



COMUNE DI POGLIANO MILANESE
Città Metropolitana di Milano

AFFIDAMENTO IN HOUSE DEI SERVIZI DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO, MANUTENZIONE ORDINARIA DI STRADE, PIAZZE, MARCIAPIEDI E MANUTENZIONE DEI BENI IMMOBILI COMUNALI ALLA SOCIETA' GESEM S.R.L.- PERIODO 01/10/2019 – 31/12/2019

RELAZIONE AI SENSI dell'art. 192 D.lgs 50/2016

1.1. Quadro di sintesi relativo alla storia della società GeSeM Srl

1. GeSeM S.r.l. (di seguito "*la Società*") è una società partecipata dai Comuni di Arese (27,6%), Lainate (27,6%), Nerviano (21,6%), Pogliano Milanese (9,5%) e Rho (9,6%), Pregnana Milanese (2,05%) e Vanzago (2,05%) è titolare della gestione dei seguenti servizi per conto dei Comuni soci:
 - a. Controllo e coordinamento del servizio di igiene urbana integrato, ad eccezione del Comune di Rho;
 - b. Gestione del servizio di riscossione di tutte le entrate tributarie (incluse anche alcune entrate extra tributarie), ad eccezione del Comune di Rho per il quale al momento riscuote solamente la ICP e la TOSAP;
 - c. Gestione del servizio di pubbliche affissioni;
 - d. Gestione in concessione degli impianti pubblicitari (transenne, pensiline, cestini, orologi, impianti pubbliche affissioni) per i Comuni di Arese e Pogliano Milanese.
2. i Comuni limitrofi di Arese, Lainate, Nerviano, Pogliano Milanese, Rho, Pregnana Milanese e Vanzago hanno già avviato una profonda collaborazione istituzionale nella gestione sovracomunale di alcune funzioni e servizi, avvalendosi, ai sensi del comma 5 dell'art. 113 dlgs 267/00 e oggi dei principi comunitari, di una società di capitali a totale partecipazione pubblica denominata GeSeM S.r.l. (Gestione Servizi Municipali Nord Milano);
3. Il Comune di Pogliano Milanese ha già sperimentato l'utilizzo della propria Società in house nei servizi oggetto della presente relazione ottenendone i seguenti benefici:
 - i. Diminuzione dei costi di intervento;
 - ii. Incremento della qualità del servizio;
 - iii. Migliore flessibilità ed elasticità gestionale
4. E' intenzione del Comune continuare tale positiva esperienza.

2. Elementi per la qualificazione dei servizi oggetto della presente relazione.

La Giurisprudenza amministrativa ha chiarito che per servizi strumentali si debba intendere quelle attività finalizzate alla produzione di beni e servizi da erogare a supporto di funzioni amministrative

di natura pubblicistica, di cui resta titolare l'Ente di riferimento, o con i quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali, realizzando quindi attività "rivolte essenzialmente alla P.A. e non al pubblico, diversamente dalla società costituita per la gestione dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente, in via immediata, esigenze generali della collettività" (Tar Lazio, Sez. III, Sent. n. 2514/08; Tar Puglia, Sez. II, Sent. n. 4306/02).

Seppure, infatti, tali società strumentali esercitino attività di natura imprenditoriale, ciò che rileva è che siano state costituite per tutelare in via primaria l'interesse e la funzione pubblica dell'Amministrazione di riferimento, per la cui soddisfazione è anche possibile che venga sacrificato l'interesse privato imprenditoriale.

Sussiste, pertanto, il carattere della strumentalità, ogni qual volta l'attività che queste sono chiamate a svolgere sia rivolta agli stessi Enti, per corroborare le funzioni di loro competenza secondo l'ordinamento amministrativo (Tar Veneto, Sez. I, Sent. 788/08 e Tar Lazio, Sez. II, Sent. . 5192/07).

Allo stesso modo, la società potrebbe essere incaricata dello svolgimento externalizzato di attività di stretta competenza dell'Ente Locale, svolgendo di fatto indirettamente compiti propri dell'Ente.

Tali parametri, secondo i Giudici amministrativi, valgono a offrire un criterio certo e affidabile di distinzione rispetto alle fattispecie in cui dette società sono chiamate a realizzare un servizio pubblico locale, non rivolto direttamente agli Enti pubblici azionisti, bensì ai cittadini-utenti che fruiscono del servizio pubblico (come avviene, ordinariamente, per un concessionario di pubblici servizi, preposto proprio a rendere il servizio agli utenti in luogo della P.A. cui tale compito spetterebbe).

Pertanto, è possibile sostenere che hanno natura di servizi strumentali quelle attività che possono essere affidati a terzi esclusivamente attraverso un contratto di appalto e non con un atto di concessione, in quanto sono servizi diversi da quelli erogati dall'Ente a favore della collettività, ma "servono" all'Ente latu sensu per approvvigionarsi o che comunque sono svolti nell'esclusivo interesse dell'Amministrazione.

Rientrano, quindi, tra questi, pacificamente, i servizi di gestione degli immobili, la gestione del territorio, relativamente ad esempio alla manutenzione stradale e alla cura del verde.

4. Requisiti per i modelli di gestione "in house" – riferimenti principali.

L'affidamento diretto cosiddetto in house è istituito di origine comunitaria. La Corte di Giustizia ha identificato le condizioni fondamentali per ricorrervi nel "controllo analogo" sulla società da parte degli enti soci e nella "destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante", oltre che nella totalità della partecipazione pubblica. Alla Corte di Giustizia si è conformata la giurisprudenza interna (da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2013, n. 4832).

Si configura una relazione in house solo allorché tra le parti non si possa identificare l'esistenza di un vero e proprio rapporto contrattuale, non essendo ipotizzabile alcuna terzietà sostanziale tra ente locale affidante e soggetto gestore. Ciò si verifica "...solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano..." (sentenza Teckal, Corte di Giustizia, 18 novembre 1999, causa C-107/98).

La figura si fonda sull'assunto per cui non vi è lesione del principio comunitario della concorrenza allorché possa escludersi che l'azienda affidataria sia un vero imprenditore, circostanza che si verifica ogniqualvolta questa agisca in assenza del così detto rischio di impresa, rilevando solo quale braccio operativo dell'amministrazione, o longa manus della stessa. Si verifica così una relazione tra due soggetti che sono solo formalmente, ma non sostanzialmente, distinti.

Requisiti dell'in house, che devono sussistere tutti congiuntamente, sono:

a) la totale partecipazione pubblica.

Secondo Corte di Giustizia, Grande sezione, 8 aprile 2008, n. 337, "La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società esclude, in ogni caso, che l'amministrazione aggiudicatrice abbia su detto ente un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi".

La totale partecipazione pubblica nella società in house distingue il fenomeno dell'in house da quello delle società miste, che è una delle forme di partenariato pubblico-privato (nella specie istituzionalizzato, cosiddetto PPPI): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

b) Il controllo analogo. 5

Siffatto requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'in house e quello di più difficile individuazione.

La nozione di "controllo analogo" impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca. Il controllo analogo sul soggetto comporta "un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti" (Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Il controllo tra l'ente locale socio e la società affidataria deve andare ben oltre quello esercitabile in qualità di semplice socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario (Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo c. Comune di Busto Arsizio).

Dal che consegue che la possibilità di influenza determinante, la quale si deve manifestare in un controllo effettivo e strutturale sul soggetto in house, anche se non comporta l'annullamento di tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale da parte dello stesso (Corte Cost. 28 marzo 2013, n. 50).

c) La prevalenza dell'attività con l'ente affidante; ossia le prestazioni devono essere destinate in via principale ed esclusiva all'ente di riferimento e, conseguentemente, le altre attività devono avere carattere marginale e sussidiario.

Secondo la Corte di Giustizia un'impresa svolge la parte più importante della sua attività con l'ente che la detiene se l'attività di detta impresa è destinata principalmente all'ente stesso e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale; inoltre, nell'ipotesi in cui diversi enti detengono un'impresa, la condizione medesima può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività, non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Così che l'attività da prendere in considerazione, nel caso di un'impresa detenuta da vari enti, è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti (Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio).

I requisiti sono specificamente illustrati nelle due tabelle riportate di seguito.

Tabella 1

| Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" | | |
|---|---|---|
| Requisito | Riferimenti | Note specifiche |
| Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati. | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03 (punti 49 e 50) | La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottosta a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente.</p> |
| | <p>Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04 (punto 31)</p> | <p>La partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata nel capitale di una società alla quale partecipa pure l'autorità pubblica concedente esclude in ogni caso che la detta autorità pubblica possa esercitare su una tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi</p> |
| <p>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).</p> | <p>Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37)</p> <p>Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57)</p> | <p>Il fatto che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria potrebbe indicare, pur non essendo decisivo, che l'amministrazione aggiudicatrice in questione esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi del punto 50 della sentenza Teckal.</p> |
| <p>Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici (enti locali), anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.</p> | <p>Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 200..., causa C-324/07 (punti 50 e 54)</p> | <p>Nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, <u>il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente.</u></p> <p>Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | | intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato <u>congiuntamente</u> dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza. |
| | Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punto 63) | Se un'autorità pubblica diventa socia di minoranza di una società per azioni a capitale interamente pubblico al fine di attribuirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità pubbliche associate a detta società esercitano su quest'ultima può essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, qualora esso sia esercitato congiuntamente dalle stesse. |
| | Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33) | Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta. |

| | | |
|--|--|---|
| Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house. | Corte di Giustizia CE, Sez. II, sentenza 17 luglio 200..., Causa C-371/05 (punto 26) | (Un) comune ha la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti (della società controllata) tramite la <u>nomina dei membri degli organi direttivi di tale società</u> e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima. Tale facoltà è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune su detta società analogo a quello esercitato sui propri servizi, così da soddisfare la prima condizione stabilita dalla Corte al punto 50 della sentenza Teckal. |
| Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso. | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72) | Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un'estensione dell'oggetto sociale a nuovi importanti settori, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. |
| Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci. | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. d e sintesi in punto 72) | Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un ambito territoriale di attività è ampliato a tutto il paese e all'estero, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. |
| | Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91) | Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) <u>l'attività di tale società è limitata al territorio di detti enti</u> ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi. |

| | | |
|--|---|--|
| Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione) | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. e e sintesi in punto 72) | Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da una situazione in cui il Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. |
| | Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91) | Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) tramite organi statuari composti da rappresentanti di detti enti, questi ultimi esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società. |
| Effettività del controllo analogo. | Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13 novembre 200..., Causa C-324/07 (punto 46) | Il controllo esercitato sull'ente concessionario da un'autorità pubblica concedente deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale. |
| | Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 13-25 marzo 2013 (punto 6.4.) Nota bene: la sentenza è assunta come specificativa dei profili di ricaduta nell'ordinamento nazionale della giurisprudenza della Corte di Giustizia. | La Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato « <u>un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni.</u> » Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma |

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| | | che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione. |
| Funzione del controllo analogo | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 65) | Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario "in house" deve risultare che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti. |

Tabella 2

| Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci | | |
|---|---|---|
| Requisito | Riferimenti | Elementi specificativi del requisito |
| Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società. | Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63) | Le prestazioni di una società affidataria in house devono essere sostanzialmente destinate in via esclusiva all'ente locale in questione. La società in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della sentenza Teckal, solo se l'attività della stessa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. |
| Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente affidante – attività svolta a favore di più enti affidanti. | Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 70 e 71) | Nel caso in cui diversi enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente |

| | | |
|--|--|---|
| | | considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti. |
| | Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 200..., causa C-324/07 (punto 44) | Quando un ente concessionario è detenuto da varie autorità pubbliche, la condizione relativa alla parte più importante della sua attività può ricorrere considerando l'attività che tale ente svolge con l'insieme di dette autorità. |
| | Corte di giustizia europea, Sez. II, sent. 17 luglio 200... n. C-371/05 (punto 32) | Nel caso in cui diversi enti detengano un'impresa, la condizione relativa all'attività può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti. |

Parte seconda

5. Coerenza con i requisiti comunitari del modulo di affidamento adottato per i servizi oggetto della presente relazione. Rilevazione degli elementi attestanti la sussistenza dei requisiti comunitari sull'affidamento in house alla società GeSeM Srl

Il modello gestionale prescelto per il servizio oggetto di affidamento deve essere sottoposto a verifica in ordine alla rilevazione dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'in house providing.

La presente relazione evidenzia gli elementi di analisi volti a riscontrare la sussistenza dei requisiti in particolare secondo il criterio di effettività del controllo analogo e della prevalenza dell'attività svolta a favore di tutti i Comuni soci della società affidataria.

Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- a) nello statuto della società GeSeM Srl;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (visura camerale rilasciata dalla Camera di Commercio);
- c) nel sistema dei controlli sulla società GeSeM Srl ;

d) nel sistema di verifiche delineato dalla convenzione in essere che regola i rapporti tra le parti;

La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario sono riportati gli elementi specifici rilevati nel rapporto tra il Comune di Pogliano Milanese e la società GeSeM Srl con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati.

La prima colonna individua il requisito comunitario, come descritto in dettaglio in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella Tabella 1 della Parte prima della presente relazione.

La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune e la società in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in house providing dei servizi affidati.

La terza colonna evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna.

Tabella A

| Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Pogliano Milanese e la società GeSeM Srl | | |
|--|--|--|
| Requisito ordinamento comunitario | Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune e società corrispondente al requisito comunitario | Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato |
| Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati. | Lo Statuto della società GeSeM Srl contiene norme che prevedono la trasferibilità delle quote solo a soggetti pubblici (enti pubblici locali territoriali) Il capitale sociale della società è interamente detenuto da soggetti pubblici, quali, nello specifico, anche dal Comune di Borgo Verezzi | Statuto - Art. 5) Capitale comma 5.3 La quota di capitale pubblico non può essere inferiore al 100% per tutta la durata della società; possono concorrere a comporre il capitale pubblico anche le partecipazioni di società vincolate per legge ad essere a capitale interamente pubblico. |
| Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house. | Il Comune di Pogliano Milanese in qualità di socio ha diritto di voto per la nomina del consiglio di amministrazione. | Art. 13) Amministrazione 13.1 La società potrà essere amministrata, alternativamente, a seconda di quanto stabilito dai soci in occasione della nomina. |
| Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso. | L'oggetto sociale è circoscritto alle attività previste dall'oggetto sociale | Art. 3) Oggetto sociale La società ha per oggetto le seguenti attività: |

| | | |
|---|--|---|
| | statutario. | - la gestione di servizi strumentali per conto dei Comuni soci e l'assunzione di partecipazioni, non nei confronti del pubblico, ma nei confronti di società controllate, pubbliche o miste, che svolgano attività inerenti i servizi di interesse generale o strumentali. |
| Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci. | Lo statuto della società delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci. L'attività della società è limitata al territorio di detti enti. | Art. 3) Oggetto sociale La società è in ogni caso vincolata a realizzare prevalentemente la propria attività con i soci, e comunque con le collettività rappresentate dai soci e nel territorio di riferimento dell'insieme dei soci medesimi. |
| Limitati poteri dell'organo di gestione della società. | La società ha come organo amministrativo un amministratore unico o un c.d.a. composto da tre membri. I poteri del consiglio di amministrazione sono definiti nello Statuto. | L'art. 9 dello statuto delinea le attribuzioni in capo all'assemblea. L'art. 18 dello statuto delinea i poteri dell'organo amministrativo |
| Effettività del controllo analogo. | Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di Pogliano Milanese sulla società attraverso: a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale – art. 21 b) l'invio da parte della società di apposita reportistica sull'andamento economico gestionale (=obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti di ogni Comune socio) Il Comune di Pogliano Milanese ha quindi la possibilità di influenzare, in modo determinante in ragione della quota di capitale sociale posseduta, sia gli obiettivi strategici che le decisioni importanti della | 21) Controllo analogo Al fine di garantire ai Comuni soci un "controllo analogo", i soci stabiliscono che, in considerazione dell'affidamento dei servizi alla società Gesem, possono esercitare poteri di direzione, coordinamento e supervisione attraverso l'assemblea ordinaria della società, la quale provvederà ad esercitare il controllo analogo mediante: - la valutazione del livello di efficienza ed efficacia della gestione del servizio da parte della società e delle sue controllate nonché del suo andamento generale e del grado di raggiungimento degli obiettivi; - l'approvazione del budget, del piano industriale, del piano degli investimenti e |

| | | |
|--|---------|--|
| | società | <p>del bilancio pluriennale, sia propri che di eventuali società controllate;</p> <p>- l'approvazione dell'indirizzo strategico e delle più rilevanti operazioni. Né il piano industriale, né gli altri documenti programmatici possono essere approvati o attuati dagli organi amministrativi della società prima che siano stati esaminati ed approvati dall'assemblea.</p> <p>21.1 A tale proposito - e per un effettivo controllo - i Soci di GeSeM, riuniti nell'Assemblea dei Soci, su proposta dell'Organo amministrativo della Società, approvano, entro il 31 dicembre di ogni anno, una Relazione Previsionale annuale (di seguito "la Relazione") contenente i seguenti elementi fondamentali:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) obiettivi, risultati attesi e strategie da attuare da parte delle Società; 2) piano operativo e relativo budget economico; 3) investimenti previsti e modalità di finanziamento; 4) previsioni finanziarie. <p>La relazione costituisce atto fondamentale di indirizzo e programmazione per le Società e per i suoi Organi. La stessa potrà essere espressamente modificata, nel corso dell'anno e su proposta del Consiglio di Amministrazione, da parte dell'Assemblea dei Soci.</p> <p>L'Assemblea dei Soci approva la relazione con una maggioranza qualificata.</p> <p>L'Organo amministrativo della GeSeM Srl sottopone semestralmente all'Assemblea dei Soci la "Relazione semestrale" in cui siano riportati gli aspetti più rilevanti dell'attività delle Società, anche ai fini della verifica del grado di attuazione della Relazione Previsionale.</p> <p>A tutte le riunioni dell'Assemblea</p> |
|--|---------|--|

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>ordinaria è richiesta la partecipazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Direttore Generale e degli Amministratori delle Società controllate da GeSeM.</p> <p>21.2 Inoltre le decisioni relative alla gestione dei servizi affidati alla Società GeSeM riguardanti un singolo Comune socio, potranno essere deliberate dall'Assemblea e/o dal CdA a maggioranza e comunque soltanto con l'assenso espresso del Rappresentante di quel Comune socio. Altresì le decisioni relative a servizi riguardanti un singolo o più Comuni, potranno essere deliberate a maggioranza semplice dei presenti;</p> <p>21.3 Sono altresì sottoposte all'approvazione dell'assemblea dei Sindaci dei Comuni soci le decisioni del CdA di GeSeM relative:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ad acquisti e cessioni di beni immobili; - ad acquisti e cessioni di beni mobili il cui importo sia superiore ad euro 50.000,00 (cinquantamila); - a cessioni di azienda o rami di azienda e partecipazioni sociali da parte della stessa Società GeSeM e società partecipate; - ad assunzione di mutui o finanziamenti di importi superiori ad euro 100.000,00 (centomila); - a concessioni di fideiussioni e/o ogni altro tipo di garanzia reale o personale; - ed in ogni caso per tutte le operazioni commerciali e finanziarie il cui importo sia superiore ad euro € 100.000,00. <p>21.4 Ai fini dell'esercizio del controllo analogo, verrà altresì costituito apposito organismo di coordinamento dei soci per la cui composizione e funzionamento si rimanda ad apposita convenzione tra i Comuni da stipularsi ai sensi</p> |
|--|--|---|

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>dell'art. 30 del TUEL.</p> <p>21.5 A prescindere dagli obblighi di cui ai commi precedenti, è inoltre consentito a ciascun Sindaco dei Comuni soci, il diritto di chiedere informazioni in merito alla gestione dei servizi affidati, purché tale diritto non venga esercitato secondo modalità e tempi da ostacolare una gestione corretta ed efficiente della società stessa.</p> <p>Gli Amministratori e i sindaci inoltre sono tenuti a collaborare, anche tramite la comunicazione dei dati che vengono richiesti, al fine di consentire il "controllo analogo" da parte del singolo Ente locale su ciascun servizio affidato alla società.</p> |
|--|--|---|

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune quale ente affidante e la società quale soggetto affidatario "in house" dei servizi in argomento, risulta che l'ente affidatario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Le motivazioni dell'affidamento diretto a Gesem srl

L'affidamento in house del servizio di manutenzione immobili comunali a Gesem srl risulta preferibile, rispetto al ricorso al mercato, per le seguenti peculiarità:

- In primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico che intercorrerà tra l'Ente locale ed il soggetto affidatario, rapporto che consente al Comune di Pogliano Milanese di espletare un controllo sul servizio erogato più incisivo di quello praticabile su di un soggetto terzo: il controllo effettuato dall'Ente si estende anche agli atti gestionali della società con il risultato finale di favorire un controllo di dettaglio circa l'erogazione dei servizi affidati, con particolare riferimento alla verifica che i suoi standard prestazionali e qualitativi siano tali da perseguire e realizzare gli obiettivi di efficienza ed efficacia che presiedono alla promozione dello sviluppo economico e civile della comunità locale;
- La Gesem srl ha nel suo organico personale specializzato da poter destinare alla gestione del Servizio di manutenzione del verde pubblico, manutenzione ordinaria di strade, piazze, marciapiedi e manutenzione dei beni immobili comunali, che ha già garantito per il Comune di Pogliano Milanese nel contratto di servizio in essere con esito più che positivo, la qualità del servizio;
- Si può identificare nel suo "core business" il Servizio di beni strumentali dedicati all'ente locale e ampiamente sperimentati operativamente presso i Comuni soci.

Verifica convenienza economica

- La convenienza del presente contratto non si misura unicamente in termini puramente economici, ma in termini generali di gestione. Si ravvisa, infatti, una forte economia nella gestione del servizio in quanto lo spostamento in capo a Gesem S.r.l. di tutte le fasi amministrative, gestionali, tecniche e contabili comporta un sicuro rafforzamento delle disponibilità di tempo interne all'ente, infatti il mancato ricorso al mercato si giustifica anche con il venir meno della gestione delle attività necessarie per l'affidamento, la gestione, la contabilizzazione dei servizi di manutenzione che comporta un vero e proprio risparmio gestionale all'interno dell'ente, non solo a livello tecnico ma anche a livello contabile e amministrativo;
- la gestione del servizio a seguito del prolungamento del contratto in essere con Gesem S.r.l. produrrebbe inoltre effetti positivi in quanto nel tempo si sono acquisite modalità operative standardizzate che risultano performanti sia in termini di qualità del servizio stesso che in termini di costo/lavoro per gli uffici;
- In ultima istanza va considerato che i costi del servizio, pari ad euro 22.684,93.-, oltre IVA per mesi tre, periodo compreso tra il 01.10.2019 e il 31.12.2019, in una dinamica di comparazione con quelli praticati sul mercato di riferimento e comparati con appalti simili già affidati dal Comune di Pogliano nei precedenti anni, sono economicamente competitivi e tali da far risultare conveniente sotto il profilo economico, l'affidamento in house del servizio ad Gesem srl.

Segue dimostrazione comparativa

ANALISI CONGRUITA'

Il servizio per il periodo intercorrente tra il 01/10/2019 e il 31/12/2019, prevede le seguenti prestazioni:

1. Manutenzione ordinaria del verde pubblico - 2 interventi da effettuarsi nei mesi di ottobre e novembre 2019;
2. Sfalcio delle banchine stradali - 1 intervento;
3. Diserbo aree pavimentate;- 1 intervento;
4. Raccolta manuale di foglie, pulizia del secco della pianta, taglio arbusti morti, potature cespugli;
5. Manutenzione ordinaria di strade, piazze, marciapiedi e manutenzione dei beni immobili comunali;

COSTI

I costi sono desunti dal prezziario " Opere a verde Assoverde 2012"

- Intervento n. 1 : sfalcio di tutte le aree verdi € 10.261,52 x 2 giri = €20.523,05;
- Intervento n. 2: € 2.042,80;
- Intervento n. 3: € 4.100,00 ;

TOTALE

€26.665,85

- Intervento n. 4: Si è calcolato che occorrono 100 ore x n. 2 operai di cui:
 - 1 Nolo a caldo Autocarro: costo orario € 53,14 = € 5.314,00
 - 1 operaio più nolo utensile : costo orario € 38,91 = € 3.891,00
 - **TOTALE** € 9.205,00

- Intervento n.5: Si è calcolato che occorranzo 100 ore x n. 2 operai di cui:

| | | |
|-----------------------------|------------------------|-------------------|
| - 1 Nolo a caldo Autocarro: | costo orario € 53,14 = | € 5.314,00 |
| - 1 operaio 3° livello : | costo orario € 35,50 = | € 3.550,00 |
| TOTALE | | € 8.864,00 |

Il totale dell'appalto di servizio risulta quindi: € 26.665,85 + € 9.205,00 + € 8.864,00 = € 44.734,85

La media degli sconti praticati dagli operatori economici per appalti di manutenzione del verde , già affidati dal Comune di Pogliano nei precedenti anni si attestano su una percentuale pari al 44,14%;

Praticando lo stesso sconto su € 44.734,85 otteniamo un valore di **€ 24.988,89**;

L'appalto in oggetto affidato ad un operatore economico sul mercato , sarebbe costato per tutti i 5 interventi **€ 24.988,89**;

Affidato a Gesem s.r.l. ha un costo complessivo di **€ 22.684,93.-**.

CONCLUSIONI

In relazione a quanto precedentemente argomentato, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine all'affidamento per ulteriori mesi tre (periodo 01/10/2019 – 31/12/2019) del contratto Rep. n.16 del 01/08/2019 in essere tra il Comune di Pogliano Milanese e Gesem S.r.l. con scadenza 30/09/2019, per il "*servizio di manutenzione del verde pubblico, manutenzione ordinaria di strade, piazze, marciapiedi e manutenzione dei beni immobili comunali del Comune di Pogliano Milanese*", in considerazione del fatto che in linea generale, l'affidamento "in house" a Gesem S.r.l., del servizio in argomento risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, e non rigidamente vincolato al rispetto del solo contratto;
- i costi sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente come dimostrato nell'analisi congruità, realizzando Gesem S.r.l., una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna così da risultare la proposta di Gesem S.r.l., effettivamente vantaggiosa;
- il raggiungimento di una qualità del servizio decisamente superiore a quella realizzata in precedenti appalti affidati dal Comune di Pogliano milanese ad operatori del mercato per il medesimo servizio ;

Nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sull'affidamento dei servizi pubblici locali, si ritiene opportuno e conveniente, procedere all'affidamento in house per ulteriori mesi tre (periodo 01/10/2019 – 31/12/2019) alla società Gesem srl del "*Servizio di manutenzione del verde pubblico, manutenzione ordinaria di strade, piazze, marciapiedi e manutenzione dei beni immobili comunali del Comune di Pogliano Milanese*" già in essere tra il Comune di Pogliano Milanese e la Società stessa a scadenza 30/09/2019.

La Responsabile dell'Area Lavori Pubblici
Arch. Giovanna Frediani