

Cavenago di Brianza, 10 luglio 2025

Spett.le

**Comune di Massalengo**

Alla cortese attenzione

- del Sig. Sindaco, *S. Serafini*
- del Responsabile dell'Ufficio Tecnico, *Ing. L. Lena*

S e d e

Prot. 3037/2025.

**OGGETTO: Proposta di adesione alla Società CEM Ambiente S.p.A. con conseguente affidamento della gestione del servizio di igiene urbana secondo la modalità dell' *in house providing*.**

Facendo seguito alla corrispondenza intercorsa e agli incontri intercorsi relativamente a quanto in oggetto, siamo a formalizzare la nostra proposta finale riferita alla presa in carico del servizio di igiene urbana che, come previsto dalla vigente normativa, dovrà incardinarsi nel procedimento di adesione a CEM Ambiente, da realizzarsi attraverso una specifica delibera di aumento di capitale riservato, come si illustrerà nel prosieguo.

La proposta di assunzione del servizio, declinata nella presente relazione e nella documentazione allegata, tiene conto del livello dimensionale e degli standard qualitativi del servizio attualmente in essere, che saranno mantenuti o migliorati nel periodo di affidamento contrattuale, stabilito in 12 anni decorrenti indicativamente dal 1° febbraio 2026 fino a tutto il 31 gennaio 2038, con le integrazioni e migliorie descritte nella presente proposta e nella documentazione allegata.

In particolare, la proposta organizzativa del servizio tiene conto da subito della frequenza bisettimanale del servizio di spazzamento meccanizzato (con mantenimento dell'articolazione del territorio comunale in due zone). Si rimanda invece ai successivi paragrafi per l'evidenza degli elementi migliorativi del servizio e/o di quegli aspetti che costituiscono un valore aggiuntivo, apprezzabile per il Comune sia in termini organizzativi sia con riferimento al riflesso economico, diretto e/o indiretto, che determinano sulla struttura comunale.

Il servizio così configurato, come puntualmente illustrato nelle pagine che seguono (anche attraverso opportuni rimandi ai documenti tecnici allegati), prevede un canone di affidamento contrattuale che, per il primo anno di gestione (2026), ammonta ad € 467.029,46 oltre iva su base annua<sup>1</sup>, per un importo contrat-

---

<sup>1</sup> Tale importo tiene conto del riconoscimento al Comune della quota di *sharing* di competenza sulla vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti e dei ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance (ex CONAI), per un ammontare complessivo di € 50.506 oltre Iva.



tuale complessivo stimato in poco più di 6 milioni di euro oltre iva nel periodo di riferimento dei dodici anni. Il corrispettivo così determinato per il primo anno di gestione (2026), sarà poi integrato con l'avvio dei nuovi servizi / integrazione di quelli in essere, la cui attivazione è prevista in corso di contratto, tra i quali, in particolare, l'attivazione del progetto Ecuosacco, l'installazione di un distributore automatico di sacchi e l'avvio dei servizi di supporto alla riscossione TARI nei termini precisati nel successivo paragrafo *VII - Offerta Economica* e nella sezione dedicata del Disciplinare Tecnico, tutti previsti con decorrenza dall'anno 2027.

Rimandando ai contenuti della presente proposta ed alla documentazione allegata alla stessa a formarne parte integrante e sostanziale, si rileva come - a fronte della platea dei servizi assicurati dalla gestione CEM, degli elementi di pregio che qualificano dal punto di vista qualitativo il modello gestorio proposto e dal canone prospettato per l'assunzione dei servizi - la stessa risulta particolarmente vantaggiosa per il Comune anche in raffronto con il costo del servizio riconosciuto all'attuale gestore.

Rammentando infine che l'affidamento del servizio, secondo il modello *in house*, è strettamente connesso all'acquisto di una partecipazione nella società, in conformità alle previsioni di cui al D.Lgs. 175/2016 ed al D.Lgs. 201/2022, si riportano di seguito gli elementi salienti che andranno a comporre l'operazione di adesione del Comune di Massalengo a CEM Ambiente, da realizzare attraverso un aumento di capitale riservato che è già stato oggetto di specifica approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione di CEM e che, previa condivisione con il *Comitato per l'Indirizzo ed il Controllo delle Amministrazioni Titolari delle Partecipazioni* sarà sottoposto all'Assemblea degli azionisti CEM in una seduta straordinaria che sarà convocata per la fine del mese di settembre p.v.

Nel concreto, le azioni da riservare al Comune di Massalengo, in funzione delle indicazioni stabilite dall'Assemblea degli azionisti e dal valore del conferimento che sarà effettuato dal Comune, rappresentato nello specifico dal conferimento in natura del Centro di raccolta comunale sito in Località Priora, sono state quantificate in 72.398 nuove azioni per un valore complessivo dell'aumento di capitale di € 374.297,66, di cui € 72.398 a titolo di capitale nominale sociale e € 301.899,66 a titolo di sovrapprezzo azioni, come più diffusamente illustrato nel progetto di aumento di capitale allegato 5 alla presente proposta, in cui è altresì prospettato il cronoprogramma indicativo delle attività e degli adempimenti preordinati al perfezionamento dell'operazione ed al potenziale avvio dei servizi dal 1° febbraio 2026.

Da ultimo, si rileva - quale presupposto della proposta - la compatibilità dell'ipotesi di affidamento del servizio di igiene urbana in capo a CEM Ambiente S.p.A. con la vigente normativa in tema di affidamento *in house*, tenuto conto della natura del servizio quale servizio pubblico di interesse generale a rilevanza economica. Tale compatibilità trova conferma nella strutturazione aziendale di CEM Ambiente, che è tale da assicurare il rispetto dei requisiti e dei principi comunitari che legittimano l'affidamento *in house*, riconducibili alla titolarità interamente pubblica del capitale sociale, alla sussistenza di un controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico può esercitare sulle proprie articolazioni organizzative ed alla



destinazione prevalente dell'attività in favore dei soci pubblici ed al relativo ambito territoriale, il tutto come meglio evidenziato nel documento allegato sub 6 "Sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento *in house providing*".



# **Proposta di adesione alla Società CEM Ambiente S.p.A. con conseguente affidamento della gestione del servizio di igiene urbana secondo la modalità dell' *in house providing***

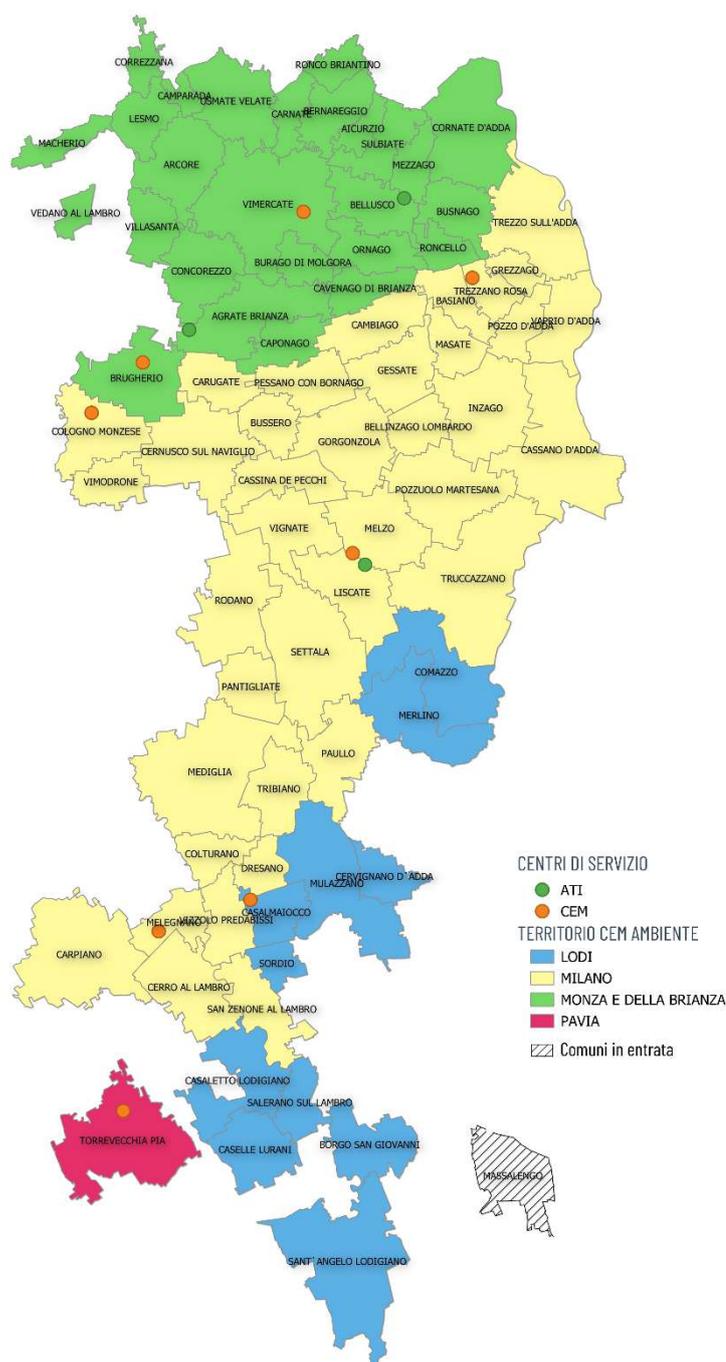
## **Sommario**

Sommario .....	4
I. Presentazione della società CEM Ambiente .....	5
II - CEM Ambiente S.p.A.: Dati economico-finanziari e patrimoniali.....	6
III - Configurazione operativa dei servizi oggetto di affidamento.....	7
IV - Principali elementi qualitativi del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A.....	11
V - Obiettivi contrattuali .....	15
VI - Aspetti economici del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A. ulteriori rispetto al canone contrattuale .....	17
VII. Offerta economica di CEM Ambiente.....	18
Allegati .....	20



## I. Presentazione della società CEM Ambiente

CEM Ambiente S.p.A. è una società a totale capitale pubblico locale, derivante dalla trasformazione operata per obbligo di legge ai sensi dell'art. 35, comma 8, della legge 448/2001, del preesistente consorzio-azienda, affidataria in forma diretta, secondo la formula dell'*in house providing* pluripartecipato, della gestione dei servizi di igiene urbana per conto di 76 Comuni soci, sulla base degli specifici accordi contrattuali adottati in attuazione del pronunciamento dei singoli Comuni affidanti, per un totale di circa 692.000 abitanti serviti.





In particolare, come si evince dalla planimetria, CEM Ambiente S.p.A. assicura la gestione dei servizi di igiene urbana nella Città Metropolitana di Milano e in tre Province (Monza e Brianza, Lodi e Pavia), per una parte importante dei Comuni limitrofi rispetto al Comune di Massalengo, assicurando nei fatti una gestione unitaria e sostanzialmente omogenea dei servizi su un territorio ampio, generando di conseguenza quelle economie di scala ed uniformità delle gestioni indicate dal legislatore (cfr. art. 5 del D.lgs 201/2022 e art. 5 del D.lgs. 175/2016). A supporto di tale organizzazione assume rilievo strategico la presenza omogenea su tutto il territorio servito da CEM di immobili dedicati alla logistica del servizio, punti nevralgici dell'attività tecnica dei CEM Ambiente S.p.A. (di proprietà della stessa), rispetto ai quali il Comune di Massalengo si trova in posizione molto favorevole, in quanto distante pochi chilometri dai centri di servizio di Liscate, Melegnano e Casalmaiocco.

## II - CEM Ambiente S.p.A.: dati economico-finanziari e patrimoniali

Il capitale sociale di CEM Ambiente è pari a € 16.962.784, mentre il patrimonio netto risultante dal bilancio d'esercizio si attesta a oltre 65 milioni di euro, come si evince dalla seguente tabella, da cui emerge il progressivo consolidamento economico-patrimoniale accertato nel corso degli anni e l'andamento degli utili maturati dai Comuni soci.

	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024*
Valore della produzione	€ 67.969.026	€ 75.875.830	€ 86.573.377	€ 91.715.815	€ 83.677.938
Patrimonio netto	€ 50.893.296	€ 54.844.159	€ 59.144.866	€ 62.070.465	€ 65.190.368
Utile netto	€ 2.618.108	€ 2.748.982	€ 2.674.618	€ 2.201.604	€ 2.915.691

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

*\* Il decremento del valore della produzione tra il 2023 e il 2024 è dovuto all'applicazione del nuovo metodo tariffario ARERA, per il quale i contributi CONAI di competenza del Comune sono detratti direttamente dal corrispettivo annuale complessivo spettante al gestore.*

Il medesimo trend è peraltro riscontrabile anche con riferimento al valore risultante dalle stime patrimoniali periziate nel corso del tempo, in forza delle quali il valore della singola azione CEM, che ancora nel 2007 era stimato in € 2,211 (di cui € 1,00 nominali ed € 1,211 a titolo di sovrapprezzo) è progressivamente aumentato come da tabella che segue, per arrivare all'importo di € 5,17 risultante dalla valutazione riferita alla data del 31 dicembre 2024, che sarà utilizzata per valorizzare l'ingresso del Comune di Massalengo nella compagine sociale di CEM Ambiente.

Il progressivo aumento del valore azionario ha alla sua base anche l'incremento del numero dei Comuni che nel tempo hanno acquisito la qualifica di Comuni soci, condividendo il modello organizzativo e gestionale



adottato da CEM, passati dai 47 "storici" agli attuali 76, così come il conseguente incremento riscontrato nel conto economico con riferimento al valore della produzione, passato da circa 37,5 milioni nel 2007 (anno di ingresso in CEM del 48° Comune) agli oltre 83 milioni di euro accertati sul bilancio 2024. I bilanci di CEM dell'ultimo decennio sono disponibili al link:

- <https://www.cemambiente.it/trasparenza/bilanci/elenco-bilanci/>

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

- <https://www.cemambiente.it/documenti-cem/>

	2007	2011	2014	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Valore unitario azioni CEM	2,211 €	2,444 €	2,664 €	3,180 €	3,560 €	3,790 €	4,020 €	4,770 €	4,800 €	5,170 €
Valore nominale	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €	1,000 €
Valore di sovrapprezzo	1,211 €	1,444 €	1,664 €	2,180 €	2,560 €	2,790 €	3,020 €	3,770 €	3,800 €	4,170 €

### III - Configurazione operativa dei servizi oggetto di affidamento

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

- minimizzare il quantitativo complessivo di rifiuti prodotti;
- massimizzare la raccolta in forma differenziata dei rifiuti;
- massimizzare il recupero di materia;
- avviare al recupero energetico la frazione secca non differenziata e tutte le frazioni suscettibili di tale modalità di recupero;
- smaltire le parti residuali in condizioni di sicurezza;
- fornire un servizio completo, accurato, con garanzie di continuità e di rispetto dell'ambiente;
- valutare e minimizzare gli impatti ambientali di tutti i processi relativi alle attività svolte;
- minimizzare il traffico veicolare legato al trasporto dei rifiuti, nel rispetto del principio di prossimità degli impianti di trattamento/smaltimento rispetto al territorio di servizio;
- presidiare con attenzione il rispetto delle norme vigenti, garantire la tracciabilità completa ed il corretto conferimento dei rifiuti gestiti.
- svolgere un'azione di informazione, sensibilizzazione e formazione della cittadinanza;



- promuovere azioni tese alla riduzione dei rifiuti alla fonte e alla divulgazione dei principi fondanti della normativa nazionale in tema di rifiuti urbani.

In conformità al rispetto di questi fondamentali presupposti, l'organizzazione del servizio in essere per la generalità dei Comuni soci, come risultante dal Disciplinare tecnico, è improntata su alcuni capisaldi generali che risultano in linea dei criteri ambientali minimi (CAM) disciplinati dal Decreto Ministeriale 23 giugno 2022 (pubblicato sulla G.U. serie generale n. 182 del 05 agosto 2022)<sup>2</sup>, come aggiornati dal Decreto del MASE del 7 aprile 2025.

Nell'ambito della presente proposta di assunzione del servizio presso il Comune di Massalengo, costituiscono **oggetto dell'affidamento**, secondo la formula dell'*in house providing*, i servizi di igiene urbana di seguito indicati:

- a. Progettazione, pianificazione, coordinamento, ottimizzazione e controllo della corretta esecuzione dei servizi in nome e per conto dei Comuni soci;
- b. Raccolta dei rifiuti urbani e assimilati in forma differenziata mediante la modalità "porta a porta": frazione secca, frazione umida (FORSU), multipak (imballaggi in plastica in metallo e poliaccoppiati), carta e cartone, imballaggi in vetro, scarti vegetali e rifiuti ingombranti e successivo trasporto agli impianti di trattamento;
- c. Spazzamento delle strade manuale e meccanizzato e successivo trasporto dei rifiuti raccolti agli impianti di trattamento;

---

<sup>2</sup> Si segnalano, in particolare, i seguenti aspetti riferiti alla sensibilità ambientale riconducibile alla gestione CEM dei servizi di igiene urbana, che hanno nel tempo consentito di raggiungere gli importanti risultati evidenziati in termini di raccolta differenziata ed in ambito ambientale in senso ampio:

- tutti gli automezzi in servizio hanno motorizzazione "Euro 6" o superiore; nel corso degli anni CEM Ambiente ha provveduto ad implementare la flotta di automezzi con veicoli a trazione totalmente elettrica, rafforzando di recente tale scelta strategica con la messa in servizio di mezzi dedicati anche all'effettuazione dei servizi di raccolta (ad oggi sono in servizio n. 2 compattatori 100% elettrici, una spazzatrice 4 mc 100% elettrica e 2 autocarri 100% elettrici dedicati al servizio di pulizia manuale e vuotatura cestini).
- Dotazione di bidoni e sacchi per il corretto conferimento dei rifiuti a bordo strada secondo le più avanzate modalità "porta a porta", con sperimentazioni avanzate di sistemi di misurazione e tariffazione puntuale.
- Sussistenza di misure di gestione ambientale conformi ad uno schema riconosciuto in sede internazionale finalizzate alla gestione dell'appalto con il minor impatto ambientale: CEM Ambiente, in relazione al proprio consolidato impegno in ambito ambientale ha ottenuto nel tempo le seguenti certificazioni ambientali:
  - UNI EN ISO 9001:2015 (Certificato CertiQuality n. 29377 scad. 12/10/2023) per la seguente attività: "Erogazione di servizi di igiene urbana: raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati, di rifiuti ingombranti a domicilio e di rifiuti differenziati porta a porta, spazzamento stradale manuale e meccanizzato".
  - UNI EN ISO 14001:2004 (certificato n. 13300 23/06/2023) per l'azienda e per gli impianti di Liscate e di Bellusco-Mezzago;
  - registrazione EMAS ai sensi del Regolamento CE 1221/09.
- Progressiva estensione sugli immobili destinati ai cantieri di servizio l'installazione di tetti fotovoltaici con l'obiettivo di integrare il consumo di energia elettrica ed assicurare la ricarica dei veicoli elettrici a zero emissioni: ad oggi risultano operativi i seguenti impianti: - Cavenago 1: 49,28 kW; - Liscate: 142,33 kW; - Bellusco: 52 kW; Cavenago 2: 50,33 kW.



- d.** Implementazione di attività di supporto alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati, quali la gestione delle segnalazioni di non conformità tramite un numero verde dedicato con tracciabilità delle segnalazioni (con estensione del servizio a supporto dei servizi TARI ove richiesto), le attività di contabilizzazione e consuntivazione dei rifiuti raccolti, la redazione e trasmissione agli organi competenti delle scritture ambientali, progettazione e redazione di campagne informative generiche e dedicate, l'implementazione e lo sviluppo di software dedicati alle attività gestionali, i controlli tecnico-operativi e di accertamento sul territorio finalizzati alla verifica del rispetto delle norme e dei regolamenti, i servizi accessori e complementari legati alle problematiche inerenti il servizio ed ai conseguenti adempimenti amministrativi;
- e.** Gestione e conduzione del centro di raccolta comunale, incluse l'effettuazione delle manutenzioni ordinarie e straordinarie e gli adeguamenti normativi;
- f.** Trasporto dei rifiuti raccolti presso il centro di raccolta comunale agli impianti di destinazione;
- g.** Implementazione di servizi accessori e complementari di igiene urbana e decoro ambientale, raccolta differenziata e pulizia rifiuti di mercati, sagre e manifestazioni in genere, rimozione delle discariche abusive dal territorio, servizi di ritiro dei rifiuti assimilati, servizio di ritiro rifiuti ingombranti a domicilio; copertura servizi di emergenza introdotti dalla delibera TQRIF ARERA;
- h.** Trattamento dei rifiuti urbani e assimilati raccolti per via differenziata (secco, ingombranti, umido (FORSU), terre da spazzamento stradale, scarti vegetali, RSU, rifiuti assimilati, rifiuti inerti da costruzione e demolizione, vernici e contenitori etichettati T e/o F, legno), dei RUP (pile esauste, farmaci scaduti, siringhe, oli e grassi animali e vegetali), dei RAEE, dei toner e di tutte le altre tipologie di rifiuto come le batterie al piombo, gli oli minerali e più in generale di tutti i rifiuti urbani e assimilati raccolti sul territorio e nel centro di raccolta per via differenziata indipendentemente dalle modalità di raccolta in atto;
- i.** Gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta/cartone, imballaggi in vetro, vetro piano, ferro, imballaggi metallici, etc.) attraverso le filiere CONAI e/o a libero mercato;
- j.** Fornitura di kit per le nuove utenze e, in più in generale, di attrezzature per la raccolta differenziata;
- k.** Gestione (eventuale) dei servizi di riscossione (o di supporto alla riscossione) della tassa rifiuti o, qualora venga implementata, nel rispetto delle norme di riferimento, della tariffa-corrispettivo;
- l.** Gestione delle diverse forme di contatto e di informazione con gli utenti del servizio, con specifico riferimento alle corrette modalità di conferimento dei rifiuti da conferire a domicilio e presso il centro di raccolta, tra le quali un'area specifica del sito internet aziendale ("dove lo butto"), una app dedicata alle informazioni sui servizi in essere sul territorio ("CEMFacile"), un numero verde dedicato all'accoglienza utenti (800.342.266), un sistema di trouble ticketing per la gestione delle segnalazioni di disservizio (circa 21.000 segnalazioni gestite nel 2024), un calendario specifico recante le informazioni essenziali sui servizi



attivi sul territorio, le modalità ed i giorni di raccolta delle diverse frazioni;

- m.** Realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione sul tema dei rifiuti e della raccolta differenziata, oltre che specifiche iniziative in occasione di manifestazioni promosse dagli enti ed associazioni presenti sul territorio;
- n.** Cura di una serie di adempimenti amministrativi per i soci, con particolare riferimento ai seguenti:
  - adempimenti regolatori richiesti dalle Autorità di regolazione di settore, sia sotto il profilo tecnico (es. rendicontazione dei dati, adeguamenti qualitativi del servizio), che sotto il profilo gestionale (es. contratti di servizio, piani economico-finanziari);
  - comunicazione dei dati quantitativi ed economici relativi alla gestione dei rifiuti urbani. Tale comunicazione avviene su software online O.R.So. predisposto da Arpa Lombardia;
  - modello Unico di Dichiarazione in Materia Ambientale. Entro la scadenza annuale prevista dalla normativa, il MUD viene presentato alla Camera di Commercio di Milano;
  - trasmissione al termine di ogni anno solare, conclusa la fase di contabilizzazione e consuntivazione dei movimenti, dei formulari e delle bolle di trasporto relativi all'anno precedente;
  - relazione annuale sull'andamento dei servizi;
  - relazione annuale riguardante la valorizzazione dei rifiuti affidati alle filiere CONAI e dettaglio degli importi retrocessi ai singoli comuni.
- o.** Condivisione di uno specifico software, con possibilità di accesso e verifica da parte del Comune, articolato in: - informazioni di base; - area di comunicazione servizi di base o servizi spot occasionali; - area di stato di avanzamento dei servizi; area di archiviazione dati ed interventi; area di controllo satellitare delle autospazzatrici utilizzate per lo spazzamento meccanizzato del suolo, nonché degli automezzi addetti alla raccolta differenziata domiciliare;
- p.** Condivisione di un portale riservato ai soci in cui sono puntualmente e mensilmente rendicontate al Comune, distintamente per tipologia e per impianto di conferimento, le quantità di rifiuto trattate e/o avviate a trattamento/recupero/smaltimento.
- q.** Gestione del progetto "sacco giallo codificato". Il progetto del sacco giallo nasce come integrazione del progetto Ecuosacco con la finalità di prevenire eventuali scompensi dovuti all'utilizzo del sacco rosso e del suo meccanismo di incentivo alla riduzione della produzione di frazione residua indifferenziata. Il sacco giallo codificato è distribuito e utilizzato secondo gli stessi criteri dell'Ecuosacco specificamente per la frazione degli imballaggi (il c.d. multipak) e la sua funzione è quella di incentivare un conferimento consapevole degli imballaggi, evitando che il rifiuto indifferenziato che eccede i limiti posti dall'Ecuosacco, sia conferito assieme agli imballaggi, causandone un calo nella qualità e una conseguente riduzione degli introiti CONAI, riducendo l'impatto positivo del sacco rosso. L'associazione di un codice agli imballaggi conferiti responsabilizza infatti l'utenza ad un conferimento corretto e rispondente al



principio di differenziazione dei rifiuti. Al momento, per il Comune di Cernusco sul Naviglio, il progetto è in fase di valutazione e verifica in relazione alle specificità del servizio e della tipologia dei sacchi in uso (40 lt.)

- r. Attività di supporto agli adempimenti normativi e regolatori che sempre più sono richiesti agli Enti territorialmente competenti in funzione di monitoraggio e miglioramento continuo delle prestazioni nel settore dei rifiuti urbani. A titolo esemplificativo, CEM Ambiente ha sviluppato nel tempo una competenza con riferimento alle seguenti prescrizioni posti a carico dei Comuni dalle varie normative:
- Predisposizione e aggiornamento del Piano economico finanziario di cui alla delibera ARERA 363/2021/R/rif e relativo aggiornamento di cui alla delibera 389/2023/R/rif;
  - Trasmissione delle raccolte dati sulla qualità del servizio di cui all'art. 56 della delibera ARERA 17/2022/R/rif ("TQRIF);
  - Revisione e adeguamento del contratto di servizio secondo lo schema tipo di cui alla delibera ARERA 385/2023/R/rif;
  - Supporto alla predisposizione del PEF di cui alla Delibera ARERA 389/2023/R/rif secondo il Metodo tariffario vigente;
  - Supporto all'attuazione delle disposizioni regolatorie in materia di qualità tecnica e contrattuale di cui alla Delibere ARERA 15/2022/R/rif e 387/2023/R/rif;
  - Razionalizzazione periodica delle partecipazioni di cui all'art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e art. 30 del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201.

I mezzi impiegati per l'espletamento dei servizi sono dotati di apparati satellitari volti alla certificazione della regolare esecuzione del servizio. La gestione dei dati prodotti dagli apparati è affidata ad un software gestionale appositamente elaborato e sviluppato da CEM Ambiente che consente, nel caso degli spazzamenti meccanizzati, la definizione del tragitto effettivamente percorso nel turno di servizio e la sua sovrapposizione con il percorso standard collegato al piano di spazzamento del comune. I mezzi della raccolta sono dotati di analoghe attrezzature grazie alle quali sarà possibile valutare il grado di copertura del territorio e successivamente svolgere le attività connesse alla misurazione dei rifiuti prodotti finalizzata alla introduzione dei sistemi di tariffazione puntuale. Tutti i sistemi sopra descritti producono opportuni "alert" che consentono a CEM Ambiente di valutare in tempo reale la condizione di erogazione del servizio.

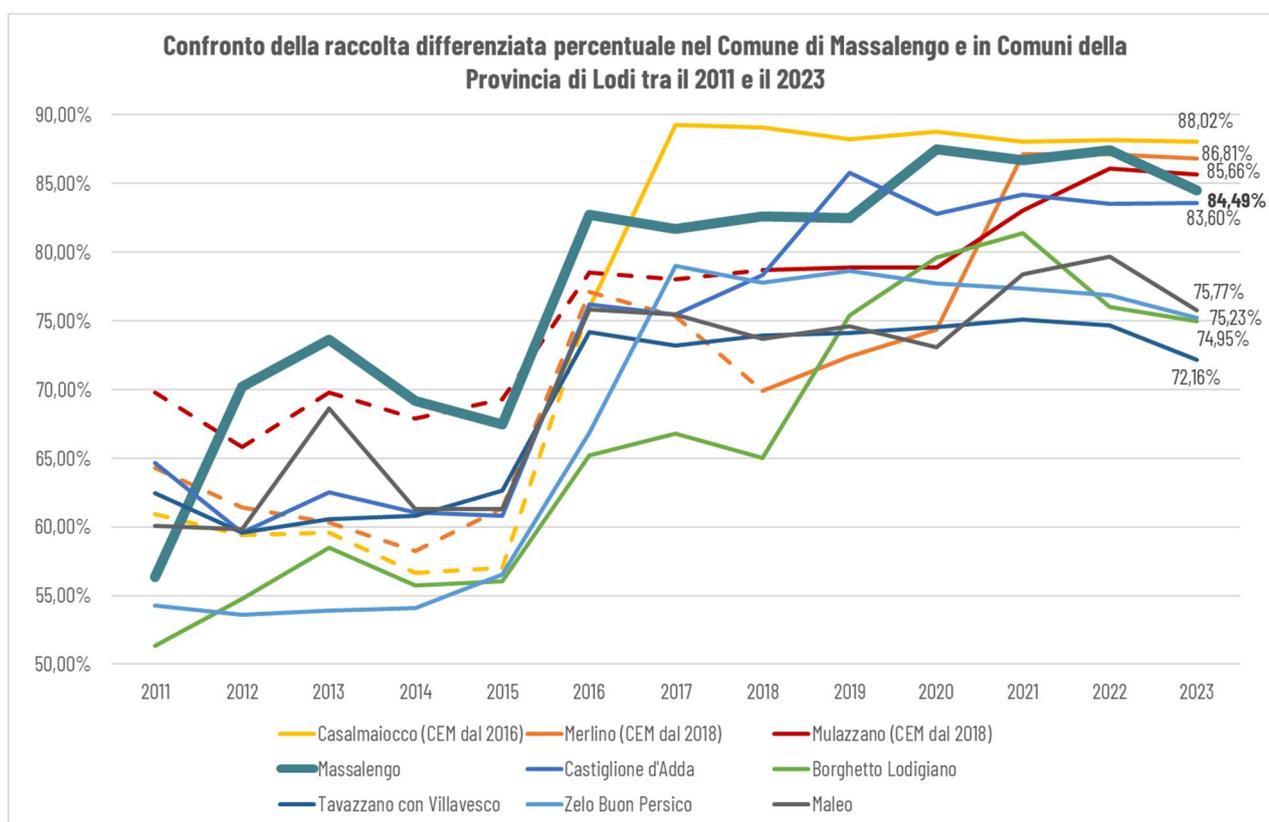
#### **IV - Principali elementi qualitativi del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A.**

I diversi aspetti ed elementi che caratterizzano l'organizzazione dei servizi erogati da CEM Ambiente, fatto salvo quanto illustrato nel capitolo che precede in termini generali, sono puntualmente illustrati e descritti nell'allegato documento denominato "Disciplinare Tecnico", parte integrante del contratto di servizio che



regolerà i rapporti tra CEM e Comune in caso di perfezionamento dell'affidamento, unitamente alla Scheda Prestazioni ed alla Carta della Qualità dei Servizi (anch'essi allegati alla presente proposta, costituendo tale documentazione la puntuale declinazione del servizio sul territorio comunale in termini di tipologia di attività e servizi, di frequenza e di modalità di esecuzione).

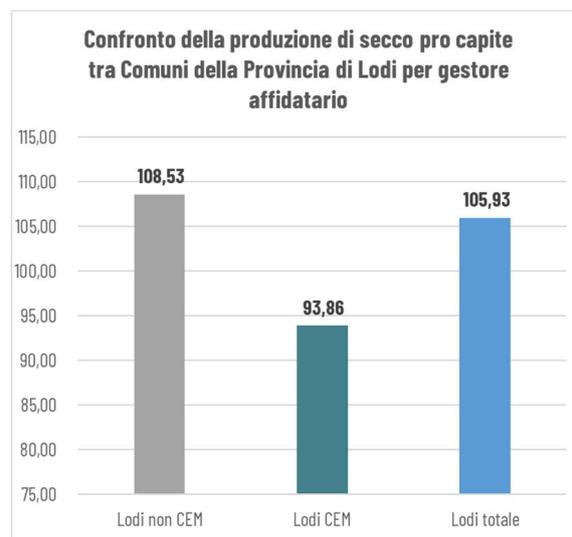
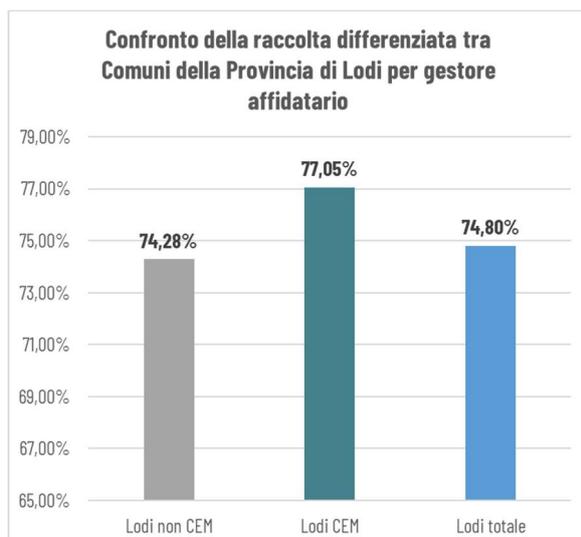
Con particolare riferimento alla raccolta differenziata, così come quantificata nelle più recenti rilevazioni di ISPRA si riporta una comparazione in prospettiva cronologica dell'andamento a Massalengo e nei **Comuni confinanti**, soci e non soci di CEM Ambiente S.p.A., tra il 2011 e il 2023 (anno di riferimento dei dati ISPRA più aggiornati<sup>3</sup>), a testimonianza di risultati operativi molto rilevanti conseguenti alla gestione di CEM. Dal grafico si evince una performance superiore della gestione di CEM Ambiente rispetto ai Comuni non CEM considerati, che hanno affidato il servizio a operatori selezionati con procedura ad evidenza pubblica. Si osserva infatti che, nel periodo considerato, pur a fronte di una performance provinciale e dello stesso Comune di Massalengo caratterizzata da risultati di livello molto elevato, i Comuni CEM hanno raggiunto stabilmente superiori livelli di raccolta differenziata percentuale.



<sup>3</sup> Le fonti di dati rese disponibili da ISPRA elaborate su base aggregata, sono state ponderate sul numero degli abitanti e dei rifiuti trattati per favorire la comparabilità del dato; i dati puntuali, che fanno riferimento al singolo Comune, sono stati scelti sulla base del criterio di affinità territoriale e demografica rispetto al Comune di Massalengo, per i medesimi motivi di comparazione.



I grafici che seguono mostrano la performance di CEM Ambiente nella **Provincia di Lodi**, territorio di riferimento del Comune di Massalengo, relativamente ai valori di raccolta differenziata percentuale e di secco pro-capite prodotto. Anche in questo caso i dati evidenziano come i Comuni serviti da CEM Ambiente abbiano livelli qualitativi nettamente migliori rispetto alla media del complesso dei Comuni collocati negli stessi territori ma serviti da altri gestori.



Si precisa che le elaborazioni e le tabelle suesoposte hanno come base dati le banche dati Catasto Nazionale dei rifiuti realizzato annualmente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) nella loro ultima edizione 2024, che fa riferimento all'anno 2023. Si riporta il link alle fonti per le eventuali verifiche di veridicità:

- <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=ru>

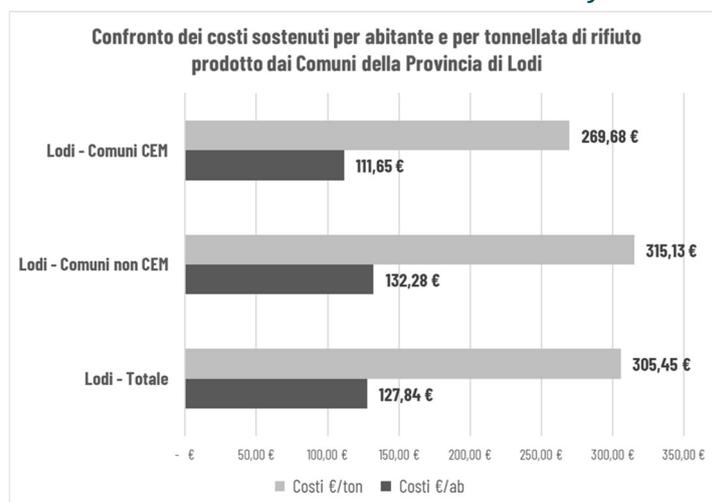
Sotto il profilo dei costi, in prospettiva comparata nel contesto di livello provinciale, una rappresentazione (grafico sopra) dei più recenti dati forniti da ISPRA - relativi all'anno 2023 - sui **costi medi pro capite** e per tonnellata di rifiuto prodotto presso la Provincia di Lodi mostra a favore di CEM una performance territoriale caratterizzata da una significativa economicità rispetto alla media aggregata. Il grafico che segue confronta il gruppo dei Comuni soci di CEM Ambiente S.p.A. della Provincia di Lodi con quelli che, entro la stessa Provincia, hanno affidato i servizi di igiene urbana ad altri gestori, mostrando che la media ponderata per numero di abitanti e per tonnellata di rifiuto prodotto dei costi sostenuti dai Comuni soci di CEM Ambiente S.p.A. nella Provincia di Lodi sono inferiori o non significativamente differenti<sup>4</sup> rispetto a quelli sostenuti dai

---

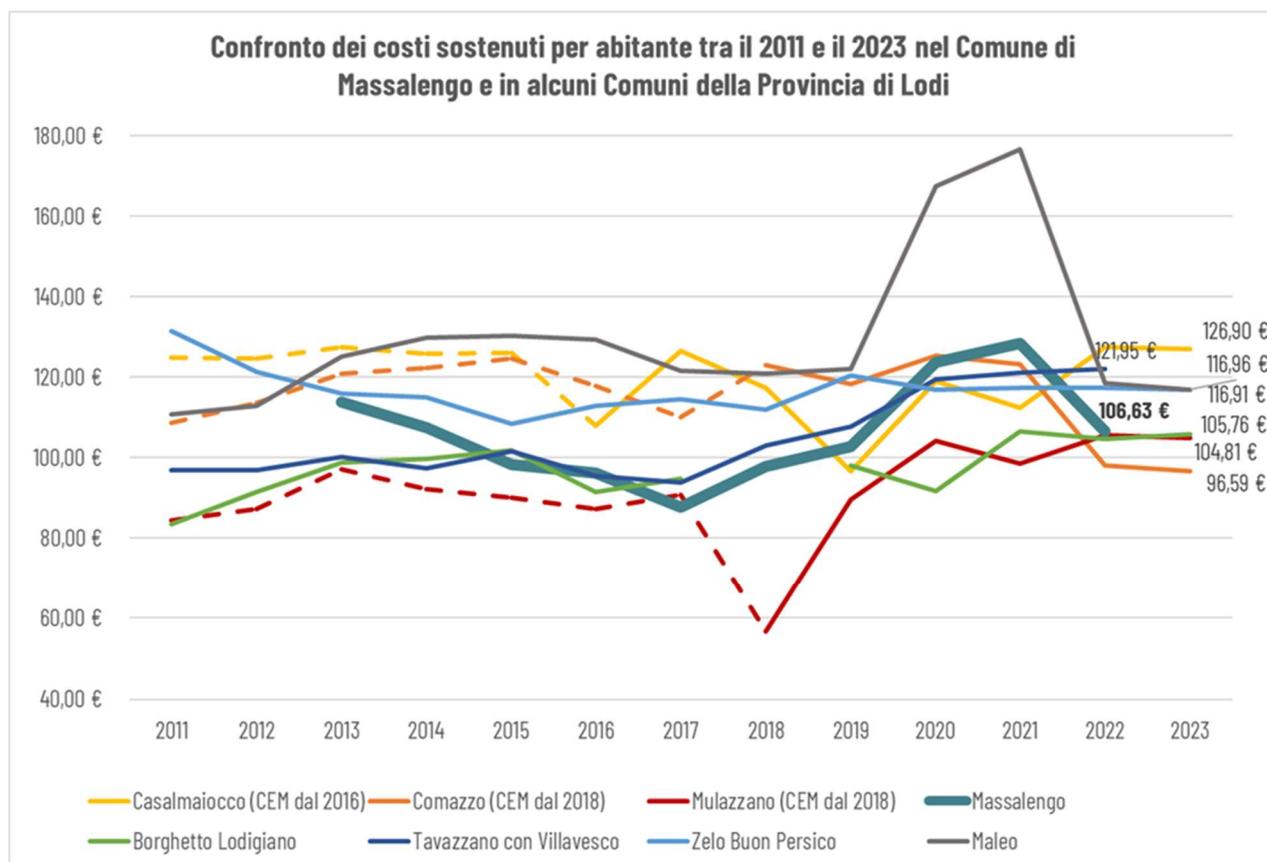
<sup>4</sup> Si sottolinea, come già accennato, che l'elemento riferito al costo del servizio - seppure essenziale nella valutazione che deve essere effettuata dal Comune per assicurare il conseguimento dell'interesse pubblico, non costituisce l'unico elemento di valutazione: si richiama, per tutte, la sentenza del TAR Lombardia - Brescia - Sez. II, n. 691 del 17/5/2016 che ha confermato come "una modesta differenza sui costi complessivi non interferisca sulla bontà complessiva dell'opzione per il modello in house", atteso anche un prezzo complessivamente (e



Comuni che, nella medesima Provincia, hanno affidato il servizio ad altri gestori.



La gestione di CEM Ambiente S.p.A., secondo i dati ISPRA 2023, si configura dunque come più vantaggiosa sia rispetto alla media ponderata per abitante che alla media per tonnellata di rifiuto prodotto nell'area territoriale provinciale presa in esame.



*moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione precedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizio'.*



I livelli qualitativi assicurati da CEM Ambiente, in termini di efficacia e di efficienza, sono peraltro confermati dai risultati delle indagini periodicamente condotta sulla **soddisfazione degli utenti** per l'anno 2023 sia con riferimento alle utenze domestiche che non domestiche: ebbene, l'ultima indagine, realizzata dalla società Ipsos nel corso del 2023, ha confermato un livello di soddisfazione per il 95% degli utenti con un dato complessivo globalmente pari ad un indicatore di 7,88 su 10 per le utenze domestiche e 7,64 su 10 per quelle commerciali in trend complessivamente positivo rispetto alla precedente indagine, condotta nel 2020:

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

Un prospetto sintetico con l'esito dell'indagine di soddisfazione per l'anno 2023 è disponibile al seguente link:

- [https://www.cemambiente.it/wp-content/uploads/2016/12/CEM-Ambiente-2023-PRESENTAZIONE\\_sintetica.pdf](https://www.cemambiente.it/wp-content/uploads/2016/12/CEM-Ambiente-2023-PRESENTAZIONE_sintetica.pdf)

## V - Obiettivi contrattuali

In relazione a quanto sopra evidenziato gli obiettivi che potranno essere conseguiti dal Comune di Massalengo con l'affidamento del servizio a CEM Ambiente, sono riconducibili:

- al consolidamento della gestione del servizio su livelli quali-quantitativi certamente non inferiori a quelli attuali e, segnatamente, più efficaci anche in relazione agli standard assicurati da CEM Ambiente anche in termini di caratteristiche dei mezzi impiegati per i servizi;
- ad un più puntuale ed effettivo controllo qualitativo del servizio assicurato anche dai numerosi report e relazioni resi disponibili da CEM Ambiente in favore dei Comuni soci;
- alla possibilità di beneficiare delle migliori adottate da CEM anche sul territorio comunale, secondo l'idea di una transizione dalla logica dell'esecuzione contrattuale, che caratterizza i contratti con esternalizzazione a terzi, a quella della gestione attiva e in tempo reale da parte del contraente comunale che si propone con un affidamento *in house* (cfr. sent. Consiglio di Stato 842/2024);



- alle prospettive di ulteriore incremento delle percentuali di raccolta differenziata e di riduzione della frazione secca residua pro capite, con allineamento ai dati quantitativi raggiunti da CEM Ambiente sul territorio dei Comuni serviti;
- ai seguenti ulteriori obiettivi tecnico-qualitativi, che CEM Ambiente ha in programma di raggiungere in termini generali per conto di tutti i Comuni soci nell'ottica di un ulteriore contenimento delle tariffe e di incremento della qualità del servizio, di cui si riporta un'analisi economica nel paragrafo II:
  - Attivazione del progetto **Ecuosacco**<sup>5</sup> → Entro il secondo anno di affidamento
  - Passaggio al livello intermedio di qualità contrattuale e tecnica del servizio - **schema II o III** - di cui all'art. 3 della delibera ARERA 15/2022/R/rif (TQRIF) → Entro il quinto anno di affidamento
  - Passaggio al livello avanzato di qualità contrattuale e tecnica del servizio - **schema IV** - di cui all'art. 3 della delibera ARERA 15/2022/R/rif (TQRIF) → Entro l'ultimo anno di affidamento

Vale inoltre sottolineare i vantaggi intrinseci della partecipazione societaria in un soggetto pubblico: prima ancora di essere una semplice tipologia di affidamento, la soluzione dell'erogazione dei servizi tramite affidamento *in house* e soprattutto una tipologia di rapporto operativo e gestionale tra Ente territorialmente competente e gestore, che ha delle caratteristiche e delle **opportunità** che comportano rilevanti vantaggi rispetto alle altre tipologie di affidamento, che sono insite nella partecipazione e nella presenza stabile nella forma di Comitato di indirizzo e controllo dei Comuni soci all'interno del gestore, attraverso i Sindaci in qualità di rappresentante legale dell'ente socio. La presenza del rappresentante dell'amministrazione locale nel principale organo della società e nel Comitato di indirizzo e controllo configura una situazione di integrazione tra l'ente territorialmente competente e il gestore in luogo della separazione che contraddistingue invece l'esternalizzazione del servizio.

Questo comporta in primo luogo una stretta collaborazione tra gli Uffici comunali e quelli della partecipata, che porta il vantaggio per l'amministrazione comunale della possibilità di accedere ad un apparato più aggiornato e qualificato rispetto agli adempimenti normativi e regolatori a carattere più specifico del servizio affidato. In questo modo l'amministrazione comunale ha un supporto garantito rispetto ai detti adempimenti nella forma della predisposizione di tutta la documentazione e il materiale propedeutici, fattore che sgrava gli Uffici comunali di compiti ad alta specificità settoriale cui spesso, soprattutto nel caso dei Comuni più piccoli, fanno fatica a fare fronte.

In secondo luogo, in virtù della medesima configurazione contrattuale in cui prevale l'integrazione tra gli

---

<sup>5</sup> Il progetto Ecuosacco è un progetto sperimentale avviato da CEM Ambiente nel 2014 che consiste in un sacco rosso con codice identificativo, fornito dal Comune in quantità commisurata ai bisogni specifici dell'utenza. Il progetto Ecuosacco è finalizzato alla riduzione della produzione della frazione secca residua pro-capite ed il conseguente incremento della percentuale di raccolta differenziata, attraverso la responsabilizzazione dell'utenza. Alla data attuale il progetto conta 48 aderenti sui 75 Comuni soci di CEM ambiente e ha sistematicamente riportato risultati importanti, come sarà illustrato nella sezione successiva.



Uffici comunali e il gestore, la tipologia di rapporto contrattuale che caratterizza l'affidamento *in house* comporta una maggiore possibilità per l'ente territorialmente competente di incidere in tempo reale sull'andamento del servizio a seconda delle esigenze che si manifestano dalla comunità locale nel corso dello svolgimento del rapporto contrattuale, passando dalla logica della mera esecuzione contrattuale a quella della "co-pianificazione" del servizio in tempo reale<sup>6</sup>. Controllata dal suo interno dall'ente territorialmente competente socio, che è sia inserito nell'apparato di erogazione del servizio che beneficiario del servizio stesso, la società *in house* risulta dunque più maneggevole nel caso di modifiche del perimetro e dell'entità quantitativa del servizio, dal momento che questo ha come oggetto l'erogazione del servizio a prescindere dalle pattuizioni contrattuali iniziali.

## **VI - Aspetti economici del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A. ulteriori rispetto al canone contrattuale**

Ferme le ulteriori considerazioni sui livelli quali-quantitativi del servizio erogato da CEM Ambiente S.p.A., come risultanti anche dalla documentazione di riferimento allegata al contratto di servizio, si ritiene utile precisare che per la configurazione specifica del servizio implementata da CEM Ambiente, la convenienza economica per il Comune è da riferire alla complessiva gestione ed al complessivo costo afferente le diverse attività e prestazioni svolte sul territorio, unitamente alla loro numerosità e rilevanza qualitativa, nonché alla platea dei servizi erogati a fronte del predetto costo e dei risultati gestionali ed ambientali conseguiti.

