



COMUNE DI LISCATE

Unione di Comuni Lombarda "Adda Martesana"
Città Metropolitana di Milano

ORIGINALE

Numero: 46

Data 07-10-2025

OGGETTO: ATTO DI INDIRIZZO IN MERITO ALLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA E AMBIENTALE NEL TERRITORIO COMUNALE. AVVIO DELL'ISTRUTTORIA FINALIZZATA ALLA VALUTAZIONE DELLA SUSSISTENZA DELLE CONDIZIONI E DEI REQUISITI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA

L'anno **duemilaventicinque**, il giorno sette del mese di ottobre alle ore 16:00 Seduta Mista, previa l'osservanza di tutte le formalità prescritte dalla vigente normativa sono stati oggi convocati a seduta i componenti la Giunta del Comune di Liscate.

Eseguito l'appello, risultano:

Fucci Lorenzo	Presente	Sindaco
Cagni Marta	Presente	V-Sindaco Assessore
Micci Paola	Presente	Assessore
Giroli Dario	Presente	Assessore
Nicolazzo Domenico	Presente	Assessore

Partecipa all'adunanza, con le funzioni di cui all'art. 97 del D. Lgs. 267/2000 Dott.ssa Marzo Miriam Segretario Comunale, e provvede alla redazione del presente verbale.

Assume la presidenza **Sindaco Lorenzo Fucci** in qualità di **SINDACO**.

Essendo legale l'adunanza, il Presidente dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'oggetto sopra indicato.

LA GIUNTA COMUNALE

Premesso che:

- a) il servizio di igiene urbana e ambientale costituisce un servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica ai sensi dell'art. 3-*bis* del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011, n. 148; al fine di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, tale servizio può essere organizzato secondo il modello degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei (ATO) sottoposti alla regolamentazione di un ente di governo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente;
- b) la Regione Lombardia, allo stato attuale, ha scelto di non individuare gli ambiti territoriali ottimali e omogenei per la gestione del servizio di igiene urbana e ambientale, avvalendosi della deroga prevista dall'art. 200, comma 7, del D.lgs. n. 152/2006. Di conseguenza, le scelte sull'organizzazione di tale servizio restano di competenza dei singoli Comuni, così come previsto dalla Legge Regionale Lombardia n. 26/2003 e dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 6408 del 23 maggio 2022 di aggiornamento del Piano Regionale della Gestione dei Rifiuti della Lombardia, che ha ribadito l'intenzione di esercitare la deroga ai sensi dell'art. 200 del Testo Unico Ambiente;
- c) è rimessa quindi al Comune la scelta della modalità di gestione del servizio tra le opzioni possibili: (i) affidamento a terzi tramite gara ad evidenza pubblica; (ii) affidamento ad una società a capitale misto pubblico-privato in cui il socio privato viene individuato con una procedura ad evidenza pubblica; (iii) affidamento diretto attraverso lo strumento dell'*in house providing*, sussistendone le condizioni tracciate dalla normativa (cfr. artt. 14 e 17 del D.lgs. n. 201/2022 e art. 7 del D.lgs. n. 36/2023);

Premesso altresì che:

- a) il servizio di igiene urbana e ambientale all'interno del Comune di Liscate (di seguito, anche, il "Comune") è attualmente svolto da CEM Ambiente S.p.A. (di seguito, anche, "CEM"), società a capitale interamente pubblico, detenuto da n. 76 Comuni delle Province di Milano, Monza e Brianza, Pavia e Lodi (oltre che dalla Provincia di Monza e Brianza), che opera secondo il modello dell'*in house providing*;
- b) il contratto di servizio, stipulato il Comune tra il Comune e CEM, ha scadenza il 30 novembre 2026;
- c) il Comune ha dunque la necessità di avviare un percorso finalizzato alla scelta della modalità di gestione del servizio di igiene urbana e ambientale nel territorio comunale, che verrà affidato alla scadenza del contratto in essere;

Atteso che l'art. 14 D.lgs. 201/2022 impone che l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

- c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000;

Atteso che nel caso di affidamenti *in house*, ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. n. 201/2022, l'istruttoria dovrà altresì dare espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività 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*;

Rilevato che:

