestuale partecipazione a detto Società è funzionale allo svolgimento di attività di produzioni di servizi strettamente connesse al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune ed in particolare per la produzione di servizi di interesse generale, conformemente alle previsioni di cui all’art. 4, comma 2, lett. a) TUSP, stante la pacifica qualificazione del servizio di igiene urbana come servizio pubblico locale di rilevanza economica;

In merito al corrispettivo per il servizio di igiene urbana in favore di CEM Ambiente non costituisce aiuto di stato, integrando la contropartita delle prestazioni che saranno effettuate dalla Società per assolvere obblighi di servizio pubblico

Con riferimento all’eventuale compensazione si precisa che è determinata sulla base di parametri previamente definiti in modo obiettivo e trasparente. Sono parimenti predeterminati, in modo trasparente ed obiettivo, i criteri per l’eventuale modifica della compensazione, collegata unicamente all’aggiornamento ISTAT e alle modifiche delle condizioni di prestazione del servizio (variazioni in aumento o diminuzione della popolazione superiori al 5%; variazioni in aumento o diminuzione delle superfici da servire superiori al 5%; variazioni dei servizi richiesti)

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'affidamento del servizio di Igiene Urbana avviene mediante affidamento in HOUSE ai sensi dell'art.5 D.lgs. 175/2016, art.34 D.L. 179/2012 convertito in legge 221/2012, art. 5 e 192 D.lgs 50/2016;

CEM Ambiente S.p.A. è una società per azioni a totale capitale pubblico partecipata dalla Provincia di Monza e da 66 Comuni soci, per i quali svolge il servizio pubblico locale di igiene urbana secondo la formula dell'in house providing in forza di specifici contratti di servizio formulati secondo la medesima formula organizzativa e gestionale, in conformità in ogni caso alle indicazioni provenienti dai singoli comuni in ordine alla conformazione e ai livelli prescelti per il servizio nel proprio territorio.

La strutturazione societaria di CEM Ambiente S.p.A. è tale da assicurare il rispetto dei requisiti e dei principi comunitari che legittimano l'affidamento in house come recepiti dall'art. 5 del D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, e riconducibili alla titolarità interamente pubblica del capitale sociale, alla sussistenza di un controllo - ancorché esercitato in forma congiunta dai Comuni soci - analogo a quello che il socio pubblico può esperire sulle proprie articolazioni organizzative e sui servizi affidati, nonché alla destinazione prevalente dell'attività in favore dei soci pubblici ed al relativo ambito territoriale, così come meglio esplicitato nello Statuto sociale che è stato recentemente revisionato per adeguarlo alle intervenute disposizioni contenute nel d.lgs. 175/2016, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", ed alle specifiche prescrizioni previste dalla normativa di settore per le società "in house providing", in particolare dal citato T.U. nonché dagli artt. 5 e 192 del d.lgs. 50/2016;

In ragione di quanto sopra, in data 2 agosto u.s. è stata perfezionata, da parte di uno dei Comuni soci della predetta CEM Ambiente S.p.A., la procedura di iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016, con il che legittimandosi l'affidamento in house del servizio di che trattasi in favore della medesima CEM Ambiente S.p.A., che risulta quindi regolarmente qualificata nell'ambito dell'elenco;

CEM Ambiente, in quanto società in house, ha come oggetto esclusivo lo svolgimento del servizio di Igiene Urbana quale servizio pubblico di rilevanza economica ed opera prevalentemente con i Comuni Soci;

Il modello organizzativo e la peculiare modalità di gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A., in linea con il Piano Industriale approvato dall'Assemblea dei soci, prevede che la stessa si occupi - 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 alcune attività e servizi quali la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti, del Centro Multimateriale e di tutti gli impianti autorizzati in regime ordinario di proprietà, con particolare riferimento alle piattaforme ecologiche/ centri di raccolta comunali, le attività di controllo dell'andamento dei servizi, e i servizi di supervisione e organizzazione correlati al ciclo integrato dei rifiuti urbani ed assimilati, la gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, vetro, ferro/alluminio, legno, etc.), ed affidando parte della concreta esecuzione:

- da una parte, relativamente ai servizi di spazzamento meccanizzato, pulizia manuale, trasporti da piattaforme ecologiche, svuotamento cestini, micro-raccolte (pile, farmaci e siringhe, ToF), raccolta ingombranti a domicilio, rimozione discariche abusive, servizi spot ed altri servizi accessori, etc.), e -

Redigere sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla Compilazione

relativamente ad una parte dei Comuni serviti, tra i quali anche il Comune di Settala - anche ad altri servizi quali la raccolta e trasporto dei rifiuti raccolti a domicilio in forma differenziata, alla propria controllata CEM Servizi S.r.l.;

- dall'altra, con riferimento alla quota prevalente dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti, alla gestione e conduzione piattaforme ecologiche, al trattamento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte per via differenziata (secco, ingombranti, umido, terre da spazzamento stradale, scarti vegetali e RSU), dei RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), di RAEE, Toner, contenitori etichettati T e/o F, vernici e più in generale di tutti i rifiuti urbani e assimilati raccolti nel territorio comunale ivi compresi i rifiuti abbandonati e i rifiuti raccolti in piattaforma ecologica, nonché delle forniture di attrezzature accessorie, progettazione e redazione di campagne informative generiche e dedicate etc., ad operatori privati selezionati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, garantendo in tal modo la concreta liberalizzazione di alcune fasi del servizio, assicurando nel contempo - nella specificità della formula in house - il rispetto dei principi sanciti dalla norma comunitarie in tema di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi;

Tutto quanto sopra, ferma restando la possibilità di effettuare in proprio alcune tipologie di servizi o trattamenti, qualora le condizioni tecnico/economiche lo concedessero, il tutto al fine di ottimizzare l'erogazione dei servizi verso i soci, minimizzando nel contempo i costi a carico degli stessi.

Si precisa infine che L'art. 4 dello Statuto di CEM Ambiente S.p.A prevede 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 dei 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%".

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'adesione ad una società in house pluri-partecipata ha il pregio di garantire al Comune una gestione di rilievo sovracomunale, in linea con l'intervenuto quadro normativo che tende ad imporre gestioni dei servizi pubblici in forma aggregata e tale da superare la frammentazione gestionale del servizio di igiene ambientale di che trattasi, realizzando così economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza su ambiti territoriali ottimali, in linea con le previsioni dell'art. 3-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138 e pur in assenza della definizione di specifici ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei da parte di Regione Lombardia.

La tipologia di affidamento in house consente all'Amministrazione comunale di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile ed idoneo ad assicurare eventuali successive modifiche delle esigenze dell'amministrazione, anche con riferimento alle prestazioni da erogare e/o l'attivazione di possibili sperimentazioni sul servizio, nonché di acquisire la disponibilità di un know-how aziendale maturato in ormai diversi decenni di gestione, certificata dagli importanti risultati conseguiti dalla società nel campo della raccolta differenziata e tale da facilitare l'introduzione di modelli innovativi di gestione.

Nel caso specifico, la decisione di acquisire una partecipazione azionaria in CEM Ambiente e di affidare conseguentemente il servizio alla stessa società, è originata dalla complessiva valutazione operata sull'assetto e sui risultati gestionali assicurati dalla società stessa con riferimento al complessivo modello di governo societario ed ai risultati strategici ed operativi, oltre che economico-patrimoniali, conseguiti dalla stessa, con riferimento anche alla verifica effettuata sugli indicatori tecnico-operativi ed economici da questa assicurati nella concreta gestione dei servizi, come diffusamente illustrati nella relazione redatta ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012, nello schema di contratto di servizio che disciplinerà i rapporti negoziali con CEM Ambiente S.p.A. e nella relazione di congruità economica ex art. 192 comma 2 del D.Lvo50/2016 smi.

Si sottolinea infine che i costi totali del servizio di igiene urbana proposti da CEM Ambiente Spa, 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).

Dott.ssa Arch. Gabriella Oldani

(Documento originale firmato digitalmente)