

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

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

Richiamato il disposto dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito con legge n. 221 del 17/12/2012, che stabiliscono rispettivamente:

- *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.*

- *“Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*

Premesso:

- che **CEM Ambiente S.p.A.**, già Consorzio Pubblico di Igiene Ambientale - C.E.M., è una società a totale capitale pubblico, derivante dalla trasformazione operata per obbligo di legge ai sensi dell'art. 35, comma 8, della legge 448/2001, del preesistente consorzio-azienda, partecipata dal Comune di Concorezzo, che detiene 398.235 azioni per una percentuale pari al 2,86 % del capitale sociale e da altri 48 Comuni oltre che dalle Province di Milano e di Monza e Brianza;
- che CEM Ambiente S.p.A. risulta affidataria in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing* della gestione dei servizi di igiene urbana per conto di tutti i Comuni soci, sulla base di specifici accordi convenzionali adottati in attuazione del pronunciamento dei singoli Comuni affidanti, per un totale di circa 460.000 abitanti e secondo la medesima formula organizzativa e gestionale;

- che la peculiare modalità di gestione assicurata da CEM Ambiente S.p.A. prevede che la stessa non svolga direttamente, con personale e mezzi propri, tutti i diversi servizi riconducibili all'igiene ambientale (raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti, spazzamento delle strade, etc.), occupandosi invece in via prevalente di pianificare, progettare, appaltare, coordinare, ottimizzare e controllare la corretta esecuzione degli stessi in nome e per conto dei Comuni soci, affidandone in parte la concreta esecuzione ad operatori privati selezionati mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica e gestendo invece in forma diretta alcune fasi del servizio quali, come si vedrà più oltre, la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti etc.;
- che attraverso tale peculiare modalità organizzativa CEM Ambiente garantisce conseguentemente la concreta liberalizzazione dei servizi in favore degli operatori presenti sul mercato, assicurando nel contempo - nella specificità della formula *in house* - il rispetto dei principi sanciti dalla norma comunitarie in tema di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi;
- che CEM Ambiente S.p.A. gestisce da anni i servizi di igiene urbana per conto della quasi totalità dei Comuni soci in tale particolare modalità organizzativa e che l'esperienza ed i risultati gestionali conseguiti nel corso degli anni (come più oltre evidenziati) dimostrano la convenienza tecnico-economica della decisione assunta circa l'affidamento del servizio da parte del Comune, anche nell'ottica di garantire l'ottimizzazione del servizio e la massimizzazione delle economie di scala legate all'esecuzione su un bacino territoriale e su un periodo contrattuale ritenuti ottimali e tali da risultare funzionali a garantire l'assolvimento delle condizioni e degli standard qualitativi richiesti dal CEM e dai Comuni soci;
- che, come più oltre illustrato, la strutturazione aziendale è in ogni caso tale da assicurare il rispetto dei requisiti e dei principi comunitari che legittimano l'affidamento *in house*, riconducibili alla titolarità interamente pubblica del capitale sociale, alla sussistenza di un controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico può esperire sulle proprie articolazioni organizzative ed alla destinazione prevalente dell'attività in favore dei soci pubblici ed al relativo ambito territoriale, il tutto come meglio evidenziato nel proseguo della presente relazione;

Premesso, altresì, che il Comune di Concorezzo:

- ha in essere con CEM Ambiente una convenzione che regola l'affidamento, secondo la formula dell'*in house providing*, dell'esecuzione del segmento del servizio pubblico di igiene urbana relativo all'effettuazione delle raccolte differenziate porta a porta, trasporto rifiuti, spazzamento stradale e servizi accessori, scadente alla data del 31 maggio 2017;
- anche per l'anno 2014, in linea con quanto avviene correntemente di anno in anno, intende conseguentemente assegnare a CEM Ambiente S.p.A., al fine di uniformare ed unificare la gestione integrata dei rifiuti quale completamento del richiamato affidamento, il segmento complementare del servizio di igiene urbana riferito al trattamento/recupero/smaltimento dei rifiuti raccolti 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, inerti nonché della gestione riguardante la cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, vetro, ferro/alluminio, legno, etc.), con decorrenza dal 1° gennaio fino a tutto il 31 dicembre 2014;

Tutto ciò premesso, si intende con la presente relazione dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo posti a fondamento della decisione del Comune circa l'integrazione dell'affidamento già in essere in favore della controllata CEM Ambiente S.p.A. fino al 31 maggio 2017 relativamente ai servizi di raccolta e trasporto rifiuti, spazzamento delle strade, etc. (affidati secondo la formula dell'*in house providing* nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa europea), con l'affidamento del segmento del servizio di igiene urbana relativo al trattamento/recupero/smaltimento dei rifiuti raccolti 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, inerti nonché della gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, legno, etc.), con decorrenza dal 1° gennaio fino a tutto il 31 dicembre 2014.

1. CEM Ambiente S.p.A. - Dati essenziali, strutturazione organizzativa e configurazione dei servizi.

CEM Ambiente S.p.A., già Consorzio Pubblico di Igiene Ambientale - C.E.M., è una società a totale capitale pubblico, derivante dalla trasformazione operata per obbligo di legge ai sensi dell'art. 35, comma 8, della legge 448/2001, del preesistente consorzio-azienda, costituita tra 49 Comuni e dalle Province di Milano e di Monza e Brianza.

Il capitale sociale è pari ad € 15.120.000 mentre il patrimonio netto al 31 dicembre 2012 era pari ad € 26.802.233 a fronte di un fatturato complessivo pari ad oltre 52,5 milioni di euro. Il personale in servizio alla data del 31/12/2012 era di 36 unità.

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

tipologia rifiuto	Secco	Umido	ingombranti	rsu	Scarti vegetali	Terra spazzamento	Totale	abitanti
Consuntivo 2009 (ton)	48.132	32.361	11.722	3.570	21.406	9.769	126.961	445.139
Consuntivo 2010 (ton)	47.146	33.718	11.530	3.972	22.158	10.325	128.851	450.701
Consuntivo 2011 (ton)	44.191	34.644	11.527	3.448	22.473	9.221	125.503	455.782
Consuntivo 2012 (ton)	43.191	34.929	10.389	3.389	22.717	7.858	120.045	460.213

Il ruolo di CEM Ambiente S.p.A. si concreta, come accennato in premessa, nell'effettua-

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

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



Le macro-aree di riferimento dei servizi gestiti attraverso CEM Ambiente sono riconducibili:

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

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

- FRAZIONE SECCA: raccolta settimanale in sacchi semitrasparenti, in cassonetti per le utenze di maggiori dimensioni (aziende, condomini)
- FRAZIONE UMIDA: raccolta 2 volte la settimana in bidoni e secchi. I rifiuti sono contenuti in sacchi biodegradabili. Alcuni comuni, di minori dimensioni, attivano una raccolta settimanale con raddoppio estivo.
- CARTA E CARTONE: raccolta settimanale o quindicinale in bidoni o secchi oppure a terra in scatole o borse.
- IMBALLAGGI IN CARTONE: raccolta attiva nelle zone industriali di maggiori dimensioni.
- MULTIPAK: raccolta in sacchi semitrasparenti con frequenza generalmente settimanale, fatte salve rare eccezioni di comuni con raccolta ogni 2 settimane. La raccolta è composta da imballaggi in plastica, imballaggi metallici e imballaggi poliaccoppiati.
- VETRO: raccolta settimanale in bidoni o secchi.
- SCARTI VEGETALI: raccolti a domicilio in 10 comuni con frequenze variabili. Si tratta di un servizio stagionale, normalmente sospeso nei mesi invernali. Esposizione in bidoni. Negli altri comuni il conferimento avviene a cura dei cittadini presso la piattaforma ecologica.
- INGOMBRANTI: servizio su prenotazione attivo a domicilio in 10 comuni con frequenze variabili. Negli altri comuni il conferimento avviene a cura dei cittadini presso la piattaforma ecologica.
- Come accennato i servizi di igiene urbana, oltre ai servizi di raccolta domiciliare dei rifiuti ricomprendono l'effettuazione delle seguenti attività:

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

2. 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.

- Segue l'illustrazione di alcuni dati ed indici qualitativi ed economici di cui si è tenuto conto nella complessiva valutazione della decisione di esternalizzazione del servizio in favore di CEM Ambiente S.p.A.: il dato medio della percentuale di raccolta differenziata sul bacino territoriale di riferimento del CEM è arrivata, nel corso del 2012, al 72% dei rifiuti raccolti, a fronte di una percentuale riferita al Comune di Concorezzo pari al 66,33%;
- le modalità di organizzazione del servizio hanno determinato il raggiungimento di risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici, assicurando da una parte la piena tracciabilità dei rifiuti gestiti, la garanzia del corretto conferimento, la quasi eliminazione degli smaltimenti in discarica (con percentuali inferiori al 1% dei rifiuti raccolti), la complessiva riduzione del rifiuto avviato a smaltimento e la minimizzazione dell'impatto veicolare legato al trasporto dei rifiuti (essendo il 50,75% dei rifiuti trattato definitivamente nell'ambito del territorio di riferimento del CEM) e, dall'altra, l'incremento delle percentuali di differenziazione dei rifiuti e di recupero delle quantità di materie seconde, con conseguente incremento dei ricavi originati dalla vendita degli stessi. Il tutto come si evince anche dalle schede allegate sub 1;
- i quantitativi di materiali recuperabili raccolti sul territorio e ceduti alle diverse filiere CONAI ovvero a libero mercato sono stati, nel 2012, pari a 72.805 tonnellate, con un ritorno economico che nel 2012 ha portato nelle casse dei Comuni soci € 3.978.957, ovvero € 9,00 per ciascun abitante residente (dato medio), come da seguente prospetto relativo ai ricavi da cessione materiali CONAI distribuiti ai Comuni soci:

	Anno 2012	Anno 2011	Anno 2010	Anno 2009
ricavi totali distribuiti €/anno	3.978.957	4.336.383	3.243.884	2.119.109

ricavi distribuiti €/ abitante/	9,00	9,90	7,49	4,96
totale materiali recuperati	72.805	73.479	74.480	71.290

- 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 2012	Anno 2011	Anno 2010	Anno 2009
Kg/anno avviati a riciclo	122.915.200	124.051.000	122.612.556	130.816.692
Kg/anno CO ₂ non emessa	141.298.200	145.994.269	150.853.375	158.186.395
Kg/anno CO ₂ non emessa (pro capite)	334	353	375	355

- la gestione assicurata da CEM Ambiente garantisce in ogni caso ai Comuni soci un costo medio dei servizi particolarmente basso ed inferiore ai dati medi riferiti alle Province di Milano e Monza e Brianza sulle quali insistono i Comuni soci, come si evince dal seguente prospetto (fonte: rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti - Osservatorio Rifiuti Sovra Regionale, ultimi dati disponibili):

Anno 2009:

- Costo medio Comuni gestiti da CEM Ambiente: € 105,45 € / abitante / anno
- Costo medio Province MI e MB: € 117,81 € / abitante / anno

Anno 2010:

- Costo medio Comuni gestiti da CEM Ambiente: € 104,24 € / abitante / anno
- Costo medio Provincia MI: € 126,11 € / abitante / anno

E' in ogni caso doveroso precisare che per la configurazione del servizio implementata da CEM Ambiente, **la convenienza economica per il Comune è da riferire alla complessiva gestione ed al complessivo costo afferente le diverse attività e prestazioni svolte sul territorio (costo medio come sopra identificato) e non già alla singola voce di costo riguardante una o più parti del servizio stesso.** Nello specifico, infatti, in ragione delle politiche di incentivazione delle raccolte differenziate approvate dai Comuni soci in sede di Assemblea anche mediante la realizzazione di infrastrutture per supportarne l'ottimale gestione (impianti di trasferimento e trattamento rifiuti, piattaforme ecologiche, etc.), potranno esservi prezzi unitari o canoni di parti dei servizi erogati superiori a quelli rinvenibili sul mercato a fronte di altre attività e/o servizi svolte a prezzi inferiori a quelli di mercato o addirittura assicurate al Comune nell'ambito dei complessivi costi del servizio (e quindi non oggetto di specifica esposizione). Allo stesso modo le tariffe scontano la presa in carico da parte di CEM Ambiente di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune, quali - a titolo esemplificativo - i costi relativi alla organizzazione e

programmazione dei servizi, alla predisposizione dei capitolati ed all'espletamento delle procedure di gara, i costi relativi all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico dell'ufficio tecnico comunale, etc. Fermo restando che in un'ottica di gestione da parte del singolo Comune risulterebbe diversamente presidiata la gestione riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, legno, etc.), con possibili, significative, ripercussioni negative sul ritorno economico per il Comune.

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

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

Indicatori di contesto

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

Indicatori dell'efficienza ambientale

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

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto

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

Indicatori dell'efficienza economica-gestionale impiantistica

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

Con riferimento ai principi richiamati dall'art. 3 bis del D.L. 138/2011 come introdotto dall'art. 25 del D.L. 1/2012, ed in attesa dei relativi provvedimenti, preme evidenziare come la formula organizzativa e strategica adottata da CEM Ambiente risulti già oggi tale da soddisfare le analoghe esigenze poste dall'art. 14, commi 28, 29 e 32, d.l. 31/5/2010, n. 78, volte ad incentivare la gestione in forma associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, co. 3, l. n. 42/2009 (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 è infatti a suo tempo intervenuto, oltre che per assicurare una gestione accentrata e un controllo della qualità dei servizi di gestione dei rifiuti, per le evidenti esigenze di economie di spesa che una gestione condivisa dei rifiuti assicura nell'ambito di un ottimale bacino di utenza pari a quasi 500.000 abitanti residenti.

3. Valutazione circa la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per legittimare l'affidamento in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing*, del servizio di igiene urbana, quale servizio pubblico locale di rilevanza economica in favore della società partecipata CEM Ambiente S.p.A.

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

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

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

- **Sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico esperisce sulle proprie articolazioni organizzative.** Per quanto riguarda la sussistenza del controllo analogo si evidenzia come lo stesso sia garantito sia a livello di controllo societario che a livello di concreta possibilità per il singolo Comune di incidere sulla organizzazione e sul dimensionamento dei servizi.

L'effettività del controllo analogo è presidiata da numerose clausole statutarie volte ad assicurare in capo agli azionisti, anche con ridotta partecipazione azionaria, effettivi poteri di controllo e di direzione politica-amministrativa della società, attesa anche la omogenea "diffusione" delle azioni e l'assenza di concentrazioni azionarie tali da consentire il controllo da parte di un unico soggetto o da un ridotto gruppo di soggetti. Si evidenzia, a questo proposito, come gli azionisti di CEM Ambiente S.p.A., rappresentati da 49 Comuni e dalle Province di Milano e Monza e Brianza, si trovino in condizione di omogeneità di interessi e bisogni rispetto alla partecipazione azionaria ed ai servizi oggetto di affidamento, mentre proprio la "diffusione" delle azioni e la loro distribuzione in maniera proporzionale alla popolazione residente nei diversi Comuni, costituisce un ulteriore indice di tale omogeneità che si riflette nell'assenza di concentrazioni azionarie tali da consentire il controllo dell'Assemblea e delle relative decisioni da parte di un unico o da un ridotto gruppo di soggetti.

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

- in prima battuta per quanto riguarda in generale la direzione ed il controllo politico-amministrativo dei soci, si rimanda a quanto previsto dagli artt. 8 *ter*, 8 *quater* ed 8 *quinquies* dello Statuto;
- per quanto riguarda, invece, una seconda forma di controllo da esercitare in maniera congiunta da parte dei soci (che si affianca al controllo riservato a ciascun socio), si rimanda alle funzioni di indirizzo strategico ed alle attribuzioni riservate dall'art. 21 *ter* dello Statuto al "*Comitato per l'indirizzo e il controllo delle amministrazioni titolari delle partecipazioni*", al quale spetta, nell'ambito delle proprie attribuzioni di vigilanza sull'attuazione degli indirizzi, obiettivi, piani, priorità della società, di esprimere il proprio parere preventivo sugli atti relativi ai seguenti argomenti:
 - *Andamento economico-patrimoniale aziendale su base semestrale;*
 - *Orientamenti generali sulla politica e gestione aziendale e adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento per il perseguimento dell'oggetto sociale;*
 - *Programmi di investimento per lo svolgimento dei servizi affidati e programmi di acquisto e alienazione di immobili e di diritti reali su immobili, ovvero implicanti la costituzione di garanzie sugli immobili;*
 - *Programmi di partnership con soggetti pubblici e privati.*
- circa i poteri e le attribuzioni riconosciuti all'Assemblea degli azionisti, costituita dai Sindaci dei Comuni soci o da loro delegati, si evidenzia come gli stessi siano particolarmente ampi e penetranti, essendo espressamente previsto che l'Assemblea:
 - a) *determina gli indirizzi programmatici vincolanti per il Consiglio di Amministrazione, o per l'Amministratore unico, anche in relazione ai piani di investimento e finanziari, alle politiche tariffarie ed alla costituzione e/o partecipazione a società di scopo; nel determinare i predetti indirizzi programmatici, l'Assemblea è comunque tenuta a dare attuazione agli indirizzi espressi dagli enti pubblici soci ai sensi del precedente articolo 8 *ter*, dal momento che agli stessi dovranno uniformarsi gli obiettivi strategici finali stabiliti dall'Assemblea degli Azionisti per il Consiglio di Amministrazione, o per l'Amministratore unico; in particolare, l'Assemblea opera affinché i diversi indirizzi siano resi tra loro omogenei e sia salvaguardato il principio della sana gestione societaria, adoperandosi se del caso per il giusto temperamento delle eventuali diverse esigenze*
 - a2) *verifica, con cadenza almeno annuale, lo stato di attuazione degli indirizzi, fatta salva la facoltà per gli azionisti, con i quorum indicati dal precedente art. 9, comma 7, di convocare l'Assemblea per ulteriori verifiche ritenute opportune;*
 - b) - c) - d) - e) - f) *omissis ...;*
 - g) *approva il budget annuale di previsione della società;*
- circa i poteri dell'organo di Amministrazione, si evidenzia come - ferma restando l'autonomia decisionale dello stesso organo - detti poteri debbano essere esercitati "*in modo da osservare gli indirizzi programmatici stabiliti dall'Assemblea e gli indirizzi*

a mezzo dei quali gli enti pubblici soci esercitano il controllo analogo sulla società e sui servizi svolti dalla stessa nonché la direzione politico-amministrativa della Società ai sensi di cui al precedente articolo 8 ter..." (cfr. art. 20), competendo all'organo di amministrazione "l'attuazione degli indirizzi generali della attività aziendale nel rispetto delle direttive approvate dall'Assemblea degli azionisti e degli indirizzi approvati dagli enti pubblici soci";

- *il tutto fermo l'onere per l'organo di amministrazione "di trasmettere agli enti pubblici soci relazioni annuali sullo stato di attuazione degli obiettivi, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione; le relazioni annuali devono riguardare, in particolare, l'andamento della gestione dei servizi pubblici svolti dalla Società per conto dei singoli soci. Tali relazioni potranno altresì essere oggetto di apposita e specifica illustrazione nel corso di incontri appositamente richiesti dall'ente socio"; o ancora, l'onere – parimenti stabilito dall'art. 20, di "rassegnare ai soci una relazione semestrale sintetica riferita all'andamento della società ed agli scostamenti verificati sul budget di previsione annuale approvato dall'Assemblea, nonché di relazionare prontamente ai soci in merito ad eventuali situazioni tali da determinare, nel corso dell'esercizio, rilevanti scostamenti rispetto alle previsioni operative e/o economiche contenute nel predetto documento di budget".*
- ancora, l'art. 15 dello Statuto, rubricato "Composizione e nomina dell'organo di amministrazione" garantisce in sede di nomina dell'organo di amministrazione alcune forme di tutela degli azionisti di minoranza;
- da ultimo, si rileva come le decisioni più importanti siano preventivamente sottoposte al vaglio dell'ente affidante: ci si riferisce da una parte all'approvazione degli indirizzi programmatici per l'organo di amministrazione, in cui sono formulate le linee strategiche essenziali della società, ma anche alle singole decisioni particolarmente rilevanti per la società quali la riorganizzazione dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti la cui strutturazione è stata preventivamente discussa ed approvata dai soci, che hanno poi approvato la relativa documentazione prima di disporre l'affidamento della relativa gestione al CEM).

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

- la preventiva verifica ed approvazione della documentazione relativa alle modalità di strutturazione del servizio oggetto di affidamento nei suoi diversi aspetti tecnico-operativi ed economici;
- la possibilità di personalizzare il servizio in funzione delle specifiche esigenze manifestate dall'Amministrazione comunale;
- la valutazione e la decisione finale in ordine ad eventuali modifiche organizzative e/o

gestionali del servizio così come l'attivazione di nuovi servizi, che non potranno invece essere attivati autonomamente dal CEM al di fuori di specifiche precisioni convenzionali o altrimenti autorizzative;

- l'operatività aziendale, rivolta in maniera pressoché esclusiva in favore dei Comuni azionisti ed al bacino territoriale di riferimento;

Si evidenzia come la quasi totalità del fatturato e dei servizi svolti da CEM Ambiente S.p.A., sono relativi a prestazioni rese in favore del soci, mentre le prestazioni ed i servizi svolte in favore di soggetti terzi assumono valore assolutamente residuale e poco significativo, in ogni caso contenute entro il 2-3% del fatturato.

4. Motivazioni per l'affidamento a CEM Ambiente S.p.A. in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing*, del segmento del servizio pubblico di igiene urbana riferito al trattamento/recupero/smaltimento dei rifiuti raccolti 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, T e/o F, vernici, inerti, nonché della gestione riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, legno, etc.) per il periodo dal 1° gennaio fino a tutto il 31 dicembre 2014.

La valutazione circa la convenienza tecnico-economica effettuata per prospettare l'affidamento *in house* del servizio in favore della partecipata CEM Ambiente S.p.A. a partire dal 1° gennaio e fino a tutto il 31 dicembre 2014 si fonda essenzialmente sugli elementi generali diffusamente illustrati nello specifico paragrafo 2 della presente relazione, a cui si rimanda ed è riferita alla complessiva configurazione dei servizi ed alle modalità tecnico operative e dei livelli di qualità previsti per l'esecuzione delle diverse prestazioni.

A maggiore illustrazione della complessiva convenienza tecnico economica dell'affidamento in argomento, si richiamano le disposizioni contrattuali di esecuzione dei servizi come precisate nel documento allegato *sub 2*, richiamandole integralmente ed unitariamente anche con riferimento anche al progressivo risparmio assicurato nel tempo dalla gestione CEM, anche a fronte di eventuali, impreviste, indisponibilità degli impianti indicati per il conferimento (a parità di tariffe e senza ulteriori oneri per il Comune).

ALLEGATI:

Sub1 – Relazione gestione CEM

Sub2 – Schema contratto