



**Comune di Pogliano Milanese**

**Affidamento in “house”**  
*Servizio manutenzione*  
*segnaletica stradale orizzontale*

**RELAZIONE SULLA SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E VALUTAZIONE DI CONGRUITA’  
ECONOMICA**

**ART. 192, COMMA 2, DLGS 50/2016 E SS.MM.II.**

1. Il quadro normativo di riferimento
2. I servizi della Società Gesem S.r.l.
3. Tipologia degli interventi da svolgere
4. L'offerta economica della Società Gesem S.r.l. per il Servizio di gestione del servizio di segnaletica stradale orizzontale del Comune di POGLIANO MILANESE
5. Il confronto con il mercato- congruità economica dell'offerta.
6. Elementi di Qualità del Servizio
7. Conclusioni ed esito della verifica art. 192 D.Lgs 50/2016

## Premessa

Il presente documento ha lo scopo di analizzare la congruità economica dell'offerta presentata dalla società in house Gesem S.r.l., ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 recante il "Regime speciale degli affidamenti in house", per il servizio di manutenzione della segnaletica orizzontale stradale a favore del Comune di Pogliano Milanese.

### 1. Il quadro normativo di riferimento

Le direttive comunitarie e il nuovo codice dei contratti (D.Lgs. 50/2016) hanno disciplinato la nozione di appalto *in house* basandosi sul principio per il quale il rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e organismo affidatario è soltanto apparentemente intersoggettivo ma, sostanzialmente equiparabile a un rapporto interorganico, escludendolo quindi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, a condizione che siano soddisfatti i presupposti previsti dal Codice e che sia dimostrata la "congruità economica" dell'offerta, nel caso specifico, di Gesem S.r.l. (art. 192, D.Lgs. 50/2016), alla quale si intendono affidare il servizio di manutenzione della segnaletica orizzontale stradale per il Comune di POGLIANO MILANESE.

I presupposti stabiliti dal D.Lgs. 50/2016, che escludono il Comune di POGLIANO MILANESE dalla disciplina dell'evidenza pubblica, recepiscono la normativa europea e nazionale in tema di *in house* e sono sintetizzati nel comma 1 dell'art 5 dello stesso Codice<sup>1</sup>.

Il rapporto *in house* tra Gesem S.r.l. e il Comune di POGLIANO MILANESE è conforme al dettato normativo in quanto:

- 1) Gesem S.r.l. non ha partecipazione diretta di capitali privati, ed è Società interamente a capitale pubblico, nella quale il Comune di POGLIANO MILANESE possiede partecipazione del 9,5 % del Capitale;
- 2) Il 100% delle attività di Gesem S.r.l. consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dai

---

<sup>1</sup> Comma 1, Art. 5 D.Lgs 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico): una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita 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 è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati ad eccezione di forme di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Comuni Soci;

- 3) Il Comune di POGLIANO MILANESE esercita su Gesem S.r.l. un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, come emerge dallo Statuto Societario, all'articolo 3 (Oggetto Sociale), all'art. 6 (Soggezione ad attività di Direzione e Coordinamento) e all'articolo 21 (Controllo Analogo).

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che il Comune di POGLIANO MILANESE esercita su Gesem S.r.l. è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, così come è stato precisato dalla Corte di Giustizia dalla sentenza Teckla, la quale introduceva il principio secondo cui le disposizioni del diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi (Cfr. Maria Luisa Chimenti, Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC; 2016. Nel Diritto Editore).

Inoltre, la direttiva sugli appalti precisa che l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della controllata.

Alla luce degli elementi riportati è possibile affermare che la società Gesem S.r.l. rispetta le condizioni previste all'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016 .

Tuttavia, per poter legittimamente approvare l'affidamento del servizio a Gesem, essendo i servizi da questa prestati disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è da verificare, invece, ai sensi del comma 2, art. 192, D.Lgs 50/2016:

- 1) la congruità economica dell'offerta presentata per i servizi da gestire;
- 2) le ragioni del conseguente mancato ricorso al mercato da parte del Comune di POGLIANO MILANESE;
- 3) i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche in riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché ottimale impiego delle risorse.

La valutazione della congruità dei costi, elemento centrale della verifica richiesta dalla norma, dovrebbe essere frutto dell'analisi comparata dei costi dei servizi di Gesem S.r.l., con i costi applicati nelle procedure di gara per l'acquisizione di servizi simili e per affidamenti diretti di servizi comparabili a quelli offerti da Gesem S.r.l., anche se non completamente sovrapponibili.

## **2. I servizi della Società Gesem S.r.l.**

I Comuni Soci di Arese, Lainate, Nerviano, Rho, Pregnana Milanese, Vanzago e

POGLIANO MILANESE hanno espresso e concretizzato negli assetti proprietari di Gesem S.r.l. la volontà politica forte e determinata di perseguire forme sempre più profonde e innovative di collaborazione istituzionale nella gestione sovra-comunale dei servizi pubblici locali.

Tra i principali servizi e attività erogate dalla società Gesem S.r.l., si individuano in particolare:

1. Gestione del servizio di igiene urbana;
2. Riscossione sia ordinaria che coattiva di tutte le entrate tributarie dei Comuni incluse anche altre entrate extra-tributarie;
3. Gestione delle pubbliche affissioni e degli impianti di pubblicità;
4. Manutenzione ordinaria e straordinaria di beni comunali;
5. Manutenzione del verde pubblico;
6. Gestione della pubblica illuminazione;
7. Gestione dei parcheggi comunali a pagamento.

### **3. Tipologia degli interventi da svolgere:**

Prima del presente affidamento il servizio di manutenzione della segnaletica stradale orizzontale veniva affidato annualmente con affidamento diretto a ditte specializzate nel settore.

Le necessità del Comune di Pogliano Milanese per il servizio da svolgere sono:

- Realizzazione segnaletica orizzontale comprensiva della fornitura della vernice spartitraffico, strisce bianche e gialla rinfrangente. Pulizia del tracciamento della pavimentazione misurata per l'effettiva quantità.

<b>Articolo</b>	<b>indicazione dei lavori misure</b>	<b>Unità - ml/cad/mq</b>
Striscia	Larghezza cm 12	ml
Striscia	Larghezza cm 15	ml
Linea d'arresto/zebratura	urbana	mq
freccia urbana	dritta	cad
freccia urbana	destra/sinistra	cad
freccia urbana	doppia	cad
scritta STOP	urbana	cad
Triangolo	dare precedenza urbano	cad
Attraversamenti	pedonali e/o ciclabili	mq
posto BUS	m.l. 14 con pittogramma incluso	cad

#### **4. L'offerta economica della Società Gesem S.r.l. per il Servizio di manutenzione della segnaletica stradale orizzontale per il Comune di POGLIANO MILANESE**

Le prestazioni relative alle manutenzioni ordinarie per il Comune di POGLIANO MILANESE consistono nell'esecuzione del servizio di manutenzione del verde e piccole manutenzioni dei beni immobili comunali (edifici, sedi stradali ed aree pubbliche).

La tipologia degli interventi e le modalità di esecuzione sono riportate nel dettaglio nel Capitolato tecnico prestazionali allegato alla bozza di contratto.

La scelta da parte del Comune di affidare direttamente il Servizio a Gesem, S.r.l. secondo la modalità dell'House Providing, trova la sua giustificazione nell'obiettivo di garantire una migliore flessibilità ed elasticità gestionale delle risorse, umane e tecniche, connesse ad un Servizio altamente specializzato e personalizzato che non consentirebbe al Comune di provvedere autonomamente alla sua gestione.

La società Gesem s.r.l. offre il servizio di segnaletica stradale orizzontale per alcuni comuni soci limitrofi tale presenza permetterà di gestire i servizi in tutti i Comuni con le stesse modalità operative e con una condivisione di risorse, permettendo una gestione unitaria sovra-comunale. e questo comporta i seguenti vantaggi:

- unitarietà ed efficientamento della operatività delle attività che a cadenza stagionale ( Annuale) , gestite in maniera coordinata, possono portare ad un netto incremento del livello qualitativo dei servizi;
- unitarietà del sistema dei controlli sui servizi forniti dalla Società in house;

Inoltre rispetto alle Aziende private, le Aziende pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto ma, tenuto comunque conto della centralità dell'equilibrio economico a valere nel tempo dell'organizzazione, devono raggiungere una pluralità di scopi, tra i quali rientra anche la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti.

Il rapporto tra Comune e Gesem S.r.l. sarà disciplinato da un Contratto di Servizio e da un apposito Capitolato che definirà i contenuti e le modalità di erogazione dei servizi.

Nel Capitolato prestazionale tecnico saranno esplicitati inoltre gli elementi di qualità che caratterizzano il rapporto tra Comune e Società di natura pubblica, rispetto al modello dell'esternalizzazione completa, dove l'Ente affida per un numero di anni prestabiliti il servizio senza alcuna flessibilità gestionale.

Nel modello in house, il Comune mantiene, all'opposto, la possibilità di governare il servizio in considerazione dello stretto rapporto con la propria Società.

## 5. