

A)
ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE
~~DI GIUNTA~~
DEL CONSIGLIO N. 23
DEL 25/11/2025
IL SEGRETARIO



***Relazione ai sensi dell'art. 14, D.Lgs. n. 201/2022 ai fini della
scelta della modalità di gestione del servizio di igiene
ambientale nei territori comunali gestiti da***

***Casalasca Servizi S.p.A.
e dei servizi aggiuntivi***

Indice

1. INTRODUZIONE

- 1.1 Scopo della relazione
- 1.2 Disclaimer
- 1.3 Documentazione di riferimento
- 1.4 Legenda, definizioni e abbreviazioni
- 1.5 Attività svolte per la predisposizione della relazione
- 1.6 Informazioni su Casalasca Servizi S.p.A.

2. INFORMAZIONI DI SINTESI

A. CONTESTO GIURIDICO

- A.1 Contesto giuridico
- A.2 Indicatori di riferimento
 - a) Normativa comunitaria
 - b) Normativa nazionale: la qualificazione del servizio di igiene ambientale
 - c) L'organizzazione del servizio di igiene ambientale secondo l'ordinamento nazionale
 - d) L'organizzazione del servizio di igiene ambientale in Regione Lombardia
 - e) L'affidamento del servizio di igiene ambientale da parte dei singoli Comuni
 - f) Regolazione e controllo del servizio: i compiti di ARERA

B. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

- B.1 Caratteristiche del servizio
- B.2 Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

C. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

- C.1 Le modalità di affidamento possibili
 - C.1.1. Affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica
 - C.1.2. Affidamento a società mista (PPP)
 - C.1.3. Affidamento a società in-house
- C.2 Illustrazione della sussistenza di requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

- D.1 Risultati attesi
 - a) Finanza pubblica
 - b) Qualità del servizio
 - c) Costi per l'ente locale e per gli utenti
 - d) investimenti
- D.2 Comparazione con opzioni alternative
 - D.2.1. Analisi SWOT
 - D.2.2. Analisi delle recenti procedure di gara
- D.3 Esperienza della gestione attuale
- D.4 Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio
- D.5 Servizi aggiuntivi
- D.6 Considerazioni conclusive

E. STRUMENTI DI VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'

- E.1. Piano Economico Finanziario
- E.2. Monitoraggio

F. CONCLUSIONI

1. INTRODUZIONE

1.1 Scopo della relazione

La presente relazione, predisposta da Business Engineering Network S.r.l. (nel seguito: BEN) su incarico dei Comuni soci di Casalasca Servizi S.p.A. (nel seguito: "CSS") è finalizzata all'individuazione della modalità di futura gestione del servizio di igiene ambientale nei territori comunali attualmente gestiti da Casalasca Servizi S.p.A. e di alcuni servizi aggiuntivi, in considerazione di alcuni indicatori tra cui a titolo esemplificativo: (i) le caratteristiche specifiche del servizio di igiene ambientale; (ii) i dati economico-finanziari del servizio; (iii) la pregressa esperienza maturata da CSS nei territori comunali di riferimento e (iv) la comparazione (anche economica) tra le diverse opzioni percorribili, secondo la normativa attualmente vigente.

La presente relazione ha, quindi, per oggetto l'analisi delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio di igiene urbana e ambientale e dà conto delle ragioni che fanno propendere per la trasformazione della società in società in house oppure per il mantenimento dello status di società mista pubblico-privata, anche in considerazione della congruità economica della proposta di gestione di CSS rispetto ai benchmark presi a riferimento.

La relazione si sofferma anche sui profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali programmati, all'impiego del personale dipendente di CSS, ai costi per gli enti locali e per gli utenti anche paragonati con i benchmark di riferimento, ai risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative ipotizzabili, anche con riferimento ad esperienze paragonabili.

La relazione è stata redatta, a partire da informazioni messe a disposizione da CSS e da analisi specifiche di mercato, nonché sulla base della documentazione predisposta da ANAC.

1.2 Disclaimer

Business Engineering Network S.r.l. ("BEN") ha preparato questo documento (il "Documento") a partire da dati e informazioni messi a disposizione da CSS e da un campione significativo di Comuni serviti, nonché sulla base dei dati economici reperiti da fonti e rapporti ufficiali (quali ISPRA) oltre che da banche dati pubbliche.

Le informazioni contenute nel presente documento sono state riportate da BEN in buona fede e con la massima diligenza. Tuttavia, BEN non potrà essere in qualsivoglia circostanza considerata responsabile per eventuali inconvenienti, danni o mancati guadagni che dovessero direttamente o indirettamente derivare a qualsiasi dall'uso delle informazioni contenute nel presente documento.

1.3 Documentazione di riferimento

La presente relazione è stata redatta analizzando i seguenti documenti.

- [1] Bilanci di CSS del triennio 2020-2023.
- [2] Contratto di servizio del 22 giugno 2009 tra CSS ed i Comuni di Castelveverde, Azzanello, Bordolano, Casalbuttano ed Uniti, Cicognolo, Corte de' Frati, Derovere, Gadesco Pieve Delmona, Gerre de' Caprioli, Grontardo, Isola Dovarese, Malagnino, Olmeneta, Paderno Ponchielli, Persico Dosimo, Pessina Cremonese, Pieve d'olmi, Pieve San Giacomo, Pozzaglio ed Uniti, Scandolara Ripa d'Oglio, Sospiro, Stagno Lombardo (22 comuni).
- [3] Contratto di servizio del 22 aprile 2009 con il Comune di Casalmaggiore e altri Comuni.
- [4] Statuto di CSS.
- [5] Organigramma di CSS.
- [6] Elenco dei cespiti di CSS.
- [7] Modello di servizio di CSS.

- [8] Piani economici-finanziari relativi al periodo 2022-2025.
- [9] Piani economici finanziari riferiti al biennio 2024-2025 nei Comuni serviti.
- [10] Informazioni integrative riguardanti gli investimenti, il personale, previsioni PEF 2026, situazione cespiti.

1.4 Legenda, definizioni e abbreviazioni

Le seguenti notazioni convenzionali sono state adottate nel presente documento.

[n] riferimento al documento [n] elencato nel paragrafo 1.3

Testo evidenziato elemento provvisorio da verificare

Testo in corsivo trascrizione testo tratto da documenti indicati

In assenza di indicazioni, nelle tabelle i valori economici sono espressi in euro e le quantità in tonnellate.

Le seguenti definizioni ed abbreviazioni, laddove utilizzate nel documento, assumono il significato di seguito indicato.

ANAC	Autorità Nazionale Anti Corruzione
ARERA	Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
BEN	Business Engineering Network S.r.l.
CDR	Centri di Raccolta
CIN	Capitale Investito Netto
Comune	Comune di riferimento
CSS	Casalasca Servizi S.p.A.
EEF	Equilibrio Economico Finanziario
ETC	Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale
FORSU	Frazione organica dei RSU
Gestore	CSS oppure Comune, a seconda dei casi
MPS	Materie Prime Secondarie
MTR	Metodo Tariffario Rifiuti (Allegato A alla Deliberazione ARERA 443/19)
PAP	Porta a Porta
P.A.R.R.	Piano d'Azione per la Riduzione dei Rifiuti urbani
PEF	Piano Economico Finanziario del Gestore
PPGR	Piano Provinciale di Gestione Rifiuti
PPPI	Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato
RAEE	Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche
RD	Raccolta Differenziata
TMB	Trattamento Meccanico Biologico
TIUC	Testo integrato <i>unbundling</i> contabile
RDM	Raccolta Differenziata Multimateriali
RU	Rifiuti Urbani
STIR	Stabilimenti di Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti
TARI	tassa per i rifiuti
TMB	Trattamento Meccanico Biologico
TUEL	Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali

UD	Utenti domestici
UND	Utenti non domestici.

1.5 Attività svolte per la predisposizione della relazione

Le principali attività svolte da BEN per la preparazione della relazione – in accordo all'incarico ricevuto – sono elencate qui di seguito.

- a) Analisi degli affidamenti relativi al Servizio di Igiene Ambientale in essere con i Comuni Soci nonché analisi dei servizi indicati in premessa e strettamente connessi a tale servizio, previsti espressamente per il nuovo affidamento.
- b) Analisi dei Piani Economici Finanziari approvati dai singoli Comuni Soci per il periodo 2022-2025 in relazione al Servizio di Igiene Ambientale e della documentazione a corredo.
- c) Analisi del contesto di riferimento e delle caratteristiche tecniche ed economiche del Servizio di Igiene Ambientale e dei Servizi Aggiuntivi.
- d) Comparazione della gestione del Servizio di Igiene Ambientale e dei Servizi Aggiuntivi secondo le opzioni messe a disposizione dall'attuale normativa (*id est*, società in-house, società mista e affidamento ad operatori terzi selezionati mediante procedura ad evidenza pubblica), anche alla luce dei dati e dei documenti forniti dalla Società e/o tratti da fonti ufficiali/pubbliche.
- e) Analisi dell'efficienza e dell'economicità dei modelli organizzativi previsti dalla normativa vigente in relazione alla gestione del Servizio di Igiene Ambientale e dei Servizi Aggiuntivi, in base ai criteri di cui all'art. 14 e all'art. 17, D.Lgs. n. 201/2022, nonché dei pertinenti indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9, D.Lgs. n. 201/2022.
- f) Analisi del modello organizzativo per la gestione del Servizio di Igiene Ambientale e dei Servizi Aggiuntivi anche in termini di benefici per la collettività di riferimento e di eventuali sinergie derivanti da una gestione unitaria degli stessi.
- g) Valutazione complessiva del modello organizzativo prescelto per la gestione del Servizio di Igiene Ambientale e dei Servizi Aggiuntivi, anche dal punto di vista tecnico e degli investimenti infrastrutturali nonché dei risultati prevedibilmente attesi.
- h) Redazione di una bozza di Relazione esplicativa dell'attività svolta dal Professionista e dei risultati raggiunti in relazione al Servizio di Igiene Ambientale e dei cd. Servizi Aggiuntivi.
- i) Eventuali integrazioni alle Relazioni finali.
- j) Redazione della Relazione finale di cui all'art. 14, D.Lgs. n. 201/2022.

1.6 Informazioni su Casalasca Servizi S.p.A.

Riportiamo qui di seguito alcune informazioni essenziali su Casalasca Servizi S.p.A.

Profilo della società

Elementi	Casalasca Servizi
Soci	42 Comuni (72,24%) della prov. di CR Soci operativi: <i>Linea Gestioni S.r.l</i> (13,88%) e <i>Mantova Ambiente S.r.l.</i> (13,88%)
Sede legale	Casalmaggiore (CR)
Statuto	Partenariato pubblico-privato
Compiti operativi affidati ai soci privati	Deleghe gestionali in riferimento al personale e alla contabilità. Nessun servizio operativo di raccolta
Territorio servito	ca. 77 mila abitanti, 755 kmq
Rifiuti raccolti (2022)	40.100 ton/anno raccolte di RSU e speciali
Numero dipendenti	70
Automezzi	6 scarrabili, 11 compattatori >20ton, 27 autocarri (8 compattatori e 19 vasche), 1 rimorchio, 3 spazzatrici, 1 pala gommata, 1 carrello elevatore, 2 automobili, 4 furgonati
Terreni e fabbricati	Sede di S.G. in Croce
Attrezzature e contenitori	Vasche, benne, cassoni scarrabili, cassoni pressa, container e contenitori, sistemi di pesatura, ecc.
Impianti principali	Impianto di deposito e trasferimento di S.G. in Croce, con impianto fotovoltaico 11 centri di raccolta comunali attrezzati, di cui uno di proprietà a Casalmaggiore

Sede	Località e indirizzo	Area coperta [mq]	Area scoperta [mq]	Funzioni ospitate
Sede operativa	San Giovanni in Croce, zona artigianale	1.000 (uffici)	53.000	Direzione Generale Staff della Direzione Amministrazione Uffici tecnici Impianti di selezione e trasferimento Ricovero automezzi
Sede legale	Casalmaggiore, piazza Garibaldi 26 (sede del Comune)	n.d.	n.d.	Ufficio di rappresentanza
Ecocentri (CCR)	11 comuni			Centri di raccolta comunali

Compagine sociale

Pos.	Socio	Nr. azioni	Valore nominale €	% proprietà
1	COMUNE DI CASALMAGGIORE	5.123	256.150,00	51,23%
1	LINEA GESTIONI S.R.L.	1.388	69.400,00	13,88%
1	MANTOVA AMBIENTE S.R.L.	1.388	69.400,00	13,88%
1	COMUNE DI GUSSOLA	292	14.600,00	2,92%
1	COMUNE DI CASTELVERDE	268	13.400,00	2,68%
1	COMUNE DI TORRE DE' PICENARDI	173	8.650,00	1,73%
1	COMUNE DI SAN GIOVANNI IN CROCE	150	7.500,00	1,50%
1	COMUNE DI SCANDOLARA RAVARA	150	7.500,00	1,50%
1	COMUNE DI RIVAROLO DEL RE ED UNITI	130	6.500,00	1,30%
1	COMUNE DI CALVATONE	121	6.050,00	1,21%
1	COMUNE DI CINGIA DE' BOTTI	100	5.000,00	1,00%
1	COMUNE DI PIADENA DRIZZONA	84	4.200,00	0,84%
1	COMUNE DI SOLAROLO RAINERIO	73	3.650,00	0,73%
1	COMUNE DI SPINEDA	73	3.650,00	0,73%
1	COMUNE DI TORNATA	60	3.000,00	0,60%
1	COMUNE DI CASTELDIDONE	52	2.600,00	0,52%
1	COMUNE DI TORRICELLA DEL PIZZO	50	2.500,00	0,50%
1	COMUNE DI VOLTIDO	48	2.400,00	0,48%
1	COMUNE DI VOLONGO	48	2.400,00	0,48%
1	COMUNE DI MARTIGNANA DI PO	48	2.400,00	0,48%
1	COMUNE DI OSTIANO	35	1.750,00	0,35%
1	COMUNE DI SAN MARTINO DEL LAGO	24	1.200,00	0,24%
1	COMUNE DI SOSPIRO	10	500,00	0,10%
1	COMUNE DI CASALBUTTANO ED UNITI	10	500,00	0,10%
1	COMUNE DI PERSICO DOSIMO	10	500,00	0,10%
1	COMUNE DI MOTTABALUFFI	7	350,00	0,07%
1	COMUNE DI OLMENETA	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI SCANDOLARA RIPAD'OGGIO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI GRONTARDO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI STAGNO LOMBARDO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI GERRE DE' CAPRIOLI	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI GADESCO PIEVE DELMONA	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI BORDOLANO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI PIEVE S GIACOMO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI MALAGNINO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI ISOLA DOVARESE	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI AZZANELLO	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI PADERNO PONCHIELLI	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI CORTE DE' FRATI	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI PESSINA CREMONESE	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI POZZAGLIO ED UNITI	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI PIEVE D'OLMI	5	250,00	0,05%
1	COMUNE DI CICOGNOLO	3	150,00	0,03%
1	COMUNE DI DEROVERE	2	100,00	0,02%
	TOTALE	10.000	500.000,00	100,00%

2. INFORMAZIONI DI SINTESI

La seguente tabella riassume le informazioni riguardanti il servizio pubblico locale che è oggetto della presente relazione, in conformità con lo schema tipo predisposto dall'ANAC, sulla base della situazione attuale.

Elemento	Descrizione
Oggetto dell'affidamento	<p>L'affidamento riguarda il servizio di raccolta, trasporto e conferimento agli impianti intermedi e/o finali di smaltimento o recupero dei rifiuti solidi urbani, assimilati e differenziati secondo le modalità previste dal contratto di servizio e dai regolamenti comunali, all'interno del territorio dei comuni soci di CSS.</p> <p>Il servizio comprende i servizi di svuotamento e lavaggio di cassonetti e contenitori per la raccolta dei RSU e differenziati, l'effettuazione delle raccolte differenziate in genere, lo spazzamento meccanizzato della sede stradale e dei marciapiedi e l'attività di gestione, pulizia e controllo dei centri di raccolta comunali.</p> <p>Ulteriori servizi integrativi, svolti secondo necessità e a richiesta, comprendono: spurgo dei pozzetti e delle linee fognarie, cattura dei volatili molesti, raccolta delle carcasse di animali sulla rete viaria, derattizzazione e disinfezione in genere.</p>
Importo dell'affidamento	<p>Il valore dell'affidamento su base annua è stimabile in circa €12,3 milioni (base tariffa 2024).</p> <p>Se si ipotizza una durata dell'affidamento pari a 15 anni, il valore dell'affidamento è stimabile in €184,5 milioni (base tariffa 2024).</p>
Ente affidante	L'ente affidante sono i 42 Comuni attualmente soci di CSS.
Tipo di affidamento	<p>Affidamento in house</p> <p>Mantenimento dello status di società mista</p>
Modalità di affidamento	<p>Le possibili opzioni individuate sono:</p> <ul style="list-style-type: none">- Affidamento diretto a società in house (art. 14, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 201/2022).- Affidamento a società a partecipazione mista pubblico-privata (art. 14, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 201/2022).
*Solo in caso di affidamento in house	<p>L'eventuale affidamento in-house a favore di CSS richiede una modifica statutaria e la stipulazione di appositi patti parasociali.</p> <p>In particolare, dovranno essere inserite clausole statutarie che: (i) prevedano il controllo analogo congiunto; (ii) la partecipazione pubblica totalitaria; (iii) imponga che più dell'80% del fatturato sia svolto a favore degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.</p> <p>Si precisa che anche nel caso in cui si optasse per il mantenimento dello status di società mista, l'attuale statuto dovrà essere integralmente rivisto alla luce della normativa attualmente vigente.</p>
Durata dell'affidamento	15 anni a decorrere dal 1° gennaio 2026.
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	<p>Territorio dei 42 comuni della provincia di Cremona che sono soci di CSS.</p> <p>La popolazione interessata dal servizio è pari a circa 77.000 abitanti.</p> <p>La superficie territoriale è pari a circa 750 kmq.</p>

A. CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 CONTESTO GIURIDICO

L'attuale quadro normativo relativo all'organizzazione e alla gestione del servizio di igiene urbana e ambientale, che si articola in normativa europea, nazionale e regionale, è piuttosto complesso in conseguenza di una disciplina multilivello che caratterizza la gestione dei servizi pubblici locali e il settore specifico del servizio oggetto della presente Relazione.

Di seguito si riepiloga la disciplina nell'ambito della gestione dei servizi pubblici locali e, in particolare, del servizio di igiene urbana e ambientale, raggruppando la disciplina per tematiche omogenee.

Servizi pubblici locali

- D.Lgs. n. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";
- D.Lgs. n. 36/2023, recante "Codice dei contratti pubblici";
- D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, in particolare articolo 14, comma 27, lett. b) e f), in relazione alle funzioni fondamentali dei Comuni in materia di servizi pubblici locali;
- D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011 n. 148, in particolare articolo 3-bis, in relazione ai criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali.

Obbligo di predisposizione di una relazione sulla sussistenza dei requisiti per la forma di affidamento prescelta

- D.Lgs. n. 201/2022, articolo 14, in relazione alla necessità di predisporre la Relazione, e articolo 31, in relazione all'obbligo di pubblicazione.

Gestione del servizio di igiene urbana e ambientale

- Direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, in relazione alla gestione dei rifiuti;
- D.Lgs. n. 152/2006, in particolare Parte IV, recante "*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*";
- L. n. 146/1990, in particolare articolo 1, che include il servizio di gestione dei rifiuti tra i servizi pubblici essenziali;
- D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, in particolare articolo 14, comma 27, lett. f), in relazione alle funzioni fondamentali dei Comuni in materia del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti;
- D.L. n. 1/2012, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, in particolare articolo 25, comma 4, relativo alla gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti;
- L. n. 205/2017, in particolare nella parte che ha attribuito all'Autorità di regolazione (ARERA), funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti;
- L.R. Lombardia n. 26/2003, recante "*Disciplina dei servizi di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*";
- Decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 24 giugno 2022, avente ad oggetto il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti 2022-2028;
- Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. 6408 del 23 maggio 2022, avente ad oggetto il Programma Regionale per la gestione dei rifiuti di Regione Lombardia 2022-2027;

- Decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022, n. 255, avente ad oggetto “*Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale*”;
- Delibera dell'Autorità 443/2019/R/rif, recante “*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*”;
- Delibera dell'Autorità 444/2019/R/rif, recante “*Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati*”.

A.2 INDICATORI DI RIFERIMENTO

Di seguito si identificano gli indicatori e gli schemi di atto pubblicati sul portale ANAC – Autorità nazionale anticorruzione ai sensi degli artt. 7 e 8, D.Lgs. n. 201/2022 applicabili al servizio in oggetto.