Il canone contrattuale afferente alla proposta CEM tiene conto ed include una serie di prestazioni ulteriori che contribuiscono ad efficientare la gestione, parte delle quali, in ipotesi di ricorso al mercato, dove vi è separazione contrattuale sotto tutti i profili tra l'ente locale e il gestore, resterebbero a carico del Comune gravandone il bilancio, con particolare riferimento alle seguenti voci, indicate a titolo esemplificativo, oltre a quelle già puntualmente precisate nel precedente paragrafo III - *Configurazione operativa del servizio oggetto dell'affidamento*:

- i costi relativi alla organizzazione e programmazione dei servizi;
- i costi relativi alla predisposizione dei capitolati ed all'espletamento delle procedure di gara;
- i costi relativi all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico dell'ufficio tecnico comunale;
- i costi riferibili a tutte le attività di supporto e consulenza fornite dagli uffici CEM per tutto quanto concerne la gestione dei rifiuti e delle problematiche amministrative, tecniche e/o operative riferite a

---

<sup>6</sup> Il concetto di pianificazione è stato formulato dal Consiglio di Stato nella sentenza 842 del 26 gennaio 2024. La stessa sentenza ha evidenziato come un rapporto così strutturato porta una sintonia di obiettivi in luogo della verifica puntuale dell'adempimento delle prescrizioni contrattuali tipico del rapporto di esternalizzazione, che molto più spesso sfocia in contenziosi.



tale ambito (modifiche normative, nuovi adempimenti, nuove progettualità finalizzate al miglioramento dei servizi, etc.);

- i costi derivanti dall'attività di adeguamento del servizio al nuovo quadro regolatorio, con particolare riferimento alla predisposizione del PEF grezzo (come obbligo di legge) e complessivo, come da prassi in essere nella gestione CEM con i suoi soci; nonché il contratto di servizio secondo gli schemi-tipo dell'ARERA, nella passata gestione realizzati con esternalizzazione a società di consulenza;
- i costi riguardanti il presidio di ulteriori attività e servizi accessori forniti da CEM nell'ambito dei canoni e delle tariffe applicate, quali il supporto assicurato in fase di redazione del PEF (non solo del PEF grezzo, di competenza del gestore), la compilazione e la presentazione delle rilevazioni online O.R.So. e del modello Unico di Dichiarazione in Materia Ambientale, il supporto finalizzato all'implementazione del modello di regolazione TQRIF, l'assunzione – senza applicazione di maggiorazione dei canoni – di alcuni adempimenti organizzativi ed operativi previsti dal medesimo TQRIF (servizio di pronto intervento, integrazione della carta dei servizi), etc.;
- i costi per la realizzazione di campagne comunicative, nonché per l'implementazione di software e/o applicazioni specifiche, anche dedicate agli utenti del servizio;
- i costi necessari per presidiare la partita riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, etc.), con riferimento sia alle cessioni effettuate nell'ambito delle convenzioni CONAI che a libero mercato;
- i costi relativi all'attuazione del progetto Ecuosacco, la cui implementazione è prevista dal secondo anno di affidamento, con l'obiettivo specifico di riduzione della produzione della frazione secca residua pro-capite e conseguente incremento della percentuale di raccolta differenziata. L'attuazione del progetto prevede, quale corollario, l'installazione sul territorio di distributori automatici di sacchi rossi, al fine di semplificare il reperimento delle attrezzature per la raccolta, sollevando nel contempo l'amministrazione e gli uffici dalle incombenze e dai costi collegati alla distribuzione.

## **VII. Offerta economica di CEM Ambiente**

Ai fini della redazione del PEFA per l'affidamento del servizio per il Comune di Massalengo allegato alla presente proposta, sono stati assunti i seguenti obiettivi di integrazione di servizi rispetto a quanto già erogato ad oggi, inclusi nell'importo contrattuale definito dal presente PEFA e che dovranno in ogni caso trovare adeguata copertura finanziaria a valere sui PEF di riferimento del biennio 2026-2027.

Le integrazioni di servizio sono state strutturate per raggiungere in arco piano i seguenti risultati voluti dall'Amministrazione comunale di Massalengo:



- migliorare la qualità del servizio di spazzamento meccanizzato alle nuove richieste dell'Amministrazione con macchine nuove di ultima generazione e predisposte anche per i servizi di lavaggio ad alta pressione, incrementando il numero di ore settimanali dedicate al servizio;
- Incremento della raccolta del verde da quindicinale a settimanale con contestuale aumento dei mesi di raccolta da 8 a 9 (da marzo a novembre)
- Attivazione del servizio di supporto alla riscossione della TARI escluso servizio di sportello (v. Disciplinare tecnico)
- attivazione del progetto Ecuosacco;
- installazione dei distributori automatici di rotoli di Ecuosacco e di sacchi per la raccolta delle frazioni differenziate;

Nel corso dell'anno **2026**, è prevista l'introduzione delle seguenti integrazioni e/o migliorie:

Tipologia di servizio	Data di attivazione	Importo annuo
Estensione dei mesi di raccolta del verde da 8 a 9 (marzo - novembre)	1° febbraio 2026	Miglioria a costo invariato
Aumento della frequenza di raccolta del verde da quindicinale a settimanale	1° febbraio 2026	Miglioria a costo invariato

Nel corso dell'anno **2027** è prevista l'introduzione delle seguenti migliorie:

Tipologia di servizio	Data di attivazione	Importo annuo
Attivazione del progetto Ecuosacco	Nel corso dell'anno	Miglioria a costo invariato
Attivazione del servizio di supporto alla riscossione della TARI escluso servizio di sportello (v. Disciplinare tecnico)	Nel corso dell'anno	22.760,00 €
Installazione dei distributori automatici di sacchi	Nel corso dell'anno	7.600,00 €

Per quanto riguarda invece l'importo del canone contrattuale prospettato per l'assunzione dei servizi nella configurazione illustrata (comprensivo dei servizi di nuova attivazione, come evidenziati nel prospetto di cui sopra), è determinato per l'anno 2026 in **€ 467.029,46** oltre iva su base annua. Tale importo trova corrispondenza con quanto stabilito nell'art. 6 del contratto di servizio nonché nel PEFA appositamente predisposto e sviluppato per l'intero periodo dell'affidamento contrattuale dovendo inoltre trovare adeguata capienza nel Piano Economico Finanziario da approvare in conformità con il metodo tariffario MTR-3 tuttora in corso di definizione.

Tenendo conto del canone stabilito per l'anno 2026, delle modifiche/integrazioni del servizio già concordate per l'anno 2027 e seguenti (al netto, evidentemente, di quelle migliorie che saranno valutate e



concordemente poste in essere in un momento successivo) è quindi possibile valorizzare l'importo complessivo del contratto, stimato in poco più di 6 milioni di euro oltre iva nel periodo di riferimento dei dodici anni, in corrispondenza con le risultanze del Piano Economico di Affidamento (PEFA).

Tutto quanto premesso, mentre confermo che gli Uffici CEM rimangono a disposizione per tutti gli approfondimenti e/o integrazioni documentali ritenute necessarie, restiamo in attesa di conoscere le determinazioni che andrete ad assumere in relazione alla presente proposta.

Con i migliori saluti.

Il Direttore generale  
*Dott. Davide E. Iannarelli*



### **Allegati**

A completamento e precisazione della presente proposta, si trasmettono in allegato:

1. schema del contratto di servizio predisposto in conformità alla deliberazione ARERA 385/2023/R/RIF;
2. disciplinare tecnico e relativi allegati;
3. piano economico-finanziario di affidamento asseverato;
4. schema di Carta della Qualità dei Servizi redatta in conformità alla delibera ARERA 15/2022/R/RIF - *Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF)*;
5. proposta di aumento di capitale riservato al Comune di Massalengo;
6. documento relativo alla "Sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento *in house providing*";
7. Piano industriale 2022-2026 CEM Ambiente.