- a) è possibile, già in questa fase, e fatta salva l'istruttoria che verrà eseguita secondo gli indirizzi sopra riportati, ottenere, attraverso la consultazione di banche dati pubbliche (ISPRA e ARERA), una rappresentazione della situazione gestionale del servizio di igiene urbana e ambientale nel Comune e, dunque, riportare in maniera oggettiva i risultati conseguiti dall'attuale gestione *in house*;
- b) in particolare, come si evince dal report allegato, CEM, che attualmente serve un bacino di utenza di quasi 700.000 abitanti (12° posto a livello nazionale) su un territorio che si estende per 617,05 km², si pone al primo posto in Italia per livello di raccolta differenziata tra i gestori con più di 600.000 abitanti (RD media 80,90%, ben al di sopra della media nazionale - 66,63% - e regionale - 73,90% - dati ISPRA) e ai primi posti tra le società *in house* lombarde; la produzione di rifiuto indifferenziato pro capite nei Comuni serviti da CEM è pari a 81,33 kg/ab., di gran lunga inferiore alla media nazionale - 165,55 kg/ab. - e regionale - 123,05 kg/ab. Nei Comuni serviti da CEM in cui è stato introdotto il c.d. Ecuosacco, la percentuale di raccolta differenziata è ancora maggiore (85,08%) e la produzione di rifiuti indifferenziata sensibilmente inferiore (63,48 kg/ab.);
- c) come si evince dalle evidenze del bilancio aziendale CEM Ambiente S.p.A. assicura, ed ha assicurato sin dalla sua trasformazione in S.p.A. avvenuta nel 2003, una significativa solidità economico-finanziaria e patrimoniale, confermata dalla recente valutazione peritale effettuata dall'esperto dott. Corrado Colom-bo, dottore commercialista e revisore contabile in Milano, Via Carducci n. 32, che ha stimato il valore di patrimonio netto di CEM in € 87.680.893; in particolare, dagli ultimi bilanci si evidenziano i seguenti dati numeri, che attestano lo stato di salute dell'azienda:
- d) l'esperienza maturata nel corso della gestione *in house* realizzata da CEM ha assicurato nel tempo la possibilità di beneficiare, estendendole progressivamente a tutti i Comuni soci, le migliori organizzative ed operative adottate in forma sperimentale sul territorio di alcuni Comuni capifila (cfr. progetto Ecuosacco), dandosi seguito a quella transizione dalla logica dell'esecuzione contrattuale che caratterizza i contratti con esternalizzazione a terzi ad una logica di gestione attiva e di co-progettazione *in progress* che può a pieno titolo realizzarsi attraverso

l'affidamento *in house* (nei termini e secondo le motivazioni diffusamente espresse nella sentenza Consiglio di Stato n. 842/2024);

- e) CEM Ambiente, declinando proattivamente il presupposto del costituire una sorta di articolazione organizzativa del Comune affidante *in house*, ha assicurato storicamente e concretamente in favore dei propri Comuni soci una serie di utilità di supporto organizzativo, funzionale ed informativo, integrative e complementari della gestione dei servizi di igiene urbana quali, tra le altre:
- le attività di supporto e consulenza per tutto quanto concerne la gestione dei rifiuti e delle problematiche amministrative, tecniche e/o operative riferite a tale ambito (recepimento modifiche normative, nuovi adempimenti, nuove progettualità finalizzate al miglioramento dei servizi, etc.), incluse le attività di organizzazione e programmazione dei servizi e di monitoraggio sul territorio;
 - le attività di adeguamento del servizio al quadro regolatorio in via di sviluppo ed agli adempimenti da questo introdotti anche a carico dei Comuni quali ETC (Enti Territorialmente Competenti) in funzione di monitoraggio e miglioramento continuo delle prestazioni nel settore dei rifiuti urbani, con particolare riferimento ai seguenti aspetti, nel tempo oggetto di specifiche interlocuzioni con i soci e di proposte di supporto e collaborazione da parte di CEM:
 - * predisposizione del PEF grezzo (come obbligo di legge) e complessivo, come da prassi in essere;
 - * supporto finalizzato alla messa a regime delle disposizioni introdotte dall'Autorità ARERA nei diversi ambiti, anche rispetto alle competenze dei Comuni ETC;
 - * organizzazione di sessioni formative specifiche sulla regolazione;
 - * supporto nell'implementazione dell'Anagrafica territoriale del servizio di gestione dei rifiuti urbani (ATRIF);
 - * condivisione dei processi di adeguamento alle disposizioni in materia di qualità tecnica e contrattuale (TQRIF);
 - * revisione ed adeguamento del contratto di servizio allo schema tipo di cui alla delibera ARERA 385/2023/R/rif., processi tutti condotti in collaborazione tra CEM e Comuni così come l'integrazione della carta dei servizi e l'attivazione dei servizi integrativi previsti da ARERA (es. servizio di pronto intervento);
 - il presidio di ulteriori attività e servizi accessori di supporto per i Comuni soci, quali la compilazione e la presentazione delle rilevazioni online O.R.So. e del modello Unico di Dichiarazione in Materia Ambientale, etc.;
 - la progettazione, programmazione e realizzazione di campagne comunicative ed informative, dedicate al Comune e sovra territoriali, implementazione di software e/o applicazioni specifiche, anche dedicate agli utenti del servizio;
 - il presidio e l'efficientamento della partita riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, etc.), con riferimento sia alle cessioni effettuate nell'ambito delle convenzioni CONAI che a libero mercato;
 - la progettazione di migliorie dei servizi (es. Ecuosacco, distributori automatici dotazioni sacchi) e la condivisione con i Comuni ai fini della concreta attivazione / implementazione degli stessi ai fini del miglioramento dei servizi e dei risultati gestionali in ottica di miglioramento quali-quantitativo delle raccolte e di riduzione della produzione della frazione secca;
- f) i costi del servizio nei Comuni serviti da CEM, secondo i parametri del costo €/ton. e €/ab., sono rispettivamente € 297,83 ed € 126,83, di gran lunga inferiori sia ai costi medi rilevati a livello nazionale - rispettivamente € 400,07 ed € 197,02 - che a livello di macro area Nord - rispettivamente € 356,10 ed € 188,60;
- g) nel Comune di Liscate, il livello di raccolta differenziata si attesta al 82,44% e la produzione di rifiuto indifferenziato pro capite è pari a 80,12 kg/ab. Il costo €/ab. è pari 149,36 e il costo €/ton. è pari a 320,73 (dati anno 2023);

h) da quanto sopra si deduce che l'attuale gestione *in house* sul territorio ha raggiunto significativi livelli di efficacia, efficienza ed economicità del servizio;

Rilevato inoltre che tra le linee programmatiche del Piano Industriale di CEM 2022-2026, approvato all'unanimità dall'Assemblea dei Soci, si riscontra l'obiettivo - nel medio periodo - di consolidamento/ estensione territoriale, ossia di confermare e possibilmente accrescere il bacino di utenze servite, continuando ad attuare politiche di sviluppo volte ad unire la qualità e la sostenibilità ambientale dei servizi resi con il contenimento delle relative tariffe, anche attraverso investimenti strategici (impiantistici, di personale, ecc.) finalizzati a implementare i servizi e, in ultima analisi, a rispondere alle esigenze specifiche delle amministrazioni servite. Il tutto in continuità con quanto avvenuto nel recente passato in cui, nel solo triennio 2022-2024, sono entrati a far parte della società n. 7 Comuni, per circa 42 mila abitanti serviti, mentre è in corso il procedimento per l'adesione del Comune n. 77 (Massalengo);

Rilevato altresì che l'adesione ad una società *in house* pluripartecipata ha il pregio di garantire al Comune una gestione di rilievo sovracomunale, in linea con l'intervenuto quadro normativo che tende ad imporre gestioni dei servizi pubblici in forma aggregata e tale da superare la frammentazione gestionale del servizio di igiene ambientale di che trattasi, realizzando così economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza su ambiti territoriali ottimali, in linea con le previsioni dell'art. 3-bis del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e dell'art. 5 del D.lgs. 201/2022 e pur in assenza della definizione di specifici ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei da parte di Regione Lombardia;

Richiamata altresì la deliberazione di Consiglio Comunale n. 30 del 1/10/2025 avente ad oggetto: CONFERMA, CON INTEGRAZIONI MOTIVAZIONALI IN RISPOSTA AL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI (DELIBERAZIONE N. 195/2025/PASP del 03.07.2025), DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N.19 DEL 04.06.2025, AVENTE AD OGGETTO "APPROVAZIONE DEL PROCESSO DI AGGREGAZIONE VOLONTARIA SOCIETARIA NEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA - SINERGIE TRA SERVIZI A RETE - ACQUISTO DA PARTE DI CAP HOLDING S.P.A. DI PARTECIPAZIONI SOCIALI IN AEMME LINEA AMBIENTE S.R.L. FUNZIONALI ALLO SVILUPPO DI UN GESTORE INTEGRATO DI AREA VASTA, con cui l'amministrazione ha confermato la propria volontà di procedere nel processo di aggregazione societaria già approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 19 del 04/06/2025;

Atteso che l'operazione di cui sopra come approvata prevede l'ingresso di CAP nella compagine societaria di AEMME Linea Ambiente - ALA S.r.l. (di seguito "ALA"), società a capitale interamente pubblico che svolge l'attività inerente ai servizi di igiene urbana ed ambientale in favore degli Enti Locali che ne detengono una partecipazione indiretta, secondo il modulo dell'*in house* a cascata. L'ingresso di CAP in ALA, oltre ad attivare un percorso di razionalizzazione volontaria delle gestioni mono o pluricomunali esistenti verso la costruzione di un gestore integrato di medio-grandi dimensioni, consentirà di conseguire vantaggi economici e gestionali anche nei servizi svolti da CAP in favore di tutti i Comuni soci, sia nel caso in cui il singolo Comune abbia deliberato o intenda deliberare - con successivo provvedimento - un affidamento del servizio di igiene urbana, sia nel caso in cui abbia un diverso operatore nel proprio territorio;

Ritenuto che in virtù di quanto sopra, è interesse del Comune avviare l'istruttoria finalizzata alla riprogrammazione del servizio di igiene urbana ed ambientale sempre attraverso logiche e schemi pubblicistici, improntati alla valorizzazione dei principi di efficienza, efficacia, economicità, funzionalità e qualità del servizio, con marginalizzazione dello scopo lucrativo, perseguendo gli obiettivi di massima soddisfazione dell'utenza, salvaguardia della salute e rispetto dell'ambiente

(cfr. nuovi artt. 9 e 41 Cost.). L'istruttoria dovrà valutare, dunque, la sussistenza delle condizioni e dei requisiti per l'affidamento del servizio in questione alla Società *in house providing* CEM Ambiente S.p.A. sia con riferimento alle altre modalità di gestione del servizio così come previsto dall'art. 14 del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, sia con riferimento alla procedura di aggregazione intrapresa da CAP;

Ritenuto necessario che l'istruttoria dovrà essere impostata tenendo conto, innanzitutto, dei principali indicatori relativi al servizio di igiene urbana e ambientale, tra cui i costi di riferimento individuati dall'ARERA, gli indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi e lo schema tipo del contratto di servizio predisposto dall'Autorità. Dovranno essere presi altresì a riferimento i parametri economici contenuti nel PEF, predisposto secondo le indicazioni fornite da ARERA e, in particolare, il metodo tariffario c.d. MTR-2 (o metodo successivamente introdotto); infine, dovrà essere effettuata una analisi economico-qualitativa della *performance* del servizio del territorio di Liscate rispetto ad altre realtà che presentano caratteristiche omogenee, desumendo elementi utili dalla valutazione di ulteriori parametri, sia tecnici che economici, ritenuti dall'Amministrazione comunale di fondamentale importanza per l'analisi in questione quali, ad esempio:

- la percentuale di raccolta differenziata (%RD);
- la quantità di rifiuto indifferenziato prodotto per abitante (RUR/Ab);
- i costi del servizio per abitante (CTot/Ab);
- i costi del servizio per tonnellata di rifiuto prodotta (CTot/ton);

Ritenuto utile per svolgere l'istruttoria secondo gli indirizzi sopra riportati, richiedere a CEM la presentazione di un progetto tecnico ed economico per la gestione del servizio di igiene urbana ed ambientale nel territorio comunale a far data dalla scadenza del contratto in essere, da considerare atto propedeutico alla valutazione finale;

Visti:

- i pareri favorevoli resi ai sensi dell'art. 49 e dell'art. 147-bis del D.lgs. 267/2000;
- gli articoli 48 ("Competenze della Giunta") e 107 ("Funzioni e responsabilità del Dirigente") del D.lgs. 267/2000;
- lo Statuto comunale di Liscate;

CON VOTI favorevoli e unanimi,

DELIBERA

1. **DI DARE ATTO** che le premesse e le considerazioni sopra richiamate formano parte integrale e sostanziale del presente atto deliberativo, così come gli allegati che si producono;
2. **DI CONFERIRE** mandato all'Ing. Silvia Cividini, nel suo ruolo di Responsabile del Settore n. 1 "Centrale Unica di Committenza e Ambiente", sulla base del presente atto di indirizzo di avviare l'istruttoria finalizzata alla scelta della modalità di gestione del servizio di igiene urbana e ambientale nel territorio comunale che verrà affidato alla scadenza del contratto in essere e, in particolare, alla valutazione della sussistenza delle condizioni e dei requisiti per l'affidamento del servizio in questione alla Società *in house providing* CEM Ambiente S.p.A.;
3. **DI PUBBLICARE** la presente deliberazione nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale ai sensi e per gli effetti del D.lgs. n. 33/2013, aggiornato dal successivo D.lgs. n. 97/2016.

COMUNE DI LISCATE

Città metropolitana di Milano

Il presente verbale viene letto e sottoscritto come segue:

Verbale della Giunta Comunale
n° 46 del 07-10-2025

IL Sindaco

IL Segretario Comunale

Lorenzo Fucci

Dott.ssa Marzo Miriam

Firmato digitalmente, ai sensi del D.Lgs. 82/200

Firmato digitalmente, ai sensi del D.Lgs. 82/2005

La presente deliberazione:

È stata PUBBLICATA oggi all'Albo Pretorio on-line del Comune di Liscate e vi rimarrà per 15 giorni consecutivi;

Liscate, lì a

IL Segretario Comunale

Dott.ssa Marzo Miriam

Firmato digitalmente, ai sensi del D.Lgs. 82/2005

La presente deliberazione è divenuta esecutiva in data per il decorso del termine di 10 giorni dalla pubblicazione ai sensi dell'art. 134, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.
Li

IL Segretario Comunale

Dott.ssa Marzo Miriam

Firmato digitalmente, ai sensi del D.Lgs. 82/2005