Costi di riferimento

- D.P.C.M. 11 dicembre 2020 recante “*Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, 29 gennaio 2021, n. 23, Supplemento Ordinario n. 6);
- Deliberazione ARERA 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif, recante “*Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022- 2025*”;
- Aggiornamento del 9 maggio 2023 delle “*Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 3 agosto 2021, n. 363 e successive integrazioni e modificazioni*”, pubblicato dal Dipartimento delle Finanze e reperibile in: <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Fiscality-locale/Linee-guida-interpretative- comma-653-ANNO-2023-rev-DF.pdf>.

Schema tipo di piano economico finanziario

- Determina ARERA 4 novembre 2021, 2/2021 - DRIF, recante “*Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*”;
- Determina ARERA 22 aprile 2022, 1/2022 - DRIF, recante “*Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria di accesso agli impianti di trattamento approvata con la deliberazione 363/2021/R/RIF (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*”.

Indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi

- Deliberazione ARERA 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif, recante “*Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*” (TQRIF).

Schema di contratto tipo

- Documento per la consultazione ARERA 643/2022/R/rif, recante “*Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani. Orientamenti finali*”.
- Delibera ARERA 385/2023/R/RIF recante “*Schema Tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani*”.

a) Normativa comunitaria

La Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 stabilisce un quadro giuridico per il trattamento dei rifiuti solidi urbani all'interno della Comunità: gli Stati membri devono adottare misure legislative per il trattamento dei loro rifiuti conformemente alla seguente gerarchia, che si applica per ordine di priorità:

- prevenzione (riduzione dei rifiuti);
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio;
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- smaltimento.

La normativa prevede che tutti i soggetti che operano nel trattamento dei rifiuti debbano essere autorizzati dall'autorità competente, che è tenuta a predisporre piani di gestione dei rifiuti, volti a coprire l'intero territorio geografico dello Stato membro interessato.

b) Normativa nazionale: la qualificazione del servizio di igiene ambientale

La nozione di "servizio di igiene ambientale" è contenuta nell'art. 183, comma 1, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), recante "Norme in materia ambientale", e viene definito come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa e contabile il servizio in esame è un servizio pubblico locale (a rete) a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico- organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa ad esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, *"La natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 3 maggio 2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)"* (cfr. C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. parere del 17 gennaio 2014, n. 20; Cons. St., Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio).

Allo stato attuale è lo stesso impianto normativo a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini di servizio pubblico locale a rilevanza economica "a rete".

c) L'organizzazione del servizio di igiene ambientale secondo l'ordinamento nazionale

Come appena evidenziato, il servizio di igiene ambientale risulta espressamente qualificato *ex lege* quale: (i) servizio pubblico locale; (ii) di rilevanza economica e (iii) a rete.

Ciò determina significativi riflessi sull'organizzazione del medesimo.

L'art. 3-bis, comma 1-bis, D.L. n. 138/2011 stabilisce che *"Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali"*

ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56".

La citata norma in questione imponeva alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di "organizzare" lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, "definendo" il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che "istituendo o designando" gli enti di governo degli stessi.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali (ATO), da definirsi, a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio.

La medesima disposizione faceva poi salva l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che avessero già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate dalla menzionata disposizione normativa.

In sintesi, il modello di organizzazione territoriale "ordinario" del servizio dei rifiuti previsto dalla legislazione nazionale si basa sul conferimento da parte dei Comuni delle funzioni in materia di rifiuti ad un'autorità sovracomunale che organizza e affida il servizio per "ambiti territoriali ottimali" di livello almeno provinciale. L'individuazione del perimetro dei predetti ambiti territoriale ottimali è rimessa alle Regioni.

Peraltro, la gestione in forma associata in ambiti territoriali ottimali già risultava prevista dall'art. 200, D.Lgs. n. 152/2006.

Il Codice dell'Ambiente fornisce, infine, alcuni criteri:

- che rilevano anche ai fini della scelta del modulo procedimentale in house per la scelta dell'affidamento;
- che devono orientare le scelte in merito alle modalità di gestione del servizio e al contenuto della prestazione.

Ai sensi dell'art. 182-bis del Codice Ambiente, la gestione deve avvenire nel rispetto dei principi di autosufficienza attraverso il trattamento in ambiti ottimali e di prossimità al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico e della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti nonché utilizzando i metodi più idonei per la protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

d) L'organizzazione del servizio di igiene ambientale in Regione Lombardia

Alle Regioni compete un ruolo di coordinamento e di sviluppo del sistema rifiuti sul territorio, in quanto titolari della programmazione del servizio, il cui principale strumento è il piano di gestione dei rifiuti (art. 196, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006), nel contesto del quale vengono definiti, tra l'altro, gli assetti impiantistici e la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale.

Sempre alle Regioni è attribuito il compito di indirizzare gli enti locali nella definizione dei profili organizzativi per lo svolgimento in forma aggregata delle funzioni loro assegnate in materia di rifiuti.

Ai Comuni, infine, sono attribuite quali funzioni fondamentali l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi (D.L. 78/2010, art. 14, comma 27, lett. 4) e D.Lgs. 152/2006, art. 198).

In attuazione dei compiti assegnati dall'art. 196, D.Lgs. 152/2006, Regione Lombardia con D.G.R. 6408/2022 ha approvato l'aggiornamento del Programma Regionale per la gestione dei rifiuti (PRGR) che costituisce attuazione dell'atto di indirizzo del Consiglio regionale n. XI/980 del 20 gennaio 2020 in materia di

programmazione della gestione dei rifiuti che contiene gli indirizzi e gli obiettivi che devono trovare esplicitazione nel programma, soprattutto rispetto a quelli che sono i principi della Economia Circolare dettati dalla Unione Europea.

Il Programma concorre all'attuazione delle strategie comunitarie di sviluppo sostenibile, oltre a rappresentare lo strumento di programmazione attraverso il quale Regione Lombardia definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

Il programma contiene scenari evolutivi al 2027 sia per i rifiuti urbani che per i rifiuti speciali, definendo specifici obiettivi e strumenti attuativi, che puntano a favorire i processi di riciclo effettivo e a limitare la realizzazione di nuove volumetrie di discariche.

Il PRGR è corredato anche dai criteri localizzativi da applicare per i nuovi impianti e per le modifiche degli impianti esistenti ed è inoltre composto da specifici piani riguardanti la prevenzione della produzione di rifiuti, la gestione dei rifiuti da imballaggi, la riduzione dei RUB, la gestione dei fanghi, la gestione dei rifiuti contenenti amianto ed il programma PCB.

L'art. 200, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006 riconosce alle Regioni la facoltà di adottare *“modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali”*, qualora *“predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195”*.

La Regione ha esercitato la facoltà riconosciuta dalla norma sopra richiamata, con la L.R. Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 e s.m.i., adottando un proprio sistema integrato di gestione dei rifiuti in alternativa alla organizzazione per ATO: con gli articoli 15 e 2, comma 6 della citata Legge, il legislatore ha attribuito ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani.

Regione Lombardia promuove tuttavia la gestione associata dei servizi pubblici locali, ivi incluso il servizio rifiuti urbani, allo scopo di raggiungere livelli ottimali di erogazione dei predetti servizi.

Nel territorio della Regione Lombardia, gli ambiti territoriali ottimali per il servizio di igiene ambientale non sono stati ancora istituiti.

Schema tratto dal documento Green Book 2023:

LOMBARDIA



La Regione si avvale della possibilità prevista dal comma 7 dell'art. 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 di adottare *“modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali”* purché il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani dimostri *“la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato, ai sensi dell'art. 195”* del medesimo Codice Ambiente. La legge regionale di riferimento in materia di gestione dei rifiuti urbani (L.R. 26/2003) stabilisce che i Comuni, in forma associata o singola, affidano il servizio di gestione dei rifiuti in base alle modalità consentite dalla normativa nazionale e organizzano la raccolta differenziata secondo le disposizioni dettate dalla pianificazione regionale (art. 15). L'art. 2 comma 6 della L.R. 26/2003 prevede, inoltre, che, nel caso in cui non sia vietato dalle normative di settore, e se ne dimostri la convenienza economica, gli Enti Locali possono affidare l'attività di erogazione del servizio congiuntamente a una parte ovvero all'intera attività di gestione delle reti e degli impianti di loro proprietà.

OPERATIVITÀ DEGLI ENTI DI GOVERNO DELL'AMBITO [2023]



e) L'affidamento del servizio di igiene ambientale da parte del singolo Comune

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, in Regione Lombardia l'affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale continua ad essere una funzione di spettanza dei singoli Comuni.

Ne consegue che i Comuni lombardi hanno la facoltà di procedere in forma singola all'assegnazione del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario e nazionale (cfr. art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 201/2022), ovvero sia mediante:

- affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- affidamento a società mista con socio privato operativo, secondo le modalità di scelta previste dall'art. 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'art. 17, D.Lgs. n. 201/2022.

Anche la giurisprudenza contabile ha riconosciuto che, nelle more dell'istituzione degli ambiti territoriali da parte della Regione, i Comuni possano associarsi volontariamente ai fini dello svolgimento del servizio su base territoriale più ampia, pur con la precisazione che *"resta ferma la possibilità che in sede di definizione degli a.t.o. sia configurata una struttura territoriale parzialmente difforme, con il conseguente obbligo di adeguamento anche da parte dei comuni associati"* (cfr. Corte Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 2 settembre 2013, n. 362).

In base all'art. 198, commi 2 e seg. D.Lgs. n. 152/2006, i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono in particolare:

- le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani, al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
- le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento.

La scelta della modalità di affidamento del servizio di igiene ambientale da parte dei Comuni interessati deve essere adeguatamente motivata.

Nello specifico, il summenzionato art. 14 al comma 2 statuisce espressamente che “Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”.

Il successivo comma 3 stabilisce che “Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni”.

Nel caso in cui l'ente locale opti per l'affidamento del servizio mediante lo strumento dell'*in-house providing*, l'art. 17, comma 2, D.Lgs. n. 201/2022 prevede nello specifico che *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35”.*

Al comma 4 si precisa inoltre che *“Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39”.*

f) Regolazione e controllo del servizio: i compiti di ARERA

La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani è stata avviata a partire dall'entrata in vigore della Delibera ARERA 31 ottobre 2019, n. 443.

Dopo il cd. Primo metodo tariffario di cui alla citata Delibera n. 443/2019, relativo al quinquennio 2018-2020, l'Autorità ha approvato la Deliberazione n. 363/2021, attualmente vigente, che regola il metodo tariffario (MTR-2) inerente il secondo periodo regolatorio, ovverosia per il quadriennio 2022-2025.

Il metodo definisce il valore massimo del costo del servizio per i cittadini, sia esso riconosciuto tramite tariffazione o tramite TARI.

Ai sensi delle disposizioni regolatorie ARERA, il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario rifiuti allegato alla citata Delibera n. 363/2021 include i seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti che comprende sia il rifiuto differenziato sia quello indifferenziato;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Le diverse attività (spazzamento e lavaggio strade, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, trattamento e recupero dei rifiuti urbani, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, gestione tariffe e rapporti con gli utenti), possono essere svolte sul territorio in modo integrato da un unico gestore, oppure mediante l'affidamento di singole fasi o porzioni di esse a gestori diversi. Quest'ultima modalità è quella ad oggi prevalente in Italia.

Sono altresì inclusi nel perimetro dei costi riconosciuti quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade e aree pubbliche, su strade private soggette a uso pubblico, si arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali.

L'Autorità definisce invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente.

Secondo ARERA devono considerarsi come attività esterne al ciclo integrato dei rifiuti le seguenti:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche; tuttavia, ai fini della determinazione dei corrispettivi, la micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche è da considerarsi tra le attività di gestione dei RU, laddove essa è già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani alla data di pubblicazione del provvedimento ARERA;
- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del verde pubblico;
- manutenzione delle fontane.

L'art. 6.4. prevede che "Nel caso in cui, nell'ambito delle entrate tariffarie identificate precedentemente, fosse stato previsto il recupero di costi relativi ad attività esterne al ciclo integrato dei RU, come definite al comma 1.1, l'Ente territorialmente competente è tenuto a fornire separata evidenza, negli avvisi di pagamento, degli oneri riconducibili alle medesime".

Quanto ai soggetti interessati, ARERA ha precisato che i soggetti tenuti a predisporre il PEF sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia.

I soggetti interessati nel processo di definizione ed approvazione del PEF sono tre:

- il gestore del servizio che ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR-2;
- l'Ente Territorialmente competente (che in Lombardia coincide con il Comune affidante) che ha il compito di consolidare il PEF "grezzo" di ciascun gestore e di creare un PEF finale e validarlo, verificando la completezza, coerenza e congruità dei contenuti. L'ETC assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio. Le pertinenti determinazioni dell'ETC corrispondono alla necessaria approvazione del PEF in sede locale, elemento imprescindibile a propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili;
- ARERA che verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni. In caso di esito positivo procede all'approvazione finale dei corrispettivi.

I dati identificativi del gestore locale sono riportati sui documenti di riscossione, insieme ai suoi recapiti telefonici e postali e all'indicazione del sito internet a cui fare riferimento (sito internet del gestore del servizio integrato, o dei gestori delle attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti e, per quanto di competenza, dei gestori di raccolta e trasporto e di spazzamento e lavaggio).

Le istruzioni per conferire correttamente i rifiuti urbani, inclusa la raccolta differenziata, sono pubblicate sul sito internet del gestore locale del servizio integrato, o dei gestori delle attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti e, per quanto di competenza, dei gestori di raccolta e trasporto e di spazzamento e lavaggio.

Le tariffe applicate nella località sono pubblicate sul sito internet del gestore del servizio integrato o del gestore del servizio di gestione tariffe e rapporti con gli utenti, che coincide generalmente con il Comune.

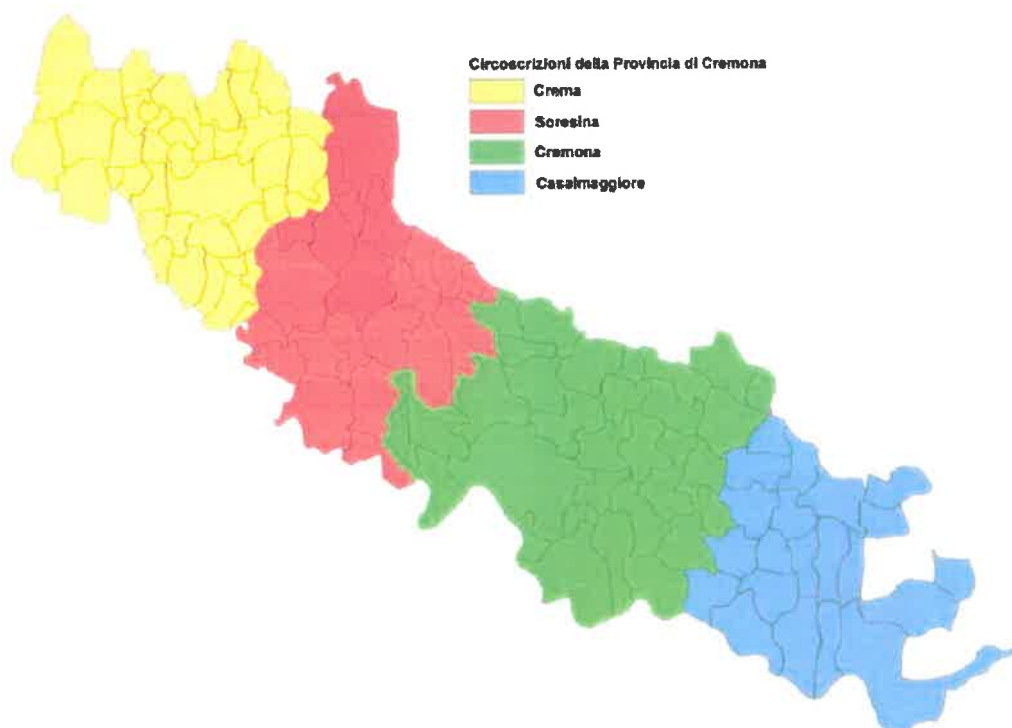
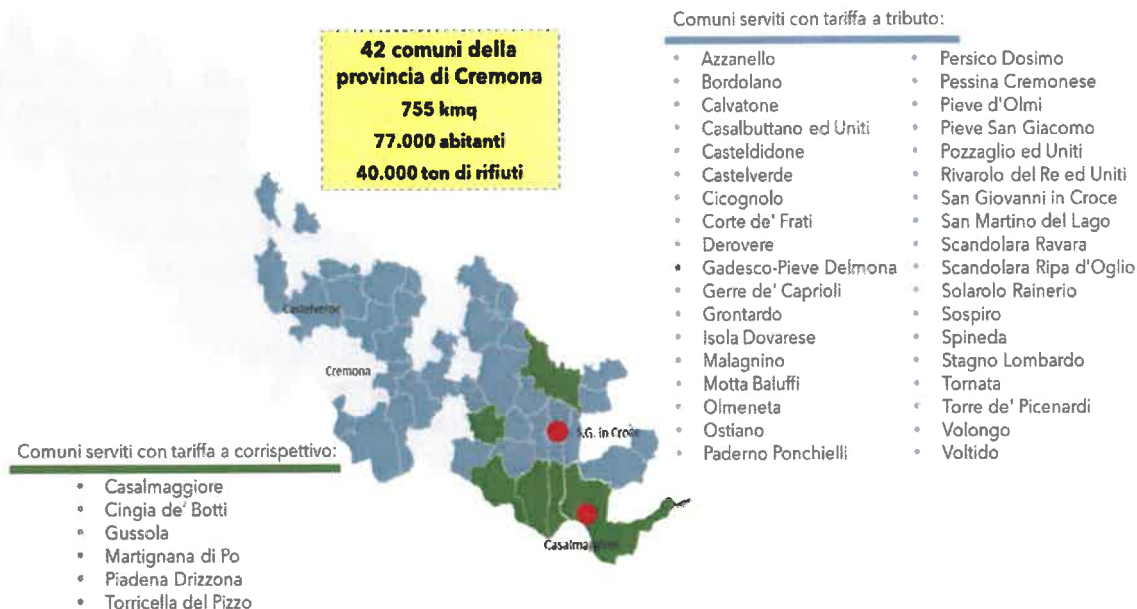
Sul documento di riscossione si trovano tutti gli elementi utilizzati per il calcolo dell'importo da pagare, come i dati dell'utenza, la superficie dell'immobile, i dati catastali se disponibili, la categoria di utenza e, per le utenze domestiche, il numero di occupanti dell'immobile, e i recapiti del gestore per eventuali chiarimenti.

B. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 Caratteristiche del servizio

B.1.1 Territorio servito

La seguente mappa mostra la collocazione geografica dei Comuni soci, che appartengono alle circoscrizioni di Casalmaggiore, di Cremona e di Soresina.



La Provincia di Cremona è una striscia di terra di pianura, stretta e allungata, i cui confini fisici sono in gran parte delimitati da alcuni grandi fiumi:

- l'Oglio a est, con l'eccezione dei comuni di Ostiano e Volongo, sulla riva sinistra del fiume,
- il Po, che costituisce il limite meridionale;
- l'Adda, che divide la provincia di Cremona da quella di Lodi, con l'eccezione di alcuni comuni vicini al capoluogo lodigiano.

Il nord della provincia è attraversato dal Serio e dal Tormo, mentre il Mella costituisce per un breve tratto il confine con la provincia di Brescia. Una fitta rete idrografica di natura artificiale, costituita da canali e navigli caratterizza la campagna.

I comuni dell'Alto Cremasco sorgono nella cosiddetta "linea delle risorgive", fascia di territorio di varia larghezza nella quale si passa dall'"alta pianura", dal suolo grossolano e permeabile, alla "bassa pianura" impermeabile e argillosa.

La provincia di Cremona, che mantiene una vocazione agricola, presenta anche un notevole sviluppo industriale e artigianale. Le colture più diffuse sono il frumento, il mais, le barbabietole da zucchero, la soia, le zucche, i pomodori. Assai sviluppato è l'allevamento, bovino e suino.

Vi sono numerose industrie alimentari per la produzione di salumi, dolciumi, pasta, formaggi e derivati del latte, ecc.

La presenza del Porto-Canale è utile all'approdo delle chiatte che risalgono il fiume Po.

B.1.2 Caratteristiche del servizio svolto da CSS

Il servizio di igiene ambientale previsto dai contratti di servizio attualmente vigenti include la raccolta, il trasporto ed il conferimento agli impianti intermedi e/o finali di smaltimento o recupero dei rifiuti solidi urbani, assimilati e differenziati, secondo le modalità previste dal contratto di servizio e dal regolamento comunale.

Il servizio comprende servizi integrativi di svuotamento e il lavaggio dei cassonetti e dei contenitori per la raccolta dei rifiuti urbani e differenziati, l'effettuazione delle raccolte differenziate in genere, lo spazzamento meccanizzato della sede stradale e dei marciapiedi e l'attività di gestione, pulizia e controllo dei punti di raccolta di ogni tipologia di rifiuto.

Ulteriori servizi integrativi possono essere richiesti a seconda delle necessità e riguardano lo spurgo dei pozzetti e linee fognarie, la cattura dei volatili molesti, gli interventi per la raccolta delle carcasse di animali sulle aree o strade pubbliche, gli interventi di derattizzazione e disinfezione in genere.

Il dettaglio del numero di contenitori per abitante, la frequenza del loro svuotamento e dei lavaggi, le tipologie di rifiuti raccolte in modo differenziato, i luoghi di spazzamento e le relative modalità tecniche di svolgimento delle attività sono dettagliati in un documento specifico definito da ciascun Comune sulla scorta delle specifiche esigenze.

La raccolta dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati è svolta da CSS attraverso raccolta domiciliare con propri automezzi e attraverso il recupero dei rifiuti depositati dai cittadini e dalle imprese presso i CDR comunali.

I servizi di raccolta e di gestione dei centri comunali sono svolti da CSS con proprio personale, senza il contributo dei soci privati.

I rifiuti raccolti vengono inviati nell'impianto di trasferimento di San Giovanni in Croce, dove essi vengono raggruppati, parzialmente selezionati, compattati e trasportati agli impianti di trattamento e smaltimento di terzi e ai consorzi di recupero delle materie prime seconde, così come riassunto nella seguente tabella.

Frazione	Raccolta (ton)	Trasporto	Destinazione
Secco	8.467	72% terzi, 28% CSS	Termovalorizzatore Cremona
Spazzamento	387	100% terzi	Impianto di IREN
Vetro	4.291	100% terzi	COREVE tramite Tecnorecuperi
Plastica e multimateriali	2.460	100% terzi	Impianti COREPLA
Carta/cartone	4.727	100% terzi	Impianto COMIECO tramite SABAR
Umido	5.792	100% terzi	Sospiro - Castelleone
Sfalci e potature	6.138	100% terzi	SABAR Novellara - Ancora
Ingombranti	2.229	100% CSS	SABAR Novellara - A2A Castenedolo
Altre frazioni	5.616	57% CSS, 43% terzi	Mercato libero

7.801 kton sono trasportate da CSS (19%)
32.306 ton trasportate da terzi (81%)

I servizi di igiene ambientale attualmente erogati da CSS sono riassunti nella seguente tabella.

Componente	Elementi distintivi del servizio	Utenze Domestiche	Utenze non domestiche
Spazzamento	Secondo specifiche di ogni Comune		
Servizio di raccolta e trasporto			
Indifferenziato	Dal 2024 raccolta con modalità domiciliare in tutti i Comuni, integrata in alcuni comuni da raccolta in contenitori stradali.	Frequenza definita dal contratto di servizio	Frequenza definita dal contratto di servizio
Frazioni della raccolta differenziata			
Centro di raccolta	Si tratta in gran parte di centri di raccolta di proprietà comunale, equipaggiati con cassoni, in cui possono essere conferite varie tipologie di rifiuti, inclusi ingombranti, olio vegetale, RAEE, PFU, vernici e pitture, batterie esauste, legno, inerti, medicinali scaduti, cartucce di stampanti e altri materiali di provenienza domestica o assimilabile. Il servizio di gestione e guardiania è svolto a cura del Gestore o del Comune. Solo il CDR di Casalmaggiore è di proprietà di CSS.		
Trattamento e riciclo dei materiali raccolti	Materiali conferiti a impianti autorizzati per il recupero e il trattamento.		
Impianto di stoccaggio	Impianto di proprietà di CSS sito nel Comune di San Giovanni in Croce		
Gestione delle tariffe e dei rapporti con l'utenza	A corrispettivo, in luogo della TARI, oppure a tributo (la gestione a tributo è applicata in alcuni Comuni).		

Più in dettaglio, possiamo sintetizzare i servizi attualmente ricompresi nel contratto di servizio come segue:

Servizi per i comuni riguardanti i RSU

- Raccolta e trasporto ad impianti autorizzati delle seguenti tipologie di materiali provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione, esposti sulla pubblica via in contenitori e/o sacchi di varia capacità:
 - a) Rifiuti indifferenziati;
 - b) Secco;
 - c) Umido;
 - d) Spazzamento strade;
 - e) Carta e cartone e imballaggi;
 - f) Plastica;
 - g) Vetro;
 - h) Legname;
 - i) Verde;
 - j) Inerti;
 - k) Pneumatici;
 - l) Ferro;
 - m) Batterie auto;
 - n) Oli da friggitoria;
 - o) Oli minerali da autotrazione;
 - p) Medicinali;
 - q) Pile;
 - r) Toner;
 - s) Lattine;
 - t) Cimiteriali;
 - u) Carcasce animali abbandonate;
 - v) Filtri dell'olio;
 - w) Ingombranti (frigoriferi, televisori e altri elettrodomestici);
 - x) RAEE e materiale elettronico;
 - y) Lampade al neon.
- Smaltimento presso impianti autorizzati dei seguenti rifiuti:
 - a) Secco;
 - b) Indifferenziati assimilati;
 - c) Ingombranti;
 - d) Residui da spazzamento;
 - e) Umido;
 - f) Inerti;
 - g) Verde;
 - h) Legname;
 - i) Ferro;
 - j) oli minerali da autotrazione;
 - k) medicinali;
 - l) pile;
 - m) toner;
 - n) rifiuti cimiteriali.
- Svuotamento e lavaggio dei cassonetti e dei contenitori per i rifiuti
- Operazioni di cernita/separazione manuale e/o meccanizzata su rifiuti urbani

- Assistenza e supporto tecnico ed operativo ai Comuni soci sulle problematiche ambientali in genere (a titolo esemplificativo: compilazione MUD e schede telematiche della Provincia, statistiche, ecc.)
- Accordi di programma e Convenzioni CONAI e Consorzi di filiera
- Gestione della Tariffa Integrata Ambientale (in alcuni Comuni gestiti a "corrispettivo")¹
- Educazione all'interno delle scuole sulla raccolta differenziata.

Servizi per le attività produttive

- Raccolta e trasporto dei rifiuti speciali non pericolosi
- Organizzazione logistica interna
- Intermediazione per i conferimenti agli impianti di recupero e smaltimento
- Operazioni di cernita/separazione manuale e/o meccanizzata su rifiuti speciali assimilabili agli urbani.

Gestione, pulizia e controllo dei centri di raccolta comunali (di proprietà di CSS)

- Comune di Casalmaggiore

Pulizia e guardiania dei centri di raccolta di proprietà comunale

- Comune di Casalbuttano ed Uniti
- Comune di Castelveverde
- Comune di Cingia De Botti
- Comune di Gadesco Pieve Delmona
- Comune di Gussola
- Comune di Martignana di Po
- Comune di Persico Dosimo
- Comune di Piadena
- Comune di San Giovanni in Croce
- Comune di Torre De' Picenardi.

Servizi aggiuntivi a richiesta del singolo Comune e ricompresi nel perimetro del servizio di igiene ambientale

- Spazzamento meccanizzato stradale e dei marciapiedi

Servizi aggiuntivi a richiesta del singolo Comune e non ricompresi nel perimetro del servizio di igiene ambientale

- Disinfezione, disinfestazione e derattizzazione
- Spurgo pozzetti e linee fognarie non previsti dal SII
- Cattura dei volatili molesti
- Interventi per la raccolta delle carcasse di animali sulle aree o strade pubbliche
- Interventi di derattizzazione e disinfezione in genere.

Le attività sopra citate (cd. Servizi base ricompresi nel perimetro del servizio di igiene ambientale) rientreranno certamente nel futuro affidamento del servizio di igiene ambientale a decorrere dal 1° gennaio 2026.

A questi, i Comuni stanno valutando l'opportunità di aggiungere anche i seguenti servizi accessori (cd. Servizi aggiuntivi strettamente connessi con quello di igiene ambientale):

¹ Comuni di Casalmaggiore, Cingia de' Botti, Gussola, Martignana di Po, Piadena Drizzona e Torricella del Pizzo

- a) servizi cimiteriali (esumazioni ed estumulazioni, nonché raccolta degli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale, ivi comprese le attività manutentive e di gestione delle luci votive);
- b) gestione del verde pubblico (comprensiva della disinfestazione zanzare);
- c) taglio dei cigli stradali;
- d) attività di pulitura d'area interessata da incidenti stradali per ripristinare le condizioni di sicurezza e di viabilità delle strade;
- e) sgombero neve/distribuzione antigelivi.

Alcuni Comuni soci di CSS hanno anche ipotizzato la possibilità di affidare ulteriori servizi che esulano totalmente dal perimetro dei servizi ambientali e non sono ad essi strettamente connessi (i "Servizi Aggiuntivi extra Servizi Ambientali"), attualmente non gestiti dalla Società, quali:

- f) trasporto scolastico;
- g) servizio CUC (Centrale Unica di Committenza);
- h) servizi legati alla transizione digitale;
- i) servizi di efficientamento energetico/CER.

Le concrete modalità e tempistiche di erogazione del servizio saranno definite dal Contratto di servizio a seconda delle esigenze concrete esplicitate da ciascun singolo Comune affidatario.

Lo svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento deve essere orientato alla luce dei criteri della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, con l'obiettivo di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute.

A questi principi, il gestore dovrà sempre attenersi per il conseguimento degli obiettivi fissati.

Le modalità di svolgimento dei servizi saranno, pertanto, finalizzate al perseguimento degli obiettivi di fondo che le Amministrazioni comunali affidatarie si sono poste, ovvero:

- la riduzione della produzione complessiva di rifiuti prodotti, anche al fine dell'obiettivo più generale di contenimento e di controllo della spesa;
- la riduzione della produzione dei rifiuti indifferenziati e dei rifiuti da imballaggio primario e secondario;
- la massimizzazione del recupero di materie "seconde" dai rifiuti ed il conseguente incremento dell'indice percentuale di raccolta differenziata;
- il miglioramento del decoro cittadino, e comunque più in generale l'obiettivo di tutela igienico sanitaria in tutte le fasi della gestione rifiuti, anche mediante l'attuazione di modalità di svolgimento dei servizi più vicine alle esigenze dell'utente, nonché una puntuale e capillare attività di formazione e informazione;
- la transizione e/o l'implementazione di sistemi di misurazione che, oltre a traguardare il principio europeo "chi inquina paga", portino ad una equa e giusta ripartizione dei costi in base ai comportamenti, più o meno, virtuosi tenuti dall'utenza;
- l'introduzione di servizi aggiuntivi per il miglioramento delle performance di raccolta differenziata e il decoro urbano.

B.1.3 Dati economici

Nel seguente prospetto presentiamo i dati di bilancio di CSS (situazione patrimoniale e conto economico).

CASALASCA SERVIZI S.P.A.

Bilancio non consolidato

	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020
Attivo				
B. TOTALE IMMOBILIZZAZIONI sep.Ind. Di quelle conc. In loc. Finanz.	1.538.084	1.798.018	2.034.804	2.318.390
B.I. TOTALE IMMOB. IMMATERIALI	56.200	53.645	48.118	47.816
B.I.3. Diritti brevetto ind.	56.200	53.645	48.003	46.305
B.II. TOTALE IMMOB. MATERIALI	1.476.727	1.733.595	1.975.908	2.259.796
B.II.1. Terreni e fabbricati	847.763	895.491	943.219	990.947
B.II.2. Impianti	463.435	675.536	834.686	1.010.573
B.II.3. Attrez. industriali	43.216	38.953	42.867	46.229
B.II.4. Altri beni	122.313	123.615	155.136	208.617
B.III. TOTALE IMMOB. FINANZIARIE	5.157	10.778	10.778	10.778
B.III.3. Altri titoli	5.157	10.778	10.778	10.778
C. ATTIVO CIRCOLANTE	12.610.784	11.456.334	10.811.667	15.081.264
C.I. TOTALE RIMANENZE	370.893	351.898	311.579	251.556
C.II. TOTALE CREDITI	8.781.356	8.218.664	8.023.832	12.512.360
C.II.1. Cred. vs Clienti entro	8.492.682	7.798.441	7.922.502	12.355.526
C.II.5.bis. Cred. tributari entro	249.152	331.363	43.243	28.309
C.II.5.ter. Cred. per imposte anticipate entro	8.936	16.855	21.105	60.039
C.II.5.quater. Cred. verso altri entro	30.586	72.005	36.982	68.486
C.II. Crediti a breve	8.781.356	8.218.664	8.023.832	12.512.360
C.IV. TOT. DISPON. LIQUIDE	3.458.535	2.885.772	2.476.256	2.317.348
C.IV.1. Depositi bancari	3.457.611	2.884.634	2.474.981	2.315.407
C.IV.3. Denaro in cassa	924	1.138	1.275	1.941
D. RATEI E RISCONTI	124.393	169.384	86.962	91.141
TOTALE ATTIVO	14.273.261	13.423.736	12.933.433	17.490.795
Passivo				
A. TOTALE PATRIMONIO NETTO	2.511.247	2.248.497	2.371.464	2.079.108
A.I. Capitale sociale	500.000	500.000	500.000	500.000
A.IV. Riserva legale	100.000	100.000	100.000	100.000
A.VI. Altre riserve	1.581.462	1.581.466	1.329.107	1.081.494
A.IX. Utile/perdita di esercizio	329.785	67.031	442.357	397.614
B. TOTALE FONDI RISCHI	2.500.916	2.227.569	1.765.160	1.648.326
B.4. Altri Fondi	2.500.916	2.227.569	1.765.160	1.648.326
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	1.487.359	1.398.555	1.263.906	1.178.986
Debiti				
D. TOTALE DEBITI	6.990.977	6.889.263	6.775.793	11.914.879
D.4. Banche entro l'esercizio	560.413	585.187	600.327	644.504
D.4. Banche oltre l'esercizio	1.038.625	1.581.007	2.161.166	1.937.023
D.7. Fornitori entro	3.467.661	2.953.509	2.874.569	3.302.189
D.12. Debiti Tributari entro	241.198	124.986	126.967	161.903
D.13. Istituti previdenza entro	110.556	115.275	104.414	114.078
D.14. Altri Debiti entro	1.572.524	1.529.299	908.350	5.755.182
D. DEBITI A BREVE	5.952.352	5.308.256	4.614.627	9.977.856
D. DEBITI A OLTRE	1.038.625	1.581.007	2.161.166	1.937.023
Total debiti entro l'esercizio	5.952.352	5.308.256	4.614.627	9.977.856
Total debiti oltre l'esercizio	1.038.625	1.581.007	2.161.166	1.937.023
E. RATEI E RISCONTI	782.762	659.852	757.110	669.496
TOTALE PASSIVO	14.273.261	13.423.736	12.933.433	17.490.795

CASALASCA SERVIZI S.P.A.
CONTO ECONOMICO

Bilancio non consolidato	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020
A. TOT. VAL. DELLA PRODUZIONE	15.698.020	15.111.358	14.457.845	14.316.564
A.1. Ricavi vendite e prestazioni	14.960.126	13.925.225	14.119.468	13.689.518
A.5. Altri ricavi	737.894	1.186.133	338.377	627.046
Contributi in conto esercizio	47.305	30.278	3.754	15.171
B. COSTI DELLA PRODUZIONE	15.170.074	14.941.203	13.771.271	13.723.026
B.6. Materie prime e consumo	2.090.751	2.014.589	1.891.479	1.789.647
B.7. Servizi	7.270.223	6.654.425	6.725.172	6.596.942
B.8. Godimento beni di terzi	540.125	484.654	479.493	500.354
B.9. Totale costi del personale	4.245.929	4.291.983	4.052.112	3.950.985
B.10.a. Amm. Immob. Immat.	22.144	32.075	27.617	26.125
B.10.b. Amm. Immob. Mat.	338.146	360.499	363.824	351.289
B.10.c. Altre svalut. Immob.	0	0	0	0
B.10.d. Svalut. crediti	9.170	6.565	6.592	8.670
B.11. Variazione materie	-18.996	-40.319	-60.023	-21.761
B.12. Accantonamenti per rischi	572.990	451.196	190.043	164.914
B.13. Altri accantonamenti	0	27.000	0	0
B.14. Oneri diversi di gestione	99.592	658.536	94.962	355.861
RISULTATO OPERATIVO	527.946	170.155	686.574	593.538
Valore Aggiunto	5.716.325	5.339.473	5.326.762	5.095.521
C. TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-29.715	-33.646	-42.360	-45.979
C.16. TOT Altri Proventi	51.733	4.742	379	1.752
C.17. Totale Oneri finanziari	81.506	38.436	42.754	47.731
D. TOTALE RETTIFICHE ATT. FINANZ.	0	0	0	0
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	498.231	136.509	644.214	547.559
20. Totale Imposte sul reddito correnti, differite e anti-	168.446	69.478	201.857	149.945
Imposte correnti	160.325	65.227	162.924	188.658
Imposte relative a esercizi precedenti	203	0	0	0
Imposte differite e anticipate	7.918	4.251	38.933	-38.713
21. UTILE/PERDITA DI ESERCIZIO	329.785	67.031	442.357	397.614
Dipendenti	70	71	74	74

B.1.4 Investimenti programmati

Negli ultimi tre anni CSS ha realizzato investimenti medi su base annua pari a circa €130mila e il valore residuo delle immobilizzazioni materiali a fine 2023 è pari a €1.476.727, suddivisi come segue:

Terreni e fabbricati	€847.763
Impianti	€463.435
Attrezzature industriali	€43.216
Altri beni	€122.313.

Come si evince dallo schema riepilogativo sotto riportato, gli investimenti programmati nell'arco dei prossimi 15 anni – durata ipotizzata del futuro affidamento – si sostanziano essenzialmente in un rinnovo ordinario/routinario del parco mezzi per la raccolta e il trasporto dei rifiuti.

Non sono invece previsti interventi strutturali del CDR di Casalmaggiore di proprietà di CSS in quanto perfettamente a norma, mentre sono previste opere di adeguamento dell'impianto di stoccaggio di San Giovanni in Croce da ammortizzare in 20 anni.

Non sono previsti costi a carico di CSS per l'adeguamento dei restanti Centri di Raccolta in quanto gestiti direttamente dai Comuni soci e gli interventi di ammodernamento e di sostituzione impiantistica sono totalmente a carico dell'Ente Locale socio.

Si tratta comunque di un valore relativamente basso che consente di garantire in modo efficace ed efficiente la continuità del servizio senza prevederne variazioni di perimetro, in conformità ai piani economico-finanziari approvati dai Comuni.

L'impegno per la copertura degli investimenti viene ampiamente assicurato dalle risorse finanziarie a disposizione della società, ovvero dal flusso di cassa generato dalle attività operative, che ammonta a €699.635 nell'anno 2023 (cfr. paragrafo E.3).

In tale contesto, un apporto finanziario esterno (*id est*, un eventuale apporto di capitale da soci privati) non si rende necessario.

La natura degli investimenti, ascrivibile essenzialmente al rinnovo progressivo e mirato delle dotazioni tecniche già esistenti dedicate alla raccolta ed al trasporto dei rifiuti, non presenta aspetti di carattere tecnico di particolare complessità.

Ne consegue pertanto che non si configura neppure la necessità di acquisire competenze tecniche specifiche dall'esterno (es. mediante l'ingresso nella compagine sociale di un socio privato operativo).

Si riporta qui di seguito un prospetto previsionale degli investimenti che dovranno essere effettuati in futuro, basato sull'esperienza pregressa maturata da CSS nonché sulla vetustà degli attuali mezzi e del relativo piano di ammortamento:

Somma di costo	Etichette																
Etichette di riga	altro	autocarro	autovettura	CABINATO	comp MC 5	comp MC 7	intermedi	MC. 26 - POST 2 assi	MC. 26 - POST 3 assi	MC. 26 - POST 4 assi	mulatto	pala	SCARRABILE CASSIRAGNO	spazzatrice	vacca MC 5	Totale complessivo	
2024											25000						25.000,00 €
2025			35000		300000										190000		525.000,00 €
2026	95000				60000				180000				210000		220000		765.000,00 €
2027					60000	150000			180000				210000			100000	700.000,00 €
2028						75000			180000	190000							445.000,00 €
2029		25000		45000	60000	75000			180000							50000	435.000,00 €
2030			20000		120000						25000		210000			50000	425.000,00 €
2032		25000										150000	210000				385.000,00 €
2034						150000	75000										225.000,00 €
2035					60000		75000						210000				345.000,00 €
2036									180000		25000						205.000,00 €
2037					60000	75000			360000							50000	545.000,00 €
2038					60000	75000			360000								495.000,00 €
2040				45000			0										45.000,00 €
a esaurimento						0							0		0		- €
(vuoto)											0						- €
Totale complessivo	95000	50000	55000	90000	780000	630000	150000	0	1620000	190000	75000	150000	1850000	410000	250000		5.565.000,00 €

Si riporta qui di seguito un breve prospetto riepilogativo per quanto riguarda invece il programma di investimento per:

- sostituzione/ammodernamento delle attrezzature;
- adeguamento fabbricati;
- adeguamento impianto di stoccaggio in San Giovanni in Croce;
- manutenzione CDR Casalmaggiore (allo stato non sono necessari interventi strutturali).

Voce di costo	Spesa preventivata
Sostituzione attrezzature (benne, cassoni, presse)	Euro 45.000,00/55.000,00 annui
Adeguamento uffici	Euro 700.000,00
Adeguamento impianto di selezione e pressa San Giovanni in Croce	Euro 400.000,00 da ammortizzare in anni 20 a decorrere dal 2026 e ulteriori Euro 200.00,00 a decorrere dal 2036
Costi di manutenzione CDR Casalmaggiore	Euro 25.000,00 annui

Resta inteso che tale programmazione potrebbe subire delle variazioni (in aumento) nel caso in cui durante il periodo di affidamento dovessero emergere dei fatti e delle circostanze nuove e allo stato non prevedibili e/o preventivabili (es. affidamento anche della gestione dei CDR comunali allo stato non ipotizzati).

Dal punto di vista degli investimenti, pertanto, il modello di servizio "in house" appare adeguato alle necessità associate all'espletamento del servizio nel territorio dei comuni soci.

B.1.5 Personale

CSS ha attualmente in forza n. 70 dipendenti di cui:

- n. 14 impiegati amministrativi (ivi compreso un Direttore Generale);
- n. 56 operai.

Oltre a questi, CSS consta di n. 33 interinali (di cui n. 3 in scadenza al 30 novembre 2024), per una media annuale di 28 dipendenti (di cui n. 3 amministrativi).

Per il 2024 è stimata una riduzione del personale interinale a n. 25 unità. Il costo del personale nell'anno 2023 ammonta a complessivi Euro 4.194.897,00, oltre alle spese generali (es. visite mediche, lavaggio vestiario, corsi di formazione, vestiario dipendenti, buoni extra per un totale complessivo di Euro 4.268.00,00).

La previsione per l'anno 2024 ammonta a complessivi Euro 4.430.00,00 per effetto dell'adeguamento previsto dal CCNL di riferimento (FISE Servizi Ambientali), comprensivo degli oneri previdenziali, premio di produzione, contrattazione di secondo livello etc.

Nessun dipendente (né operai né dipendenti amministrativi) in forza a CSS (attualmente o nel pregresso) è direttamente riconducibile agli attuali soci privati.

Nel caso di trasformazione della società mista a società in-house potrebbe essere necessaria l'assunzione di un solo impiegato amministrativo di IV Livello - CCNL FISE per i Servizi Ambientali che si occuperà in via principale dell'Ufficio gare, mentre dal punto di vista operativo allo stato non sono previste integrazioni dell'organico aziendale. Il costo aziendale complessivo di tale risorsa è preventivato in Euro 55.000,00 annui (compresivi di oneri previdenziali).

Si riporta qui di seguito una tabella riassuntiva delle principali informazioni sulla composizione del personale strutturato di CSS.

	costo tot			ore Anthea	ore Anthea inter	ore Arca	costo orario medio	costo orario medio interinali
operatori		di cui interinali						
liv 1	570.003,15	352.289,39		31.774,52	20.681,13	-	17,9390	17,0343
liv 2B	532.288,17	357.443,42		25.553,58	17.211,10	-	20,8303	20,7682
liv 2A	234.689,07	-		8.956,80	-	-	26,2023	
liv 3B	435.681,83	38.744,89		18.380,03	1.719,50	-	23,7041	22,5326
liv 3A	730.338,78	-		27.978,20	-	-	26,1039	
liv 4B	364.748,60	-		13.531,900	-	-	26,9547	
liv 4A	251.489,79	-		9.038,83	-	-	27,8233	
liv 5	143.571,84			4.438,60	-		32,3462	

	costo tot	
amministrativi		di cui interinali
liv 3B	135.208,66	135.208,66
liv 3A	88.563,10	-
liv 4B	147.925,89	-
liv 4A	50.594,82	-
liv 5B	49.096,30	-
liv 5A	55.508,14	-
liv 6A	142.490,67	-
liv 7A	65.132,68	-
liv 8	82.758,81	-
Dirigenza	114.807,10	-

B.1.6 Assetto gestionale in essere

Il servizio di igiene ambientale è attualmente gestito da CSS – società mista pubblico-privata – i cui soci privati sono Mantova Ambiente S.r.l. e Linea Gestioni S.r.l. che detengono quote azionarie pari al 13,88% ciascuna, determinando una quota del capitale assegnato ai privati pari ad un complessivo 27,76%.

Ai soci privati non sono affidati compiti operativi, ma hanno deleghe gestionali per quanto riguarda la contabilità industriale e il personale/risorse umane.

Viceversa, essi non si occupano né in via diretta né in via indiretta dei servizi di raccolta o altre attività a matrice prettamente industriale.

B.1.7 Obiettivi previsti

I Comuni intendono organizzare il servizio di igiene ambientale in coerenza con i principi di corretta gestione del ciclo dei rifiuti e nel rispetto degli obiettivi individuati nei Piani e Programmi nazionali e regionali per la gestione e la riduzione dei rifiuti.

Nello specifico, il D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. prevede che la gestione dei rifiuti sia effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

Inoltre, la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto di una gerarchia che stabilisce l'ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale, ovvero: (i) prevenzione; (ii) preparazione per il riutilizzo; (iii) riciclaggio; (iv) recupero di altro tipo; (v) smaltimento.

La gestione deve avvenire nel rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti e proteggere l'ambiente e la salute pubblica.

Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti è uno strumento di indirizzo per le Regioni e la pianificazione della gestione dei rifiuti, adottato dal Ministero per la transizione ecologica in data 24 giugno 2022, fissando i macro-obiettivi e le linee strategiche a cui le Regioni devono attenersi nell'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti quali:

- contribuire alla sostenibilità nell'uso delle risorse e ridurre i potenziali impatti ambientali negativi del ciclo dei rifiuti;
- il progressivo riequilibrio dei divari socio-economici per quanto concerne la gestione dei rifiuti;
- rafforzare la consapevolezza e i comportamenti virtuosi degli attori economici e dei cittadini per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti;
- promuovere una gestione del ciclo dei rifiuti che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica.

Coerentemente con la pianificazione nazionale, Regione Lombardia ha adottato il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti 2022-2027, con Deliberazione G.R. n. 6408/2022: ai fini che qui interessano, Regione Lombardia ha individuato 5 aree strategiche di intervento, nell'ottica dello sviluppo dell'economia circolare e della riduzione dei rifiuti, a cui devono ispirarsi tutti gli enti locali nel territorio regionale, ovvero: (i) prevenzione dei rifiuti alimentari; (ii) promozione del riutilizzo; (iii) prevenzione del monouso; (iv) gestione delle microplastiche; (v) tariffa puntuale.

In considerazione degli obiettivi generali, i Comuni attualmente soci di CSS hanno intenzione di aumentare progressivamente la percentuale di raccolta differenziata, fino al raggiungimento del 90% entro il 2030.

Per quanto riguarda gli obiettivi di qualità tecnica e contrattuale del servizio integrato di gestione dei rifiuti, secondo gli indicatori del TQRIF di ARERA, i Comuni soci di CSS sono attualmente sottoposti agli obblighi minimi dello Schema I e intendono raggiungere lo Schema regolatorio II o III a decorrere dal 2026/2027.

		PREVISIONI DI OBBLIGHI E STRUMENTI DI CONTROLLO IN MATERIA DI QUALITÀ TECNICA (CONTINUITÀ, REGOLARITÀ, E SICUREZZA DEL SERVIZIO)	
		QUALITÀ TECNICA= NO	QUALITÀ TECNICA= SI
PREVISIONI DI OBBLIGHI IN MATERIA DI QUALITÀ CONTRATTUALE	QUALITÀ CONTRATTUALE = NO	SCHEMA I LIVELLO QUALITATIVO MINIMO	SCHEMA III LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO
	QUALITÀ CONTRATTUALE = SI	SCHEMA II LIVELLO QUALITATIVO INTERMEDIO	SCHEMA IV LIVELLO QUALITATIVO AVANZATO

	Schema I	Schema II	Schema III	Schema IV
Percentuale minima di risposte alle richieste di attivazione di cui all'Articolo 8, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi	n.a. ²	80%	70%	90%
Percentuale minima di attrezzature per la raccolta di cui all'Articolo 9, consegnate all'utente entro cinque (5) giorni lavorativi, senza sopralluogo	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di attrezzature per la raccolta di cui all'Articolo 9, consegnate all'utente entro dieci (10) giorni lavorativi, con sopralluogo	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di risposte alle richieste di variazione e di cessazione del servizio di cui all'Articolo 12, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di risposte a reclami scritti, di cui all'Articolo 14, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%

² Per n.a. si intende "non applicato" allo Schema di riferimento.

	Schema I	Schema II	Schema III	Schema IV
Percentuale minima di risposte a richieste scritte di informazioni, di cui all'Articolo 15, inviate entro trenta (30) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%-	90%
Nei casi di cui all'Articolo 50.1, percentuale minima di reclami, ovvero di richieste inoltrate al gestore della raccolta e trasporto e/o spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 51, entro cinque (5) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%
Nei casi di cui all'Articolo 50.1, percentuale minima di risposte ricevute dal gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti, inoltrate all'utente, di cui all'Articolo 52, entro cinque (5) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di risposte a richieste scritte di rettifica degli importi addebitati, di cui all'Articolo 16, inviate entro sessanta (60) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%
Tempo medio di attesa, di cui Articolo 21, tra l'inizio della risposta e l'inizio della conversazione con l'operatore o la conclusione della chiamata per rinuncia prima dell'inizio della conversazione con l'operatore (Tempo medio di attesa per il servizio telefonico)	n.a.	Solo registrazione	Solo registrazione	≤ 240 secondi
Percentuale minima di rettifiche degli importi non dovuti di cui all'Articolo 28.3, effettuati entro centoventi (120) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di ritiri di rifiuti su chiamata, di cui all'Articolo 31, entro quindici (15) giorni lavorativi	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di segnalazioni per disservizi, di cui Articolo 33, con tempo di intervento entro cinque (5) giorni lavorativi, senza sopralluogo	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di segnalazioni per disservizi, di cui Articolo 33, con tempo di intervento entro dieci (10) giorni lavorativi, con sopralluogo	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di richieste per la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, di cui all'Articolo 34, con tempo di intervento entro dieci (10) giorni lavorativi, senza sopralluogo	n.a.	80%	70%	90%
Percentuale minima di richieste per la riparazione delle attrezzature per la raccolta domiciliare, di cui all'Articolo 34, con tempo di intervento entro quindici (15) giorni lavorativi, con sopralluogo	n.a.	80%	70%	90%
Puntualità del servizio di raccolta e trasporto, di cui all'Articolo 39	n.a.	n.a.	80%	90%
Diffusione dei contenitori della raccolta stradale e prossimità non sovra-riempiti, di cui all'Articolo 40	n.a.	n.a.	80%	90%
Durata delle interruzioni del servizio di raccolta e trasporto, di cui all'Articolo 41, non superiori a ventiquattro (24) ore	n.a.	n.a.	n.a.	85%
Puntualità del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 46	n.a.	n.a.	80%	90%
Durata delle interruzioni del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade, di cui all'Articolo 47, non superiore a ventiquattro (24) ore	n.a.	n.a.	n.a.	85%
Percentuale minima di prestazioni di pronto intervento, di cui all'Articolo 49, in cui il personale incaricato dal gestore arriva sul luogo entro quattro (4) ore dall'inizio della conversazione con l'operatore	n.a.	70%	80%	90%

Si osserva in particolare che la definizione di standard tecnici, livelli di servizio o norme tecniche per l'ottimizzazione delle diverse fasi del servizio di gestione dei rifiuti urbani è utile sia per ottemperare a riferimenti precisi della normativa di settore sia per facilitare l'adozione di strumenti di pianificazione o regolamentari da parte dei soggetti coinvolti nel processo di gestione dei rifiuti urbani (Regioni, Province, Comuni, ATO, Consorzi di Recupero).

Gli standard tecnici sono volti a promuovere:

- le tecniche e i sistemi più efficaci al fine di raggiungere gli obiettivi di sistema della normativa (recupero, riduzione, trattamento);
- la diffusione omogenea a livello nazionale di standard di qualità dei servizi condivisi da tutti gli utenti;
- la validazione di sistemi, tecniche e tecnologie caratterizzate da buoni livelli di economicità.

Standard tecnici

Gli obiettivi previsti per l'affidamento del servizio riguardano – nel rispetto di quanto sopra indicato – i seguenti elementi:

- a) perfezionamento dei metodi per l'esecuzione della raccolta differenziata multimateriale in modo tale da aumentare l'efficienza ed economicità della raccolta per ciascuna frazione di rifiuti;
- b) rafforzamento ed ammodernamento dei centri di raccolta comunali, consentendo ai cittadini di accedere in sicurezza, mantenendo un controllo sulla qualità della raccolta;
- c) introduzione progressiva di una tariffazione puntuale per le principali frazioni di rifiuti, in modo da migliorare la qualità della raccolta e diminuire i volumi di rifiuti conferiti.

Livelli qualitativi

- d) Modello di servizio: graduale transizione a modello di servizio a «corrispettivo» con fatturazione del Gestore all'utenza.
- e) Qualità contrattuale:
 - Definizione di una Carta della qualità dei servizi
 - Gestione delle richieste di attivazione, variazione e cessazione del servizio
 - Punti di contatto con l'utenza
 - Modalità di pagamento
 - Ritiro rifiuti a chiamata
 - Manutenzione attrezzature e contenitori per la raccolta
- f) Qualità tecnica:
 - Continuità e regolarità del servizio
 - Mappatura contenitori
 - Programmazione lavaggio strade
 - Monitoraggio
 - Sicurezza del servizio

Livelli quantitativi

- Volumi di rifiuti: aumento della percentuale di RD per raggiungere 90% entro il 2030 (riduzione della quantità di rifiuto secco).

B.1.8 Confronto tra gli indicatori applicabili e le condizioni previste nel contratto di servizio

È opportuno svolgere un confronto sintetico dei dati dell'attuale gestione con gli indicatori rappresentativi della media regionale lombarda riportati nelle tabelle seguenti (fonte: rapporto ISPRA 2023).

Dati da rapporto ISPRA 2023 sui rifiuti urbani - Nord e Centro Italia									
Regione	N. comuni 2022	Popolazione 2022	N. comuni campione 2022	Popolazione campione 2022	% comuni campione	% popolazione campione	Produzione pro cap. RU kg/ab*anno	% RD	Cior €cent/kg
Piemonte	1.181	4.240.736	818	3.411.282	69,3%	80,4%	491,26	65,26	38,2
Valle d'Aosta	74	122.955	74	122.955	100,0%	100,0%	632,59	68,06	35,4
Lombardia	1.506	9.950.742	1.340	9.391.138	89,0%	94,4%	464,41	73,41	30,6
Trentino-A. A.	282	1.075.317	245	981.309	86,9%	91,3%	485,12	73,77	29,8
Veneto	563	4.838.253	492	4.260.819	87,4%	88,1%	484,49	76,04	34,0
Friuli-V. G.	215	1.192.191	188	1.152.006	87,4%	96,6%	483,34	67,77	30,1
Liguria	234	1.502.624	178	1.295.180	76,1%	86,2%	532,47	57,18	50,8
Emilia-R.	330	4.426.929	299	4.125.036	90,6%	93,2%	634,30	73,34	32,3
NORD	4.385	27.349.747	3.634	24.739.725	82,9%	90,5%	506,00	71,58	33,6
Toscana	273	3.651.152	248	3.495.230	90,8%	95,7%	588,48	66,20	41,4
Umbria	92	854.137	77	811.003	83,7%	94,9%	523,95	67,77	43,3
Marche	225	1.480.839	163	1.236.331	72,4%	83,5%	528,53	72,27	33,8
Lazio	378	5.707.112	279	5.413.249	73,8%	94,9%	508,33	54,18	45,2
CENTRO	968	11.693.240	767	10.955.813	79,2%	93,7%	537,34	61,37	42,5

Tabella 3.3 – Produzione e raccolta differenziata degli RU su scala provinciale, anno 2022

Provincia	Popolazione	RU (t)	Pro capite RU (kg/ab.*anno)	RD (t)	Percentuale RD (%)
VARESE	877.688	401.583,2	457,5	310.044,2	77,2%
COMO	595.513	273.616,4	459,5	192.200,2	70,2%
SONDRIO	178.472	84.764,5	474,9	48.116,8	56,8%
MILANO	3.219.391	1.465.196,5	455,1	1.000.055,2	68,3%
BERGAMO	1.103.768	510.016,5	462,1	404.939,6	79,4%
BRESCIA	1.253.993	640.409,8	510,7	488.125,5	76,2%
PAVIA	534.968	260.211,8	486,4	152.278,4	58,5%
CREMONA	351.169	162.218,6	461,9	127.021,6	78,3%
MANTOVA	404.696	200.859,3	496,3	172.781,4	86,0%
LECCO	332.043	159.121,0	479,2	122.790,1	77,2%
LODI	227.495	98.489,7	432,9	74.438,3	75,6%
MONZA E DELLA BRIANZA	871.546	361.326,6	414,6	286.943,7	79,4%
LOMBARDIA	9.950.742	4.617.814,0	464,1	3.379.734,9	73,2%

I dati sintetici relativi all'attuale gestione – che ricalcano le condizioni previste nel vigente contratto di servizio – sono riassunti nella seguente tabella, che riporta la sommatoria dei PEF 2024 relativa ai Comuni serviti da CSS.

Casalasca Servizi - PEF 2024

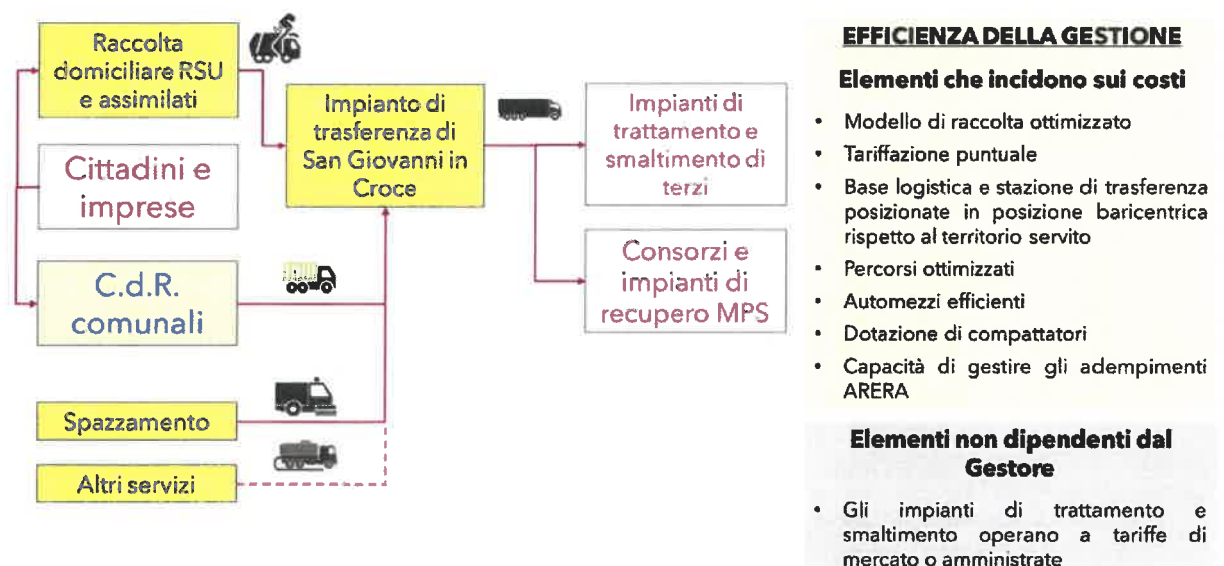
	2024		
	Corrispettivo	Tributo	TOTALE
Nr. Comuni	6	36	42
Abitanti	25.547	51.500	77.047
ton rifiuti	13.870	26.237	40.107
Produzione pro capite, kg	543	509	521
RD%	83%	80%	82%
Ta Metodo	4.853.128	9.257.086	14.110.214
Tmax	4.554.648	7.768.186	12.322.834
Cueff €cent/kg	28,15	28,32	28,29
Benchmark €cent/kg	30,61	29,75	30,66

Sulla base dei dati analizzati, possiamo osservare che:

- i costi del servizio di CSS sono inferiori al benchmark e alla media della Regione Lombardia;
- la RD è superiore alla media della Lombardia e della provincia di Cremona;
- la quantità di rifiuti raccolti è superiore alla media della Lombardia e della provincia di Cremona;
- una tariffazione puntuale potrebbe favorire un calo dei volumi di rifiuti raccolti, che attualmente è superiore alla media.

B.1.9 Assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per conseguire gli obiettivi

Gli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per conseguire gli obiettivi sono riassunti nel seguente diagramma, che riflette l'organizzazione del servizio da parte dell'attuale Gestore.



Per lo svolgimento del servizio CSS ha sempre utilizzato mezzi e attrezzature in perfetto stato di efficienza e di decoro, in quantità sufficiente e idoneo al regolare svolgimento dei servizi erogati.

Le attrezzature e gli automezzi sono mantenuti costantemente in stato di efficienza e sono soggetti alle revisioni periodiche, di carattere sia ordinario che straordinario, prescritte dalla normativa vigente, nonché sono sottoposti a pulizia e a disinfezione periodica.

Gli automezzi, previo accordo con le associazioni sindacali, sono stati dotati di antenna GPS per la tracciatura del percorso e delle soste.

Del pari, anche con riguardo al personale non sono previste nuove assunzioni laddove la compagine societaria dovesse rimanere immutata, posto che l'attuale dotazione organica della società è perfettamente in grado di soddisfare le esigenze di servizio pubblico degli enti locali attualmente soci.

B.2. Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Il servizio di igiene urbana costituisce un servizio pubblico locale e pertanto va svolto nel rispetto dei principi di accessibilità, parità di trattamento e universalità.

Secondo l'ordinamento comunitario per "servizio universale" si intende *"l'insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile."*

La gestione dei rifiuti deve essere effettuata secondo i criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, parità di trattamento in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, nonché nel rispetto delle norme vigenti in tema di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Gli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale sono quelli che l'impresa non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Per i servizi di igiene ambientale, i Comuni dovranno imporre sul proprio territorio i seguenti obblighi specifici di servizio pubblico:

- **Universalità:** il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica e ai medesimi standard qualitativi.
- **Continuità:** non sono contemplate interruzioni del servizio al momento dell'entrata in vigore del nuovo appalto, in quanto attività di pubblico interesse, salvo casi di forza maggiore. In caso di sciopero, da programmare secondo modalità compatibili con l'esigenza di garantire la continuità del servizio pubblico, i Comuni informeranno opportunamente gli utenti del servizio circa l'eventuale interruzione del servizio e sui tempi di riattivazione, anche ai sensi del TITR e del TQRIF.
- **Qualità:** il Gestore dovrà perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità:** si pone l'obiettivo di massimizzare il livello qualitativo del servizio, compatibilmente con esigenza di economicità della gestione. In merito alla cessione dei materiali valorizzabili il Gestore si impegnerà a reperire di volta in volta l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato. I Comuni si faranno carico di eventuali necessità di compensazione nel caso in cui i ricavi stabiliti per il Gestore fossero insufficienti a coprire il costo del servizio.
- **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dei Comuni effettueranno un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- **Trasparenza e informazione:** il contratto di servizio dovrà specificare tutte le attività in modo puntuale e chiaro, prevedendo il diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere economico; sarà garantito l'accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente.

- Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: sarà incentivata la raccolta differenziata e la riduzione della produzione di rifiuti nel rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, con la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative.
- Coinvolgimento degli utenti e incentivi: per una migliore gestione dei rifiuti i Comuni adottano ogni misura atta al coinvolgimento attivo degli utenti in tutte le fasi della gestione stessa. Possono essere previsti quindi l'incentivazione delle persone, associazioni, aziende, scuole che si siano particolarmente distinte nel favorire le iniziative delle raccolte differenziate dei rifiuti urbani, quali premi materiali, da distribuirsi in occasioni di particolari campagne di lancio e sensibilizzazione dell'iniziativa.

Con riferimento agli aspetti economici del servizio e in specie agli oneri correlati all'imposizione di obblighi di servizio pubblico non sono previste specifiche compensazioni a carico dei Comuni soci di CSS.

L'art. 1, comma 654, L. n. 147/2013 prevede che la TARI assicuri la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti in discarica, con la sola esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali, al cui smaltimento provvedono a proprie spese i produttori.

Come risulta dalla documentazione esaminata, i PEF approvati dai Comuni soci – e conseguentemente la tariffa applicata all'utenza – hanno sempre garantito la copertura integrale dei costi sostenuti da CSS per l'esecuzione a regola d'arte del servizio.

Dal punto di vista economico non è pertanto necessario prevedere oneri aggiuntivi a carico del gestore che debbano essere compensati tramite finanziamenti esterni.

C. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 Le modalità di affidamento possibili

L'articolo 14, D.Lgs. n. 201/2022 individua espressamente le diverse forme di gestione del servizio pubblico, tra cui l'ente competente può scegliere, qualora ritenga che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori.

Di seguito sono presentate le possibili opzioni astrattamente percorribili dai Comuni soci di CSS per l'affidamento del servizio di igiene ambientale nel proprio territorio:

- a. Affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, Art. 15, D.Lgs. n. 201/2022. Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.
- b. Affidamento del servizio ad una società mista, Art. 16, D.Lgs. n. 201/2022. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata.
- c. Affidamento a società in house, Art. 17, D.Lgs. n. 201/2022. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house (interamente pubbliche).

Ciascuna di queste opzioni presenta dei vantaggi e degli elementi, invece, che devono essere attentamente valutati.

La scelta quindi del nuovo modello di gestione dei servizi ambientali deve tenere conto di tutte le considerazioni qui di seguito presentate.

Riportiamo qui di seguito le valutazioni specifiche che è possibile esprimere per il caso in esame, in relazione alle diverse possibili modalità di affidamento.

C.1.1 Affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica

L'affidamento del servizio tramite gara permette – in linea di principio – alla società più efficiente di aggiudicarsi l'erogazione del servizio, permettendo quindi ai Comuni di dare ai propri cittadini un servizio più economico.

Tuttavia, la suddetta scelta richiede la predisposizione degli atti necessari alla selezione di un gestore tra gli operatori del settore dei servizi di igiene ambientale.

Ciò significa che ogni singolo Comune attualmente facente parte di CSS dovrebbe esperire un'autonoma gara per la selezione del nuovo operatore: il che oltre a richiedere un lasso di tempo piuttosto lungo per la preparazione degli atti di gara (bando, disciplinare, capitolato speciale d'appalto e eventuali allegati tecnici) e per l'espletamento della relativa procedura con incertezze circa l'esito (anche in termini di possibili contenziosi che rallenterebbero il subingresso del nuovo operatore), condurrebbe ad una vanificazione delle economie di scala che si produrrebbero con l'individuazione di un unico operatore affidatario del servizio per tutti i territori comunali, con una conseguente frammentazione delle gestioni.

Oltre a ciò, i Comuni dovrebbero mettere a budget i costi per l'acquisizione di un supporto tecnico esterno per la predisposizione della sopra citata documentazione di gara e soprattutto per l'esperimento della procedura mediante i portali elettronici, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 36/2023, avvalendosi in base agli importi contrattuali anche di una Stazione Appaltante qualificata.

A ciò si aggiunga che l'opzione dell'esternalizzazione a terzi potrebbe comportare alcune incertezze circa l'esito finale della gara per le seguenti ragioni:

- la gara potrebbe andare deserta per scarsa appetibilità della gestione di un servizio isolato e slegato dal contesto territoriale di riferimento;
- l'aggiudicazione a favore di un soggetto non radicato nel territorio potrebbe non garantire un'adeguata attenzione e priorità rispetto alle esigenze del territorio medesimo;
- le condizioni economiche eventualmente vantaggiose offerte dal Gestore subentrante in sede di gara potrebbero in linea di principio non rispettare le condizioni di equilibrio economico-finanziario, con la conseguente necessità di rivedere al rialzo le tariffe in ossequio alle disposizioni dell'Autorità.

Inoltre, CSS perderebbe sia lo *status* di società mista e non potrebbe neppure essere qualificata come società *in-house* ma in linea astratta potrebbe partecipare alle procedure indette dai singoli Comuni come un qualunque operatore economico, in disparte la relativa tenuta/legittimità dal punto di vista giuridico alla luce di quanto previsto dall'art. 4, D.Lgs. n. 175/2016 secondo cui **"Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:**

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50/2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50/2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016".

Il comma 4 della medesima disposizione prevede, inoltre, che *"Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti".*

Sarebbe pertanto ipotizzabile la messa in liquidazione di CSS e la conseguente cancellazione di posti di lavoro sul territorio che potrebbero non essere integralmente presi in carico dal gestore subentrante, oltre alla grave perdita di esperienza e di *know-how* acquisita durante la pluridecennale esperienza acquisita nell'ambito del servizio di igiene ambientale, svolta con successo e gradimento da parte degli attuali Comuni soci e degli utenti finali (cfr. *infra*).

Nella successiva Sezione D, a cui si rinvia, verranno evidenziati i risultati che sono emersi dall'analisi del mercato di riferimento: è stato, infatti, effettuato un confronto con varie alternative di gestione in essere sul mercato ed in specie in Regione Lombardia, comparando il modello di gestione *in-house* con quello della società mista e del ricorso al mercato mediante procedura ad evidenza pubblica.

Come si avrà modo di dire nel prosieguo della presente trattazione, l'analisi del contesto regionale ha evidenziato la presenza di numerosi affidamenti del servizio di igiene ambientale mediante lo strumento dell'*in-house providing*, nonché di altri affidamenti mediante gara.

Sul punto si ricorda che l'art. 7, D.Lgs. n. 36/2023 prevede espressamente al comma 2 che *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun*

affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. **I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato**".

Si rinvia al pertinente paragrafo per un'analisi puntuale dal punto di vista economico delle diverse opzioni sulla base degli standard di mercato.

C.1.2 Affidamento a società mista (PPP)

Come si è precedentemente detto, l'art. 14, D.Lgs. n. 201/2022 prevede come modalità ordinaria e alternativa di affidamento del servizio di igiene ambientale la società a partecipazione mista pubblica-privata, regolata dall'art. 16 del citato decreto, letto in combinato disposto con l'art. 17, D.Lgs. n. 175/2016 (di seguito, anche TUSPP).

La citata disposizione prevede che "Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, **la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista**."

Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del comma 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

Nelle società di cui al presente articolo:

- a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile al fine di consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;
- b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile nel senso di eliminare o limitare la competenza dei soci;
- c) gli statuti delle società per azioni possono prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato;

d) i patti parasociali possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita.

Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, secondo comma, del codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società.

Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, per la realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni:

- a) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;*
- b) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;*
- c) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo”.*

Si tratta di un partenariato pubblico privato di carattere istituzionale che si differenzia da quello puramente contrattuale regolato dal D.Lgs. n. 36/2023.

È manifesta la validità dello schema giuridico della società mista di gestione di servizi pubblici locali, secondo una logica moderna, anche necessitata dalla crisi e dalla carenza di risorse pubbliche, organizzative e tecniche, mediante imprese competitive con dimensioni adeguate al fine di realizzare importanti investimenti, garantire migliori standard di qualità, un'azione amministrativa efficiente e al contempo alleggerire gli oneri economico-finanziari gravanti sugli enti locali.

Secondo il dettato normativo, il socio privato di questa tipologia di società deve essere scelto con cd. “gara a doppio oggetto”, ovvero sia la procedura ad evidenza pubblica deve riguardare sia la qualità di socio sia l'affidamento del contratto di appalto o di concessione che deve essere oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

Tale condizione è espressione del principio di tutela della concorrenza e della *par condicio* tra gli operatori economici che impongono non solo un confronto concorrenziale per l'acquisizione della qualifica di socio ma anche che tale confronto non sia alterato da una successiva espansione delle attività della società mista.

La seconda condizione di legittimità della gara “a doppio oggetto” è, come anticipato, che il contratto pubblico affidato, al suo esito, alla società mista ne costituisca l’“oggetto esclusivo dell'attività”: correlatamente, il bando di gara deve “specificare l'oggetto dell'affidamento”, come previsto dall'art. 17, D.Lgs. n. 175/2016, rispettivamente ai commi 1 e 2.³

Questa condizione è pienamente giustificata, come da tempo rilevato negli indirizzi di fonte UE, perché se il socio privato viene selezionato quale materiale esecutore del contratto pubblico affidato alla società mista,

³ Come chiarito sia dalla giurisprudenza comunitaria che nazionale sia dalla Dottrina, anche a seguito della codificazione avvenuta per effetto dell'entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 175/2016, il carattere dell'esclusività dell'oggetto sociale nelle miste va riferita all'attività economica esercitata ed esercitabile dalla società per l'intera durata dell'affidamento del servizio.

Tale norma è volta ad evitare forme di affidamento successive, dissimulate come accessorie o integrative rispetto a quello principale e non coevo. L'affidamento in via diretta alla società mista di altri servizi pubblici, intervenuto successivamente alla scelta con gara del partner privato, viola i principi inderogabili dell'evidenza pubblica: si tratta di affidamenti diretti, disposti a seguito di semplice partecipazione successiva a società già costituita da parte di altri enti affidanti oppure di affidamenti di opere o servizi non prefigurati negli atti di gara né avvinati da un nesso di complementarietà ineludibile rispetto a quello principale definito nell'oggetto sociale.

Secondo la Corte di Giustizia “Una società a capitale misto, pubblico e privato (...) deve mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera durata della concessione e che qualsiasi modifica sostanziale del contratto comporterebbe un obbligo di indire una gara” (cfr. sentenza 15 ottobre 2009, C-196/2008).

la gara deve avere a oggetto specifico solo le attività previste da tale contratto, le quali, simmetricamente, devono costituire l'oggetto esclusivo dell'attività svolta dalla società mista, a mezzo del socio privato, in favore del socio pubblico (Cons. Stato, Sez. V, 15.03.2016, n. 1028).

La *ratio* è chiara, poiché, diversamente opinando, ovverosia se la gara non avesse a oggetto specifico le attività in questione, non sarebbe possibile, per i concorrenti, presentare offerte che implicino l'assunzione di un ruolo operativo nella relativa gestione.

Inoltre, se anche la gara avesse un tale oggetto specifico, ma si consentisse alla società mista (anche in un secondo momento) di svolgere, senza gara, ulteriori attività in favore del socio pubblico, il socio privato beneficerebbe, in via indebitamente privilegiata, della rendita derivante da tali ulteriori attività, estranee alla gara a esso aggiudicata.

In ogni caso va detto che il riferimento all'"oggetto esclusivo" della società mista contenuto nell'art. 17 TUSPP non impone che tale debba essere l'unico oggetto sociale della società stessa.

Secondo la Dottrina, il concetto di esclusività dell'oggetto sociale non deve essere, infatti, interpretato come sinonimo di "unicità": una società mista può potenzialmente avere come oggetto sociale una o più delle attività consentite ai sensi dell'art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 175/2016, ma la possibilità del loro effettivo esercizio dovrà necessariamente ricondursi ad un corrispondente affidamento ottenuto tramite gara a doppio oggetto anche con gare non simultanee.

In giurisprudenza è stato sottolineato che il concetto di esclusività posto dall'art. 17, comma 1 TUSPP riguarda non l'oggetto sociale in sé, bensì **il fatto che la società mista può svolgere a mezzo del socio privato, in favore del socio pubblico, prestazioni qualificabili come contratti pubblici esclusivamente nei limiti dell'oggetto del contratto pubblico affidato all'esito della gara.**

Ciò trova conferma anche alla luce del disposto del comma 5 dell'art. 17, Decreto Madia secondo cui *"Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, secondo comma, del codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società"*.

Dunque, la società mista può avere più oggetti, attivabili anche in tempi diversi, tuttavia, l'assegnazione alla società mista di più contratti pubblici può essere attuata solo attraverso la celebrazione di più gare a doppio oggetto, ciascuna relativa a uno di essi: la società mista può avere per oggetto sociale, anche solo potenziale, una o più delle attività consentite ai sensi dell'art. 4, D.Lgs. n. 175/2016, ma la possibilità del loro effettivo esercizio dovrà essere ricondursi ad un corrispondente affidamento ottenuto tramite gara a doppio oggetto, con gare distinte anche non simultanee.

In tal caso è possibile che la società mista possa eventualmente risultare partecipata da più differenti soci privati, selezionati per la materiale attuazione dei vari contratti pubblici a essa assegnati, anche nel corso del tempo, dalla stazione appaltante socia.

A tal fine, la società potrà differenziare il proprio patrimonio costituendo dei veri e propri patrimoni destinati per ciascuno dei *business* gestiti ovvero emettendo corrispondenti azioni correlate, purché nel rispetto delle condizioni di aggiudicazione con gara "a doppio oggetto" e purché sia dimostrato anche attraverso un business plan che tali ampliamenti del portafoglio/prodotti/servizi perseguano un obiettivo di ottimizzazione della realizzazione e della gestione di più opere e servizi anche non simultaneamente assegnati.

Da ciò deriva la possibilità astratta per la società mista di operare in più ambiti di attività economica a condizione che siano rispettate le condizioni di costituzione e di aggiudicazione del servizio di cui ai commi 1 e 4 del citato art. 17: questo comporta l'esperimento di più gare a doppio oggetto anche non contestuali tra loro.

Fatta questa doverosa premessa, come si è precedentemente accennato, CSS è attualmente una società mista pubblico-privata sebbene *sui generis*, posto che i soci privati: (i) si sono confermati tali a seguito di una procedura ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato andata deserta e (ii) non svolgono alcun ruolo operativo di carattere prettamente industriale e sotto il profilo della concreta gestione del servizio di igiene ambientale.

Ai soci privati sono state semplicemente attribuite delle deleghe gestionali in materia di contabilità e controllo gestionale nonché di personale/risorse umane atte al supporto e all'implementazione dell'assistenza del personale interno di CSS in tali ambiti.

In buona sostanza, l'apporto del socio privato è di modestissima entità: CSS è dotata di per sé di un'ampia autonomia gestionale che poggia su una dotazione di personale e mezzi propri commisurata ai bisogni del territorio. Si tratta di una realtà del tutto autosufficiente che non necessita dell'intervento di capitale privato.

L'opzione della gara a doppio oggetto prevede l'ingresso, nella compagine azionaria di CSS, di un soggetto terzo, scelto tramite una procedura di gara ad evidenza pubblica (a doppio oggetto), a cui, oltre al ruolo di socio, devono essere attribuiti anche compiti operativi (preventivamente definiti nell'ambito del bando di gara stesso).

Valgono quindi alcune delle considerazioni fatte precedentemente, poiché il nuovo soggetto deve apportare nella società in cui entra il *know-how* e le competenze acquisite in precedenti esperienze e tenere in debita considerazione le specifiche esigenze e peculiarità del territorio.

L'ingresso di un socio, se avviene attraverso un aumento di capitale, permette inizialmente l'apporto di denaro utile per finanziare il programma di sviluppo della società. Quest'ultimo aspetto rappresenta, in sede di ingresso del socio operativo, un punto di forza tanto più se il piano degli investimenti è consistente.

Di converso, tale circostanza diventa un punto di debolezza in sede di uscita del socio, i cui termini e modalità devono essere previsti già nell'iniziale bando di gara.

Indire una gara a doppio oggetto richiede quindi, da parte dei Comuni, la preparazione di un piano industriale puntuale ed una previsione finanziaria, a fine convenzione, non trascurabile.

È importante rilevare che secondo l'orientamento giurisprudenziale attuale, le società miste costituite per la scelta del socio privato e per l'affidamento di un servizio pubblico non possono partecipare alle gare indette da altre amministrazioni anche se relative a servizi simili.⁴

Questo fatto rappresenta un'importante limitazione, soprattutto in relazione all'ipotesi di affidamento alla società mista di servizi aggiuntivi (in specie se non strettamente attinenti al servizio di igiene urbana), posto che, da un lato, è pur sempre necessaria la selezione del socio privato operativo mediante gara a doppio oggetto (anche non coeva a quella per l'affidamento del servizio di igiene ambientale strettamente inteso) in cui siano già predeterminati a monte (al momento della stesura del bando e della *lex specialis* di gara) i compiti affidati al socio privato nonché i richiesti requisiti di qualificazione/partecipazione, e dall'altro lato, per raggiungere una massa critica sufficiente, tali servizi aggiuntivi devono essere necessariamente rivolti anche al di fuori del territorio di riferimento.

⁴ T.A.R. Lazio, Roma 28.11.2023 n. 17846 stabilisce che "Le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore del decreto adeguino i propri statuti alle disposizioni del decreto entro il 31 luglio 2017. Per le disposizioni dell'articolo 17, comma 1, il termine per l'adeguamento è fissato al 31 dicembre 2017 (...). Nello stesso senso, l'art. 16 d. lgs. n. 201/22 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016".

Dalle disposizioni in esame emerge che le società miste costituite per la scelta del socio privato e per l'affidamento di un servizio pubblico, debbono espletare, in via esclusiva, il servizio per il cui affidamento sono state costituite e, pertanto, non possono partecipare alle gare indette da altre amministrazioni anche se relative a servizi simili. Infatti, l'art. 17 d. lgs. n. 175/16, espressamente richiamato dall'art. 16 D.Lgs. n. 201/22, prevede che l'affidamento del contratto di appalto di concessione costituisca l'oggetto esclusivo della società mista (comma 1).

C.1.3 Affidamento a società in-house

L'affidamento in-house è disciplinato dall'art. 14, D.Lgs. n. 201/2022 nonché dal successivo art. 17 che rinvia a quanto disposto dal codice dei contratti pubblici nonché dall'art. 16, D.Lgs. n. 175/2016 secondo cui "Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse **il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati**, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

- a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;
- b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;
- c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, 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.

Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.

Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016".

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 50/2016 – oggi abrogato con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2023 – per «controllo analogo congiunto» si intende "La situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

L'individuazione delle caratteristiche e dei presupposti per l'affidamento della gestione dei servizi del ciclo integrato dei rifiuti urbani secondo il modello c.d. *in house providing* è stata oggetto dell'elaborazione della giurisprudenza comunitaria e nazionale, successivamente recepita a livello normativo dalle sopra richiamate disposizioni, secondo cui era necessario che sussistessero i seguenti requisiti:

a) "attività dedicata", ovvero che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività per l'ente o gli enti pubblici che la controllano (il **"Requisito dell'Attività Dedicata"**);

b) "controllo analogo", ovvero quella forma di controllo per la quale l'ente pubblico affidante svolge sulla società in house affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, il che presuppone, in via prioritaria, l'integrale partecipazione sociale del soggetto affidatario da parte del soggetto pubblico conferente (il **"Requisito del Controllo Analogo"**).

Con riferimento al Requisito del Controllo Analogo, secondo l'orientamento ormai granitico del Consiglio di Stato, *"Il controllo analogo a quello che ciascuno di essi esercita sui propri servizi, deve intendersi assicurato anche se svolto non individualmente ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando se del caso anche a maggioranza, ma a condizione che il controllo sia effettivo, dovendo il requisito del controllo analogo essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente; occorre in particolare, verificare, che il consiglio di amministrazione della società di capitali affidataria in house non abbia rilevanti poteri gestionali, e che l'ente pubblico affidante (rispettivamente la totalità dei soci pubblici) eserciti(no), pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governance rispetto alla maggioranza azionaria, sicché risulta indispensabile, che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato, alla totalità degli enti pubblici soci"* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24 settembre 2010 n. 7092; Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2011 n. 1147; Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2009 n. 5082).

Per la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *"nel caso in cui il capitale della Società in house sia suddiviso tra una pluralità di soci pubblici, il controllo analogo può essere esercitato congiuntamente da tali autorità, non richiedendosi che lo stesso venga esercitato singolarmente per ciascuna di esse (così Corte di Giustizia U.E., sez. III – 29/11/2012 n. 182/11): ciò che rileva non è infatti la configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull'intera società, ma che, in forza di idonei strumenti giuridici, ciascun ente sia in grado di assumere il ruolo di dominus nelle decisioni operative rilevanti circa il frammento di gestione relativo al proprio territorio (in tal senso cfr. T.A.R. Brescia, sez. II – 23/9/2013 n. 780). In buona sostanza, sono noti gli approdi cui – nella definizione del requisito del "controllo analogo" – la giurisprudenza europea ed interna si è ormai assestata, essendo sul punto sufficiente richiamare le più recenti pronunce dell'organo di appello, che ha ribadito la necessità che l'ente societario partecipato sia soggetto ad un controllo di stampo sostanzialmente organico, tale da rendere irrilevante l'alterità soggettiva con l'autorità pubblica partecipante. In virtù di un simile atteggiarsi dei rapporti, spetta quindi a quest'ultima nominare i vertici direttivi e di controllo, approvare gli indirizzi strategici ed i principali atti di gestione, svuotando conseguentemente l'autonomia decisionale dell'organo amministrativo invece riconosciuta dal codice civile alle società di capitali (Consiglio di Stato, sez. V – 28/7/2015 n. 3716, che richiama le proprie precedenti sentenze 14/10/2014 n. 5080 e 1373/2014 n. 1181)"* (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 17 maggio 2016, n. 690).

Sempre a proposito nell'*in house* pluripartecipato, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che le amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possono esercitare il controllo analogo in modo congiunto con le altre, a condizione (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 27 aprile 2015, n. 2154 e TAR Lombardia, Brescia sez. II, 17 maggio 2016, n. 691) che:

- a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, siano formati tra soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti;
- b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato;
- c) l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti.

Deve trattarsi di un controllo esercitabile non solo nella fase di iniziativa ma anche attraverso l'uso di poteri inibitivi di iniziative e/o decisioni che si pongano in contrasto con gli interessi dell'ente locale nel cui ambito territoriale si esplica il servizio (cd. potere di veto) (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 13 gennaio 2012, n. 44).

I principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di *in house*, anche "pluripartecipato" sono stati recepiti dall'art. 5, D.Lgs. n. 50/2016 (attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE in materia di contratti pubblici), nonché dall'art. 16, D.Lgs. n. 175/2016 (ancora oggi vigente) che hanno reso espressi i principi già consolidati nella giurisprudenza europea e nazionale, ovvero:

- a) le amministrazioni aggiudicatrici devono esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non deve esserci alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati U.E., che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

In buona sostanza, alla luce del quadro normativo sopra richiamato, ai fini dell'affidamento diretto del servizio rifiuti urbani secondo il modello c.d. *in house providing* ad una società partecipata da più enti locali è necessario:

- a) che il capitale della società sia detenuto da enti pubblici locali, direttamente o tramite società partecipate (il c.d. "Requisito della Partecipazione Pubblica");
- b) che ciascun ente locale eserciti un controllo analogo sulla società, congiuntamente agli altri soci, ed in particolare:
 - gli organi decisionali della persona giuridica controllata siano composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti (singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti);
 - le decisioni strategiche e più importanti debbano essere sottoposte al vaglio preventivo dell'assemblea dei soci;
 - la società sia dotata di una commissione incaricata del controllo sullo stato degli obiettivi di efficienza, economicità e buon andamento con successiva relazione all'assemblea dei soci (il c.d. **Requisito del Controllo Analogo**);
- c) almeno l'80% del fatturato della società deve essere effettuato a favore degli enti controllanti ovvero nell'ambito del servizio da essi affidato (il c.d. **Requisito dell'Attività Dedicata**). Relativamente al concetto di fatturato, la Corte dei Conti, Sezione controllo Emilia-Romagna, con Deliberazione n. 54/2017 ha affermato che il termine fatturato utilizzato dal Legislatore con il D.Lgs. n. 175/2016 deve essere inteso quale ammontare complessivo dei ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche. In base a questa interpretazione, il termine "fatturato" rilevante ai fini del calcolo dell'attività

prevalente coincide con l'ammontare dei ricavi della gestione caratteristica conseguita nell'esercizio. Anche la Corte di Giustizia con sentenza 8 dicembre 2016, n. C-553/15 ha precisato che non rientrano nell'80% le prestazioni svolte a favore di enti territoriali non soci, dovendo essere qualificati come attività a favore di terzi.

Come si è precedentemente detto, il citato art. 5, D.Lgs. n. 50/2016 è stato abrogato dal D.Lgs. n. 36/2023 che ha semplificato l'assetto relativo agli affidamenti *in-house*, limitandosi a rinviare alla disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 201/2022.

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

L'eventuale affidamento diretto a CSS del servizio con lo strumento dell'*in-house providing* presenta i seguenti vantaggi:

- la società opera nella gestione dei servizi ambientali dei Comuni soci ormai da decenni ed ha acquisito una profonda conoscenza del contesto ambientale grazie al quale riesce ad erogare servizi all'utenza con un buon livello di servizio e attenzione agli obiettivi di raccolta differenziata, dotandosi – su sollecitazione delle diverse amministrazioni che si sono succedute negli anni - di un piano di raccolta differenziata che tiene conto anche della necessità di contenimento dei costi;
- CSS è proprietaria e gestisce l'impianto di stoccaggio di San Giovanni in Croce, nodo cruciale per la "trasferenza" dei rifiuti e del sistema di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti del territorio;
- la società possiede al suo interno un adeguato livello di competenze e *know-how* sull'intera filiera ambientale che le permette di gestire le diverse attività in termini efficaci ed efficienti;
- sono previsti investimenti di modesta entità sugli impianti esistenti finalizzati a migliorarne l'efficienza e la capacità produttiva e spalmati su un arco temporale medio-lungo che consentono di ritornare del capitale investito;
- l'affidamento *in-house* consente ai Comuni di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile alle eventuali successive modifiche gestionali del servizio che dovessero emergere o ad un'estensione del perimetro delle prestazioni da erogare (anche in termini di servizi aggiuntivi e servizi aggiuntivi extra ambientali) a seconda dell'esigenze che dovessero successivamente emergere e/o l'attivazione di possibili sperimentazioni nello svolgimento del servizio medesimo.

Resta inteso che dovranno essere necessariamente apportate delle modifiche sostanziali allo Statuto vigente e dovranno essere predisposti patti parasociali/Convenzione *ad hoc*, al fine di consentire il cd. controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci pubblici, ivi compresi quelli con una partecipazione di modesta entità.

Si dovrà poi prevedere espressamente che oltre l'80% del fatturato della società sia effettuato nello svolgimento dei compiti alla stessa affidati e che la partecipazione sia detenuta solo da soci pubblici.

Va anche osservato che una sostanziale modifica dello Statuto attuale dovrebbe essere apportata anche nel caso in cui si optasse per il mantenimento dello *status quo*, così come è preferibile che vengano sottoscritti

appositi patti parasociali tra i soci pubblici e il socio privato selezionato all'esito della procedura ad evidenza pubblica.

I succitati documenti dovranno essere allegati alla documentazione della gara a "doppio oggetto", come prescritto dalla sopra richiamata normativa.

Alla luce delle considerazioni fin qui fatte, tenuto conto del *know-how* interno esistente, della possibilità della gestione diretta, l'opzione maggiormente perseguibile dal punto di vista tecnico-ambientale e che soddisfa maggiormente gli obiettivi considerati prioritari per il Comune è quella dell'affidamento diretto del servizio a CSS mediante la sua trasformazione a società *in-house*.

C.2 Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

Come si è precedentemente detto, affinché si possa configurare un affidamento *in-house* è necessario che:

1. nella persona giuridica controllata non sussista alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati U.E., che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.
2. l'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi ("una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato") un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;
3. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata sia effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice.

Alla luce di tale quadro normativo, lo Statuto di CSS dovrà essere modificato prevedendo clausole come quelle di seguito indicate:

- I. l'inserimento nell'oggetto sociale di CSS l'esercizio (anche solo potenziale) da parte della società di attività di servizio pubblico locale, da rendersi a favore delle collettività amministrate dagli Enti Locali soci, comprese nelle seguenti categorie:
 - **Servizi ambientali e connessi**
 - a) gestione dei rifiuti nelle varie fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compreso l'autotrasporto di cose per conto di terzi;
 - b) servizi di igiene urbana in senso lato, ivi compresa, ove consentito, l'applicazione e riscossione della Tassa e/o Tariffa relativa al servizio rifiuti urbani, nonché liquidazione, accertamento e riscossione di altre entrate comunali.
 - **Servizi generali di interesse collettivo**
 - a) gestione di impianti e di servizi di interesse pubblico;
 - b) gestione di servizi di interesse comunale;
 - c) gestione del servizio di pubblica illuminazione;
 - d) gestione del servizio manutenzione del verde pubblico;
 - e) gestione del servizio illuminazione votiva;
 - f) gestione dei servizi cimiteriali e funerarie, compreso il trasporto funebre, la cremazione ed ogni attività per l'ampliamento, modifica o costruzione di nuove strutture cimiteriali;
 - g) gestione del servizio di trasporto scolastico;
 - h) servizi CUC;

- i) servizi connessi alla transizione digitale.
- **Servizi energetici**
 - a) produzione e distribuzione di energia e gestione di servizi di efficientamento energetico/CER;
 - b) produzione, trasporto e distribuzione del gas per uso domestico e per altri usi;
 - c) produzione combinata energia/calore, con distribuzione e scambio nei limiti ammessi dalla legge;
 - d) produzione, trasporto e fornitura del calore/freddo anche a mezzo reti;
- II. l'affidamento diretto da parte dei soci di attività incluse nell'oggetto sociale comporta l'applicazione dei meccanismi di controllo analogo e congiunto ai sensi di legge. I soci esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, mediante maggioranze qualificate all'interno dell'Assemblea ordinaria dei soci;
- III. la costituzione di un organismo interno che rappresenta la sede di informazione, consultazione e discussione tra i soci e tra la Società ed i soci e di controllo dei soci sulla Società, circa le decisioni strategiche, programmatiche ed operative della società, l'andamento generale dell'amministrazione della Società stessa, di disamina ed approvazione preventiva e di formulazione di pareri preliminari sulle deliberazioni, sugli atti e sugli argomenti di competenza dell'Assemblea generale dei soci, nonché di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti programmatici approvati o autorizzati dall'Assemblea medesima, nonché sugli atti societari individuati dalla Convenzione/patti parasociali stipulati tra i soci medesimi;
- IV. l'approvazione preventiva degli atti strategici e operativi della Società (quali a titolo esemplificativo: l'approvazione del bilancio, dei piani strategici, economici, di investimento, patrimoniali e finanziari, modifiche statutarie);
- V. la previsione di specifici quorum costitutivi e deliberativi in relazione alle deliberazioni dell'organismo interno atto a garantire il controllo analogo;
- VI. la previsione della necessaria autorizzazione preventiva dell'Assemblea ordinaria dei soci e/o dell'organismo interno al compimento di alcuni atti di competenza dell'Organo Amministrativo;
- VII. la previsione di maggioranze rafforzate in sede di Assemblea ordinaria dei soci per alcune specifiche deliberazioni;
- VIII. il riconoscimento di un diritto di veto in capo al Comune socio in relazione a delibere riguardanti gli investimenti da effettuarsi, i servizi da erogare nonché tutte quelle attività che abbiano una incidenza di carattere economico patrimoniale nel proprio territorio comunale di riferimento;
- IX. la previsione di poteri di controllo contestuale ed ex post sull'operato degli organi societari da parte dell'organismo interno;
- X. la redazione di una relazione con cadenza semestrale da parte dell'Organo amministrativo sullo stato di attuazione degli obiettivi, sull'andamento della gestione ordinaria e straordinaria della Società e della gestione dei servizi alla stessa affidati, sulla sua prevedibile evoluzione, nonché sulle operazioni di maggiore rilievo, per le dimensioni o per le questioni affrontate;
- XI. la possibilità per ciascun Ente Locale socio di richiedere in ogni tempo e in forma scritta all'Organo amministrativo dati e informazioni relativi allo svolgimento dell'attività svolte dalla Società nel territorio di propria competenza, a cui l'organo amministrativo deve rispondere in forma scritta nel termine massimo di 30 (trenta) giorni;

- XII. la composizione dell'Organo amministrativo (preferibilmente collegiale) deve rappresentare tutti gli Enti locali soci anche di minoranza;
- XIII. la previsione del capitale interamente pubblico della società, intendendosi per capitale pubblico anche quello detenuto da società il cui capitale è interamente pubblico incedibile a soggetti privati;
- XIV. la società realizza la parte più importante della propria attività con gli enti pubblici che la controllano;
- XV. la società sotto pena di grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 codice civile, dovrà effettuare oltre 80% (ottanta per cento) del fatturato nello svolgimento dei compiti alle stesse affidati dagli Enti Pubblici soci.

Con l'uscita dei soci privati dalla compagine sociale di CSS si realizza la previsione della partecipazione pubblica totalitaria della società, posto che la stessa è composta da 42 Enti locali.

Il mantenimento del capitale interamente pubblico e dell'attività prevalente si realizza efficacemente con l'introduzione delle summenzionate clausole: allo stato la società svolge la propria attività esclusivamente a favore degli enti locali soci.

D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 Risultati attesi

La scelta della forma di gestione del servizio di igiene ambientale deve tener conto sia al soddisfacimento degli obblighi di servizio pubblico nonché gli effetti in termini di:

- a) Finanza pubblica;
- b) Qualità del servizio;
- c) Costi per l'ente locale e per gli utenti;
- d) Investimenti.

a) Finanza Pubblica

I costi di esercizio e di finanziamento del servizio di igiene urbana sono coperti integralmente dalla tariffa rifiuti. Va anche considerato che nel caso di trasformazione di CSS in società in-house

b) Qualità del servizio

È utile ribadire che CSS ha maturato una positiva esperienza nel settore di igiene urbana a favore dei 42 Comuni soci.

Come si è precedentemente ricordato, il livello di raccolta differenziata è dell'82%, attestandosi al di sopra delle media regionale e con l'obiettivo di raggiungere il 90% entro il 2030.

c) Il costo per l'ente locale e per gli utenti

L'ulteriore confronto effettuato ai fini della stesura del presente Documento si è basato sulla comparazione tra il costo del servizio rilevato da ISPRA e quello ricavato dai PEF di CSS, approvati dagli Enti Locali soci.

Dati da rapporto ISPRA 2023 sui rifiuti urbani - Nord e Centro Italia

Regione	N. comuni 2022	Popolazione 2022	N. comuni campione 2022	Popolazione campione 2022	% comuni campione	% popolazione campione	Produzione pro cap. RU kg/ab*anno	% RD	Costo €/cent/kg
Piemonte	1.181	4.240.736	818	3.411.282	69,3%	80,4%	491,26	65,26	38,2
Valle d'Aosta	74	122.955	74	122.955	100,0%	100,0%	632,59	68,06	35,4
Lombardia	1.506	9.950.742	1.340	9.391.138	89,0%	94,4%	464,41	73,41	30,6
Trentino-A. A.	282	1.075.317	245	981.309	86,9%	91,3%	485,12	73,77	29,8
Veneto	563	4.838.253	492	4.260.819	87,4%	88,1%	484,49	76,04	34,0
Friuli-V. G.	215	1.192.191	188	1.152.006	87,4%	96,6%	483,34	67,77	30,1
Liguria	234	1.502.624	178	1.295.180	76,1%	86,2%	532,47	57,18	50,8
Emilia-R.	330	4.426.929	299	4.125.036	90,6%	93,2%	634,30	73,34	32,3
NORD	4.385	27.349.747	3.634	24.739.725	82,9%	90,5%	506,00	71,58	33,6
Toscana	273	3.651.152	248	3.495.230	90,8%	95,7%	588,48	66,20	41,4
Umbria	92	854.137	77	811.003	83,7%	94,9%	523,95	67,77	43,3
Marche	225	1.480.839	163	1.236.331	72,4%	83,5%	528,53	72,27	33,8
Lazio	378	5.707.112	279	5.413.249	73,8%	94,9%	508,33	54,18	45,2
CENTRO	968	11.693.240	767	10.955.813	79,2%	93,7%	537,34	61,37	42,5

Tabella 3.3 – Produzione e raccolta differenziata degli RU su scala provinciale, anno 2022

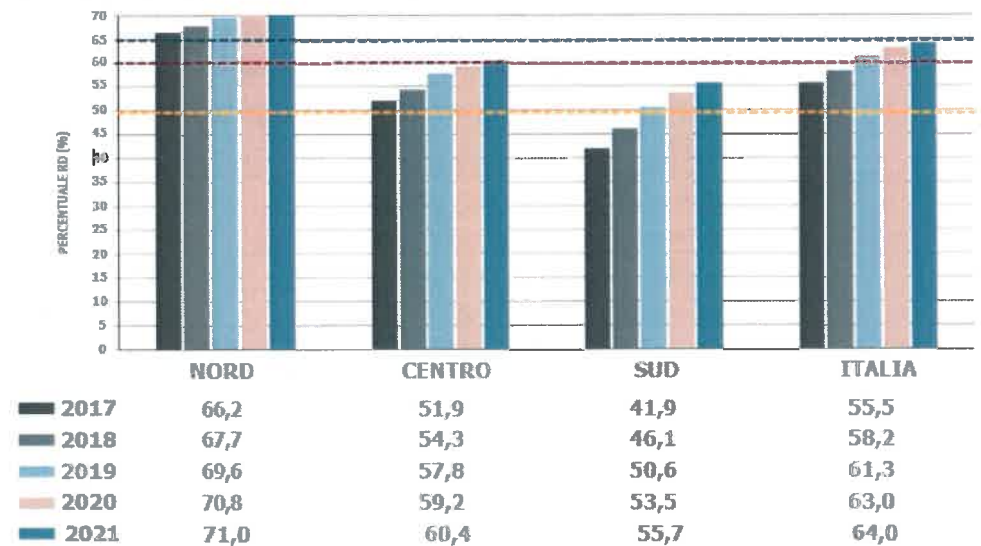
Provincia	Popolazione	RU	Pro capite RU	RD	Percentuale RD
		(t)	(kg/ab.*anno)	(t)	(%)
VARESE	877.688	401.583,2	457,5	310.044,2	77,2%
COMO	595.513	273.616,4	459,5	192.200,2	70,2%
SONDRIO	178.472	84.764,5	474,9	48.116,8	56,8%
MILANO	3.219.391	1.465.196,5	455,1	1.000.055,2	68,3%
BERGAMO	1.103.768	510.016,5	462,1	404.939,6	79,4%
BRESCIA	1.253.993	640.409,8	510,7	488.125,5	76,2%
PAVIA	534.968	260.211,8	486,4	152.278,4	58,5%
CREMONA	351.169	162.218,6	461,9	127.021,6	78,3%
MANTOVA	404.696	200.859,3	496,3	172.781,4	86,0%
LECCO	332.043	159.121,0	479,2	122.790,1	77,2%
LODI	227.495	98.489,7	432,9	74.438,3	75,6%
MONZA E DELLA BRIANZA	871.546	361.326,6	414,6	286.943,7	79,4%
LOMBARDIA	9.950.742	4.617.814,0	464,1	3.379.734,9	73,2%

Produzione pro capite per macroarea geografica (kg/abitante*anno) 2017-2021

AREA GEOGRAFICA	2017	2018	2019	2020	2021
NORD	503	519	521	506	517
CENTRO	537	555	550	524	538
SUD	442	455	451	443	461
ITALIA	489	504	503	488	502

Fonte ISPRA: Green Book 2023

ANDAMENTO DELLA PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI, ANNI 2017 – 2021



Fonte: ISPRA

PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA PER MACROAREA GEOGRAFICA (%), ANNI 2017-2021

AREA GEOGRAFICA	2017	2018	2019	2020	2021
NORD	66,2	67,7	69,6	70,8	71,0
CENTRO	51,9	54,3	57,8	59,2	60,4
SUD	41,9	46,1	50,6	53,5	55,7
ITALIA	55,5	58,2	61,3	63,0	64,0

Fonte: ISPRA

TABELLA 2.4

RACCOLTA DIFFERENZIATA PER MACROAREA GEOGRAFICA (1.000*T), ANNI 2017-2021

AREA GEOGRAFICA	2017	2018	2019	2020	2021
NORD	9.236,7	9.698,5	10.021,3	9.836,1	10.055,3
CENTRO	3.357,7	3.574,9	3.762,0	3.644,8	3.811,0
SUD	3.830,8	4.265,7	4.614,1	4.753,0	5.088,3
ITALIA	16.425,2	17.539,1	18.397,3	18.233,9	18.954,5

Fonte: ISPRA

Per quanto riguarda CSS, il costo complessivo a carico dei Comuni per l'anno 2024 dai PEF analizzati risulta pari ad € 12.322.834.

Tale costo, rapportato al numero di abitanti al 2022 (ca. 70.050) e alla produzione totale di rifiuto (ca. 40.100 ton), determina i seguenti indicatori di costo per il confronto coi dati nazionali e regionali:

- Un costo pro-capite di €. 159,94 /ab*anno
- Un costo pro.kg di € cent 28,29/kg*anno.

I costi – ricavati dalla tabella sottostante, che rappresenta la sintesi de dati dei PEF 2024 nei comuni serviti – sono stati espressi in euro/abitante, indicatore dell'esborso a carico degli utenti, ed in eurocent/kg di rifiuto prodotto, indicatore dell'efficienza complessiva del sistema in relazione alla quantità gestita.

	2024		
	Corrispettivo	Tributo	TOTALE
Nr. Comuni	6	36	42
Abitanti	25.547	51.500	77.047
ton rifiuti	13.870	26.237	40.107
Produzione pro capite, kg	543	509	521
RD%	83%	80%	82%
Ta Metodo	4.853.128	9.257.086	14.110.214
Tmax	4.554.648	7.768.186	12.322.834
Cueff €cent/kg	28,15	28,32	28,29
Costo per abitante, €/ab	178,29	150,84	159,94
Benchmark €cent/kg	30,61	29,75	30,66

Va tenuto presente che l'indicatore costo pro-capite rapporta i costi complessivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (prodotti quindi anche dalle UND e dalle UD non residenti) al numero degli abitanti, che costituiscono quindi solo una della tipologia di utenza (le utenze domestiche residenti) che produce rifiuti in un Comune.

Sotto un profilo di omogeneità del perimetro di riferimento delle componenti del rapporto, appare utile confrontarsi anche con l'indicatore "costo per kg".

L'analisi mostra che il costo pro capite è inferiore alla media lombarda (30,64 € cent/kg) e ampiamente al di sotto delle altre regioni italiane, secondo i dati ufficiali ISPRA al 2022 pubblicati sul sito istituzionale dell'Istituto.

Il costo totale annuo pro-capite del servizio risulta pari a 159,94 €/abitante nel 2024, che si confronta con la media lombarda di 142,29 €/abitante nel 2022, secondo i dati ufficiali ISPRA – Catasto Rifiuti.

Tenendo conto dell'inflazione (+8,8% tra 2024 e 2022), nel 2024 la Gestione di CSS risulta superiore del solo 3% circa rispetto al costo medio per abitante della Lombardia.

Va tuttavia considerato che il quantitativo di rifiuti raccolti pro capite risulta superiore alla media lombarda (+12%) e pertanto la differenza è ampiamente giustificata e testimonia l'economicità del servizio reso da CSS.

L'obiettivo è quello di addivenire ad un passaggio progressivo dalla tariffa tributo alla tariffa puntuale a corrispettivo che condurrà inevitabilmente ad una maggiore attenzione nel conferimento dei rifiuti da parte degli utenti finali.

In ogni caso, va evidenziato che la produzione pro capite è allineata ai valori certificati da ISPRA per le Regioni del Nord Italia nell'anno 2021, come indicato dalla Tabella sopra riportata.

La percentuale di raccolta differenziata si attesta nell'82% e, quindi, ben oltre la media regionale pari al 73,41% secondo i dati ufficiali ISPRA sopra riportati e riferiti al 2023.

A conclusione dell'analisi, si rileva che l'affidamento del servizio di igiene ambientale a CSS da parte dei comuni soci appare conveniente nel confronto con la media nazionale e anche con le regioni del settentrione e – previo opportuno distinguo – anche con la regione Lombardia.

d) Investimenti

Per ciò che attiene agli investimenti programmati durante l'ipotizzato periodo di affidamento si rinvia al pertinente Paragrafo B.1.4.

D.2 Comparazione con opzioni alternative

D.2.1 Analisi SWOT

Al fine di dare evidenza delle ragioni che potrebbero orientare la scelta dei Comuni soci di CSS nella scelta della forma di gestione è stata redatta un'analisi SWOT rispetto alle diverse modalità di affidamento del servizio di igiene ambientale sopra esposte.

L'analisi SWOT indica i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce derivanti dalla scelta dell'una o dell'altra forma di gestione che viene qui di seguito sintetizzata.

A) **Gestione con società mista**

Forza a) Professionalità e competenza nel settore del socio privato con conseguente elevata capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio. b) Migliorie proposte dal socio privato del gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara. c) Possibilità di introdurre nella società standard gestionali di una azienda privata che opera mediante un management qualificato e indipendente. d) Responsabilità in capo al soggetto affidatario con possibilità di attribuire specifici compiti operativi esclusivamente al socio privato. e) Possibilità di ribasso sull'importo posto a base di gara. f) Elevata sinergia con gli Enti locali per l'esecuzione del servizio e la gestione delle risorse ambientali. g) Riduzione dei vincoli sulla disponibilità di capitale tipici della gestione interamente pubblica, con effetti positivi sulla capacità di realizzazione degli investimenti. h) Possibilità di far crescere competenze tecniche e gestionali sul territorio mediante processi di learning by doing, nella misura in cui il soggetto pubblico "impari" da quello privato.	Opportunità a) Possibilità di accedere a fondi pubblici avvalendosi delle competenze tecniche progettuali del socio privato. b) Possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di valutazioni negative sulla performance del management.
Debolezza a) Procedura di gara complessa ed elevato effort richiesto per la verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi dei partecipanti alla gara e, in particolare, dell'affidatario. b) Supporto esterno per la preparazione del bando di gara e della documentazione allegata e per l'espletamento della gara mediante Stazione Appaltante Qualificata ai sensi del vigente Codice Appalti e conseguenti esborsi economici. c) Contratto di concessione non facilmente adeguabile alle nuove esigenze territoriali che dovessero subentrare nel periodo di affidamento. d) Necessità di definizione ex ante e in maniera specifica dell'oggetto della procedura a doppio oggetto per la scelta del socio privato, dei relativi compiti operativi e dei requisiti di partecipazione per la selezione (definizione di Business Plan) e) Espletamento di eventuali ulteriori procedure di gara a doppio oggetto nel caso di affidamento alla società di servizi aggiuntivi extra ambientali; f) Predisposizione del nuovo Statuto e dei Patti parasociali tra socio privato e soci pubblici. g) Possibile emersione di conflitti di interesse tra soci privati e pubblici, e/o di fenomeni corruttivi/collusivi tra le due categorie di soci. h) Impossibilità per la società mista di partecipare a gare extra territoriali. i) Criticità nella tutela occupazionale del personale attualmente impiegato.	Minacce a) Possibile ingerenza politica nella gestione aziendale. b) Difficoltà di controllo del socio privato per quanto riguarda gli aspetti più tecnici della gestione. c) Potenziali impatti negativi sui soci pubblici in caso di eventuali necessità di ricapitalizzazione e/o risanamento aziendale. d) L'efficacia - in termini di maggiore efficienza, economicità e contenimento della rendita del monopolista naturale - dei meccanismi di concorrenza per il mercato attraverso l'espletamento di gare dipende dalla numerosità di imprese idonee che partecipano alla gara (e dall'assenza di un comportamento collusivo tra i partecipanti).

l) Minusvalenze derivanti dalla cessione di cespiti attualmente in dotazione della società.	
---------------------------------------------------------------------------------------------	--

B) Gestione con società in house

<p>Forza</p> <p>a) Gestione non dettata da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che pone come obiettivo l'efficientamento del servizio.</p> <p>b) Sostegno politico ed amministrativo da parte dei soci pubblici che fanno parte della compagine sociale dell'azienda.</p> <p>c) Possibilità di adeguare pienamente la gestione aziendale e del servizio alla realtà territoriale.</p> <p>d) Maggiore elasticità di adeguamento delle previsioni contrattuali a seguito del cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio.</p> <p>e) Maggiore controllo sull'azienda da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione.</p> <p>f) Possibilità di far crescere competenze tecniche e gestionali sul territorio mediante processi di learning by doing.</p> <p>g) Elevata sinergia con Enti e Istituzioni locali.</p> <p>h) Elevata possibilità di confronto tra gestore e soci pubblici sulla qualità dei servizi.</p> <p>i) Elevata possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di valutazioni negative sulla performance del management.</p> <p>l) Tutela dell'occupazione locale.</p> <p>m) La società può svolgere fino al 20% di attività a favore di soggetti terzi.</p>	<p>Opportunità</p> <p>a) Identificazione territoriale nel soggetto gestore riconosciuto come una entità che genera valore e opportunità di lavoro per la collettività.</p> <p>b) Possibilità aggregative con altre società in-house in vista della creazione di un unico gestore a livello provinciale, con conseguente creazione di sinergie tecniche ed economiche.</p>
<p>Debolezza</p> <p>a) Applicazione del Codice Appalti per l'acquisizione di beni e servizi e minore elasticità nel reclutamento di risorse umane e acquisizione di beni e servizi in situazioni di urgenza e in presenza di contingenze. L'indizione di procedure ad evidenza pubblica consente comunque un confronto competitivo sul mercato e l'acquisizione di beni e di servizi al prezzo migliore.</p> <p>b) Rischi elevati di ingerenza politica nella gestione aziendale.</p> <p>c) Definizione del nuovo Statuto e dei Patti parasociali/Convenzione per garantire controllo analogo congiunto.</p> <p>d) Liquidazione quota del socio privato.</p>	<p>Minacce</p> <p>-</p>

C) Gestione mediante operatore terzo

<p>Forza</p> <p>a) Presenza di professionalità e competenze nel settore ambientale con conseguente alta capacità di svolgere attività di progettazione ed esecuzione del servizio.</p> <p>b) Migliorie proposte dal soggetto gestore rispetto al progetto posto a base di gara.</p> <p>c) Possibilità di gestire il servizio con standard di un'azienda privata che si avvale di management altamente qualificato e indipendente da orientamenti politici.</p> <p>d) Responsabilità e rischio operativo totalmente in capo al soggetto gestore privato.</p>	<p>Opportunità</p> <p>a) Possibilità di controllo sull'esecuzione del servizio mediante la previsione contrattuale di penali, etc.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

e) Flessibilità e celerità nel reclutamento di personale e acquisizione di beni e servizi occorrenti a raggiungere gli obiettivi programmati e a fronteggiare situazioni contingenti.	
Debolezza	Minacce
a) Procedura di gara complessa ed elevato effort per la verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi dei partecipanti alla gara e, in particolare, dell'affidatario.	a) Eventi societari eccezionali del gestore privato (crisi d'impresa, procedure giudiziarie, etc.) potrebbero compromettere la continuità del servizio secondo gli standard qualitativi originariamente previsti da contratto.
b) Bassa sinergia con gli Enti Locali, Associazioni, Istituzioni territoriali varie.	
c) Contratto di concessione non facilmente adeguabile alle nuove esigenze territoriali che dovessero subentrare nel periodo di affidamento.	
d) Ridotte le sedi istituzionali per confronti tra il gestore e gli enti locali, in relazione a qualità del servizio e gestione delle risorse ambientali del territorio.	
e) L'assenza del soggetto pubblico nella compagine societaria comporta un elevato grado di asimmetria informativa a suo svantaggio, dovuto ad un accesso non agevole alle informazioni sulla gestione e sui costi reali. Basse possibilità di apprendimento da parte dei soci pubblici; bassi spillover di conoscenza a favore dei soci pubblici.	
f) Difficoltà nell'acquisire informazioni rilevanti sulla gestione e di valutarne l'attendibilità.	
g) Criticità nella tutela occupazionale del personale attualmente impiegato.	
h) Minusvalenze derivanti dalla cessione di cespiti attualmente in dotazione della società.	
i) Affidamento del servizio ad un operatore estraneo al territorio di riferimento.	
l) Messa in liquidazione della società.	
m) Le condizioni economiche offerte potrebbero non assicurare l'equilibrio economico-finanziario del servizio.	

D.2.2 Analisi di recenti procedure di gara

È stata effettuata un'analisi ulteriore in merito alle gare recentemente bandite sul territorio nazionale in ambito rifiuti prendendo a riferimento i dati riportati nel Documento Green Book 2023 che si riportano nel seguente schema:

ENTE D'AMBITO	ANNO DI GARA	MACRO AREA	NUMERO COMUNI	OGGETTO	DURATA (ANNI)	POPOLAZIONE	IMPORTO	IMPORTO ANNUO	IMPORTO ANNUO PRO CAPITE
ATI 2 UMBRIA	2008	Centro	24	Ciclo integrato	15	365754	1.081.266.000 €	72.084.400 €	197 €
ATO TOSCANA SUD	2010	Centro	106	Raccolta	20	895400	2.717.000.000 €	135.850.000 €	153 €
ATO TOSCANA COSTA	2011	Centro	97	Ciclo integrato - scelti scavi	20	1249589	11.250.000 €	562.550 €	0 €
ATO TOSCANA CENTRO	2012	Centro	69	Ciclo integrato	20	1472595	5.503.000.000 €	275.150.000 €	187 €
ATI 4 UMBRIA	2013	Centro	32	Ciclo integrato	15	229052	394.009.000 €	26.267.267 €	115 €
ATO 2 ANDINA	2014	Centro	7	Raccolta	5	71610	32.129.000 €	6.425.800 €	90 €
ATI N. 1 UMBRIA	2015	Centro	13	Ciclo integrato	15	115605	294.300.000 €	19.630.000 €	170 €
ATO CATANIA PROVINCIA SUD	2015	Isole	15	Raccolta	7	141360	84.782.000 €	12.111.714 €	86 €
CONSIGLIO DI BACINO VERONA CITTA	2016	Nord Est	1	Ciclo integrato	15	257353	665.037.000 €	44.305.000 €	172 €
ATERISIF (BACINO PARMA)	2017	Nord Est	44	Ciclo integrato	15	420070	1.013.107.000 €	54.007.100 €	128 €
ATERISIF (BACINO RAVENNA)									
ATERISIF (BACINO RAVENNA)	2018	Nord Est	38	Ciclo integrato	15	504668	1.233.966.000 €	81.266.400 €	156 €
ATERISIF (BACINO RAVENNA)	2019	Nord Est	46	Ciclo integrato	15	586781	806.197.000 €	53.479.800 €	117 €
SRR ATO 4 AGRIGENTO EST	2018	Isole	9	Raccolta	5	152900	90.085.000 €	18.017.000 €	118 €
CONSORZIO DI BACINO PER I SERVIZI	2018	Nord Ovest	19	Raccolta	8	124978	70.751.000 €	8.845.125 €	71 €
SRR PROVINCIA DI MESSINA	2019	Isole	33	Raccolta	7	63450	42.005.000 €	6.000.714 €	95 €
ATERISIF (BACINO PIANURA E)									
MONTAGNA MODENESE	2019	Nord Est	32	Ciclo integrato	15	492525	930.475.000 €	62.221.667 €	126 €
ATERISIF (BACINO BOLOGNA)	2020	Nord Est	30	Ciclo integrato	15	918334	1.813.634.000 €	120.908.930 €	137 €
CONSORZIO DI BACINO BASSO									
NOVARESE	2020	Nord Ovest	38	Raccolta	9	220482	96.237.000 €	10.461.886 €	49 €
SRR CATANIA AREA METROPOLITANA	2021	Isole	1	Raccolta	7	286266	78.950.000 €	11.278.857 €	88 €
SRR PALERMO AREA									
METROPOLITANA	2021	Isole	4	Ciclo integrato	7	72970	62.292.000 €	8.898.857 €	122 €
SRR PROVINCIA NORD CATANIA	2021	Isole	5	Raccolta	7	54996	77.724.000 €	11.103.429 €	202 €
SRR PROVINCIA OVEST PALERMO	2022	Isole	15	Raccolta	7	121664	84.192.000 €	12.027.429 €	99 €

Se si considerano solo le gare svolte nel Nord Italia e si analizza il costo medio annuo per abitante emerge un importo medio di Euro 116 annui, con oscillazioni tra un valore minimo di Euro 48,00 annui ed Euro 172,00 annui.

ENTE D'AMBITO	ANNO DI GARA	MACRO AREA	NUMERO COMUNI	OGGETTO	DURATA (ANNI)	POPOLAZIONE	IMPORTO	IMPORTO ANNUO	IMPORTO ANNUO PRO CAPITE
CONSIGLIO DI BACINO VERONA CITTÀ	2016	Nord Est	1	Ciclo integrato	15	257353	665.037.000 €	44.335.900 €	172 €
ATERSIR (BACINO PARMA)	2017	Nord Est	44	Ciclo integrato	15	422073	613.107.000 €	54.207.133 €	128 €
ATERSIR (BACINO RAVENNA - CESENA)	2018	Nord Est	35	Ciclo integrato	15	604668	1.233.666.000 €	82.264.400 €	136 €
ATERSIR (BACINO PIACENZA)	2018	Nord Est	46	Ciclo integrato	15	286781	506.197.000 €	33.679.800 €	117 €
CONSORZIO GHIARESE PER I SERVIZI	2018	Nord Ovest	19	Raccolta	8	124978	70.761.000 €	8.845.125 €	71 €
ATERSIR (BACINO PIANURA E MONTAGNA MODENESE)	2019	Nord Est	32	Ciclo integrato	15	492505	933.475.000 €	62.231.667 €	126 €
ATERSIR (BACINO BOLOGNA)	2020	Nord Est	50	Ciclo integrato	15	918336	1.813.634.000 €	120.908.933 €	132 €
CONSORZIO DI BACINO BASSO NOVARESE	2020	Nord Ovest	36	Raccolta	9	220489	96.227.000 €	10.691.889 €	48 €

D.3 Esperienza della gestione attuale

Come espresso nei paragrafi precedenti, l'esperienza della gestione precedente svolta da CSS è positiva, avendo la società ottenuto ottimi risultati sul territorio di tutti i Comuni soci in termini di raccolta differenziata e di efficienza ed economicità del servizio.

L'analisi dei dati economici di CSS, riassunta nella seguente tabella, indica una buona marginalità ed una struttura patrimoniale sufficientemente solida, anche rispetto alle dimensioni degli investimenti attesi.

CASALASCA SERVIZI S.P.A.

Bilancio non consolidato	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019
1. Indicatori finanziari					
- Indice di liquidità	2,06	2,09	2,28	1,49	2,05
- Indice di indebitam. a breve	0,85	0,77	0,68	0,84	0,68
- Indice di indebitam. a lungo	0,15	0,23	0,32	0,16	0,32
- Rapporto di indebitamento	5,68	5,97	5,45	8,41	6,46
- Costo denaro a prestito	5,10	1,77	1,55	1,85	2,38
- Posizione finanziaria netta	-1.859.497,00	-719.578,00	285.237,00	264.179,00	1.207.315,00
- Debt/Equity ratio	0,64	0,96	1,16	1,24	1,42
- Debt/EBITDA ratio	1,78	3,81	2,55	2,64	2,73
2. Indici della gestione corrente					
- Rotaz. cap. investito (volte)	1,05	1,04	1,09	0,78	1,16
- Rotaz. cap. cir. lordo (volte)	1,19	1,22	1,31	0,91	1,50
- Durata Ciclo Commerciale (gg)	134,98	135,65	146,76	231,31	131,73
3. Indici di redditività					
- EBITDA	897.406	569.294	1.084.607	979.622	932.719
- EBITDA/Vendite	5,72	3,77	7,50	6,84	6,78
- Redditività delle vendite (ROS)	3,36	1,13	4,75	4,15	3,74
- Redditività del capitale proprio (ROE)	13,13	2,98	18,65	19,12	17,74
4. Indici di produttività					
- Dipendenti	70	71	74	74	75
- Ricavi pro-capite	224.260	212.840	195.380	193.470	183.520
- Valore aggiunto pro-capite	81.660	75.200	71.980	68.860	67.850
- Costo lavoro per addetto	60.660,00	60.450,00	54.760,00	53.390,00	53.570,00
5. Dati significativi					
- Capitale circolante netto	6.658.432	6.148.078	6.197.040	5.103.408	4.688.527
- Margine sui consumi	12.888.371	11.950.955	12.288.012	11.921.632	11.664.352
- Margine di tesoreria	6.029.451	5.447.962	5.821.113	4.763.504	4.415.367
- Margine di struttura	973.163	450.479	336.660	-239.282	-718.458
- Flusso di cassa di gestione	699.245,00	466.170,00	840.390,00	783.698,00	734.596,00

Nella seguente tabella riportiamo una stima di quanto incidono, sui costi del servizio, gli elementi che sono sotto il controllo rispettivamente di:

- ETC (Ente Territorialmente Competente → scelte riguardanti la qualità e l'estensione dei servizi
- Gestore → efficienza delle attività di raccolta e di trasporto
- Mercato → costo per il trattamento, recupero e smaltimento delle diverse frazioni di rifiuti.

L'analisi indica che le attività sotto il controllo del Gestore sono attese incidere sui costi operativi in misura pari al 40% circa.

SERVIZI AMBIENTALI		Costi		Incidenza	
Attività	Cost driver	Inci- denza std.	ETC	Gestore	Mercato
Raccolta	ton	43,0%	28,3%	14,7%	
Deposito, selezione e trasporto	ton	3,6%		1,8%	1,8%
Riciclo e/o smaltimento	ton	16,1%			16,1%
Spazzamento	h	4,2%	2,7%	1,5%	
Bollettazione e rapporti con utenza	h	6,2%	1,0%	5,2%	
Fornitura contenitori/sacchi	utenze	5,9%	3,9%	2,1%	
Proventi da MPS (sharing)	%	2,0%			2,0%
Insoluti	%	2,9%	1,2%	1,2%	0,6%
Spese generali e utili Gestore	%	13,5%		13,5%	
Costi comunali	n.a.	1,8%	1,8%		
Altri elementi	n.a.	0,7%	0,1%	0,5%	0,1%
TOTALE		100%	39%	40%	20%

Tenendo conto dei risultati economici e gestionali della società pubblica CSS, riteniamo che essa sia in grado di assolvere ai compiti associati al servizio pubblico di igiene ambientale nei Comuni soci anche in futuro, prevedendo investimenti nelle seguenti aree:

- miglioramento della qualità
- adempimenti regolatori (ARERA)
- dotazioni impiantistiche
- automezzi
- contenitori
- tariffazione puntuale
- progressiva transizione alla gestione a "corrispettivo" in tutti i comuni.

D.4 Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

Si propone di prevedere una durata dell'affidamento pari a 15 anni, in linea con il precedente contratto di affidamento nonché con quanto disposto dall'art. 203, D.Lgs. n. 152/2006 (TUA) secondo cui *"I rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o)"*.

Lo schema tipo prevede tra l'altro che la durata dell'affidamento non possa essere inferiore a quindici anni.

Tale lasso di tempo consentirà al Gestore di programmare gli investimenti necessari al miglioramento della qualità del servizio ed al raggiungimento degli obiettivi fissati.

D.5 Servizi aggiuntivi

Con riferimento all'ipotesi di affidare al Gestore i cd. Servizi aggiuntivi extra Servizi Ambientali, la seguente tabella mette in risalto i fattori di produzione necessari all'espletamento di tali servizi e le sinergie con i servizi ambientali.

SERVIZI AGGIUNTIVI		Fattori di produzione											Sinergie con servizi i ambientali
Attività	Sist. Informativi	Staff	Know-how	Uffici tecnici	Ufficio acquisti e gare	Materiali e merci	Pers. Operativo	Automezzi	Contenitori	Mezzi speciali	Base logistica	Impianti	
Servizi cimiteriali	X		X	X	X	X	X	X	X			X	Organizzazione operativa e base logistica
Disinfezione, disinfestaz. e deratt.	X			X	X	X	X	X					-
Spurgo pozzetti e fogne esclusi da SII	X						X			X	X	X	-
Cattura dei volatili molesti							X	X	X				-
Raccolta carcasse di animali													Organizzazione, automezzi e attrezzature
Gestione del verde pubblico	X		X	X			X	X					Raccolta sfalci e potature
Sgombero neve e antigelo	X					X	X			X			Organizzazione operativa e base logistica
Trasporto scolastico	X						X	X					-
Servizio CUC		X	X										-
Servizi per la transizione digitale	X	X	X										-
Servizi di efficientamento energetico	X	X	X	X	X	X						X	-

L'affidamento a CSS di alcuni servizi aggiuntivi produce sinergie soltanto per i seguenti elementi:

- Servizi cimiteriali
- Raccolta carcasse di animali
- Gestione del verde pubblico
- Sgombero neve e distribuzione antigelivi.

Per gli altri servizi indicati non si ravvisano le condizioni per realizzare economie di scala o gestionali rispetto ad altre scelte, che debbono essere ispirate al principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è il principio secondo il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione.

D.6 Considerazioni conclusive

Alla luce delle analisi svolte e sopra riportate, riportiamo qui di seguito le motivazioni principali di natura economico-finanziaria che sostanziano la proposta di adottare il modello *in-house* alla scadenza dell'attuale affidamento del servizio, in sostituzione del modello di partenariato pubblico privato attualmente adottato.

Come si è precedentemente detto, la società mista pubblico-privata realizza una forma di cooperazione istituzionale tra soggetti pubblici e privati con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico.

Gli elementi caratterizzanti sono:

- Durata relativamente lunga della collaborazione pubblico-privata;
- Modalità di finanziamento prevalentemente privato;

- (c) Ruolo strategico del privato e rilevante in ogni fase del progetto (il partner pubblico si concentra invece, principalmente, sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti);
- (d) Ripartizione del rischio dell'attività tra soggetto pubblico e privato.

Tali elementi hanno rilievo in termini economici e finanziari, in quanto:

- il finanziamento privato, realizzato attraverso la sottoscrizione di capitale e/o versamenti in conto capitale da parte del socio privato, mette a disposizione della società risorse finanziarie senza il gravame di interessi passivi
- il ruolo strategico del partner privato normalmente si estrinseca attraverso lo svolgimento di attività operative significative, a condizioni economiche vantaggiose
- la partecipazione del partner privato al rischio d'impresa, ad esempio rispettando le condizioni economiche pattuite in sede di gara a doppio oggetto per lo svolgimento di attività strategiche, mette la società al riparo da incrementi nel costo del servizio.

In effetti, a parte la durata della collaborazione, fissata dalla gara a doppio oggetto indetta a suo tempo, non sussistono attualmente per CSS le caratteristiche proprie della società mista, posto che:

- il finanziamento delle attività per le necessità correnti e straordinarie, invero non caratterizzate da un'elevata capitalizzazione visto il modello di servizio adottato, non è stato realizzato con il concorso sostanziale di capitale privato ma facendo ricorso a prestiti bancari sottoscritti da CSS e attraverso il flusso di cassa generato dalle attività
- il socio privato non svolge un ruolo strategico nell'ambito delle attività, ma del tutto marginale e comunque non operativo dal punto di vista industriale;
- il socio privato non partecipa al rischio associato all'attività, in quanto non è impegnato nello svolgimento di attività significative.

Queste considerazioni indicano che il modello di partenariato pubblico privato attualmente adottato è anomalo, in quanto non soddisfa i presupposti fondamentali che ne giustificano l'adozione.

Ne consegue pertanto che non si configura la necessità di acquisire competenze tecniche specifiche dall'esterno, quali quelle che potrebbero essere apportate da un socio privato.

Dal punto di vista degli investimenti, pertanto, il modello di servizio "in house" appare adeguato alle necessità associate all'espletamento del servizio nel territorio dei comuni soci.

Nel caso in cui si decidesse di cooptare soci privati nell'attività di raccolta e gestione dei centri comunali, CSS dovrebbe licenziare il personale attualmente impiegato in tali compiti o prevederne il trasferimento ai soci privati, senza apprezzabili vantaggi e anzi dando vita a verosimili contenziosi con il personale.

Inoltre, la società dovrebbe cedere i mezzi e gli strumenti operativi associati alle attività, verosimilmente registrando una minusvalenza ad esito dell'alienazione, per effetto della differenza tra valore di libro e valore di mercato. L'eventuale alienazione a vantaggio dei soci privati ad un valore diverso da quello di mercato dovrebbe essere oggetto di attenta valutazione sotto il profilo giuridico.

Ne consegue che l'opzione di attivare un PPP non si presenta attraente dal punto di vista economico anche in relazione al modello di servizio ed all'impiego del personale.

L'affidamento in-house, ad eccezione della tematica del riscatto della quota sociale detenuta dai soci privati, non presenta criticità ed è vantaggiosa, soprattutto in relazione alla possibilità di estendere i servizi affidati alla società pubblica.

Osserviamo che l'eventuale adozione del modello in-house non è destinato ad incidere significativamente sui costi del servizio, in quanto il ruolo degli attuali soci privati operativi è marginale ed i servizi attualmente resi da tali soci possono essere internalizzati dalla società senza una significativa variazione dei costi.

E. STRUMENTI DI VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'

E.1 Piano Economico Finanziario

Per il primo anno di affidamento (2026) il costo IVA esclusa del servizio complessivo risulta pari a Euro 10.342.813, come da PEF previsionale 2026, qui di seguito riportato.

PEF SOGGETTO GESTORE	TOTALI			
	2024	2025	2026	2027
Costi dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati CRT	1.148.730	1.148.730	1.183.191	1.218.687
Costi dell'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani CTS	47.437	47.437	48.860	50.326
Costi dell'attività di trattamento e recupero dei rifiuti urbani CTR	2.492.574	2.492.574	2.567.351	2.644.371
Costi dell'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate CRD	4.977.938	4.977.938	5.127.276	5.281.094
Costi operativi variabili previsionali di cui all'articolo 9.2 del MTR-2 CQ^{EXP}_{TV}	29.000	29.000	29.870	30.766
Costi operativi incentivanti variabili di cui all'articolo 9.3 del MTR-2 COI^{EXP}_{TV}	44.512	44.512	45.848	47.223
Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti AR	687.986	687.986	708.626	729.884
Proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti dopo sharing b(AR)	206.396	206.396	212.588	218.965
Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance AR_{cc}	809.766	809.766	834.059	859.081
Ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di compliance dopo sharing b(1+α)AR_{cc}	283.410	283.410	291.912	300.670
Componente a congruaggio relativa ai costi variabili RCIot_{TV}	- 95.822	- 164.186	- 169.112	- 174.185
Oneri relativi all'IVA indebitabile - PARTE VARIABILE				
ΣTVa totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabile dopo le detrazioni di cui al. Art. 4.6 Del. 363/2021/R/Rif	8.154.563	8.086.199	8.328.785	8.578.648
Costi dell'attività di spazzamento e di lavaggio CSL	445.357	445.357	458.718	472.479
Costi per l'attività di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti CARC	465.426	465.426	479.389	493.770
Costi generali di gestione CGG	1.642.026	1.642.026	1.691.286	1.742.025
Altri costi CO_{AL}	25.312	25.312	26.071	26.853
Costi comuni CC	2.132.764	2.132.764	2.196.747	2.262.649
Ammortamenti Amm	219.718	200.626	206.645	212.844
Accantonamenti Acc	459.136	459.136	472.910	487.097
- di cui per crediti	459.136	459.136	472.910	487.097
Remunerazione del capitale investito netto R	92	-	-	-
Costi d'uso del capitale CK	678.946	659.762	679.555	699.941
Costi operativi fissi previsionali di cui all'articolo 9.2 del MTR-2 CQ^{EXP}_{TF}	51.000	51.000	52.530	54.106
Costi operativi incentivanti fissi di cui all'articolo 8 del MTR COI^{EXP}_{TF}	2.550	2.550	2.627	2.705
Componente a congruaggio relativa ai costi fissi RCIot_{TF}	- 114.920	- 53.786	- 55.400	- 57.062
ΣTFa totale delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo fisse dopo le detrazioni di cui al. Art. 4.6 Del. 363/2021/R/Rif	3.195.697	3.237.646	3.334.776	3.434.819
ΣTa= ΣTVa + ΣTFa prima delle detrazioni di cui al. Art. 4.6 Del. 363/2021/R/Rif	11.350.260	11.323.845	11.663.560	12.013.467
ΣTa= ΣTVa + ΣTFa dopo le detrazioni di cui al. Art. 4.6 Del. 363/2021/R/Rif	11.350.260	11.323.845	11.663.560	12.013.467
PEF GESTORE AL NETTO DEL DELTA				
TVa dopo distribuzione delta (ΣTa-ΣTmax)	7.397.006	7.629.353	7.858.234	7.858.234
TFa dopo distribuzione delta (ΣTa-ΣTmax)	2.945.807	3.093.242	3.186.039	3.186.039
Ta=TVa+TFa dopo distribuzione delta (ΣTa-ΣTmax)	10.342.813	10.722.595	11.044.273	11.375.601

E.2 Monitoraggio

Il Titolo V dello Schema di Contratto ARERA disciplina le modalità di controllo e di monitoraggio.

Nello specifico, l'art. 16 disciplina compiutamente gli obblighi del gestore il quale:

- a) deve predisporre una relazione contenente dati e informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio;
- b) si impegna a consentire, in ogni momento, l'accesso ai luoghi, opere e impianti, o alla documentazione in proprio possesso attinenti ai servizi oggetto del contratto di servizio, ai fini dello svolgimento dei controlli di cui al successivo art. 17;
- c) deve assicurare la verificabilità delle informazioni e dei dati registrati e conservare in modo aggiornato ed accessibile la documentazione necessaria;
- d) deve provvedere annualmente a redigere e aggiornare l'inventario dei beni strumentali relativi allo svolgimento delle attività oggetto del contratto di servizio, distinto almeno nelle seguenti sezioni: beni strumentali di sua proprietà con la specificazione di quelli acquisiti dal gestore uscente; beni strumentali di terzi.

Il successivo art. 17 prevede invece disposizioni in merito al programma di controlli tali per cui:

- l'Ente Territorialmente competente predispone annualmente, ai sensi dell'art. 28, D.Lgs. n. 201/2022, il programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati;
- il programma di controlli individua l'oggetto e le modalità di svolgimento dei controlli. Rientra nell'ambito dei controlli anche la verifica dei dati registrati e comunicati dal Gestore all'Autorità e all'Ente Territorialmente competente anche nell'ambito dell'attuazione della regolazione pro tempore vigente;
- nell'ambito dei controlli, l'Ente Territorialmente competente verifica la piena rispondenza tra i beni strumentali e loro pertinenze, necessari per lo svolgimento del servizio;
- il programma di controlli individua l'eventuale soggetto terzo incaricato di svolgere le attività di controllo per conto dell'Ente Territorialmente competente.

L'art. 18 prevede le modalità di esecuzione delle attività di controllo. In specie, l'Ente territorialmente competente effettua le attività di controllo sulla corretta esecuzione e il rispetto del contratto di servizio da parte del Gestore in coerenza con il programma di cui all'art. 17.

F. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra espresso, possiamo esprimere le seguenti conclusioni:

- a) L'**interesse della collettività** deve prevalere in tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio rifiuti, comprese quelle che impattano sulla fruizione di altri servizi.
- b) Sono evidenti i vantaggi associati alla **titolarità pubblica della gestione** effettiva del servizio, espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino condizioni di economicità, efficacia ed efficienza.
- c) La società ha dimostrato di essere in grado di conseguire buoni risultati in termini di economicità di gestione e di qualità del servizio.
- d) Nel caso di rinnovo del modello attuale, è necessario prevedere di assegnare ai soci privati, scelti con **gara a doppio oggetto**, effettivi compiti operativi nel rispetto dei principi del partenariato pubblico privato. Tuttavia, tale scelta comporterebbe la dismissione di personale e mezzi operativi da parte di CSS, che sulle attività di raccolta ha un elevato grado di autonomia.
- e) Ne consegue che il modello dello ***in-house providing*** rappresenta l'opzione più conveniente.
- f) Il modello dello ***in-house providing*** presenta peraltro il vantaggio, rispetto a quello del partenariato pubblico-privato, di consentire alla società affidataria di **svolgere servizi aggiuntivi**, anche non afferenti ai servizi ambientali nel territorio dei comuni soci, sfruttando così le competenze e potenzialità della società pubblica CSS.
- g) Il modello dell'***in-house providing*** prefigura la sostanziale **assenza di scopi di lucro** in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività al **miglior rapporto qualità/prezzo**, pur nel mantenimento nel tempo dell'**equilibrio economico e finanziario**, garantendo quindi che i ricavi derivanti dalle tariffe pagate dagli utenti siano totalmente destinati alla copertura dei costi del servizio, e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio stesso.
- h) Il modello ***in-house*** consente maggiori e più rapidi **margini di intervento per i Comuni affidanti**, rispetto ad un Gestore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili, tra cui quello della tutela ambientale di lungo periodo, che riveste una particolare rilevanza nel settore dei rifiuti.
- i) Il modello ***in-house*** consente alle amministrazioni pubbliche di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante **monitoraggio sulla gestione** complessiva della società e quindi del servizio e del relativo contratto di gestione.
- j) Il modello ***in-house*** consente di avere una maggior **garanzia di continuità** nel lungo termine della prestazione del servizio pubblico, grazie all'oggettivo contenimento dei rischi di insolvenza o di forme di cessazione o ridimensionamento delle attività.
- k) Il modello prescelto consente di contenere i costi ed i tempi associati all'**espletamento delle gare** ad evidenza pubblica (nei modi e nei termini evidenziati nelle verifiche comparative)

In sintesi, non appare conveniente ricorrere ad operatori presenti sul mercato per la prestazione dei servizi di igiene ambientale, dal momento che i Comuni affidanti possono avvalersi della propria società pubblica, che è in grado di fornire il servizio sfruttando le sinergie possibili (di uomini, mezzi e know-how già presenti in azienda eventualmente integrate al bisogno con il ricorso alla parziale terziarizzazione delle prestazioni), per giunta rendendo il servizio a condizioni economiche in linea rispetto a quelle conseguibili sulla base delle rilevazioni di *benchmark* sopra riportate, che evidenziano e argomentano con dettaglio la convenienza economica dell'affidamento *in house*.

FINE DEL DOCUMENTO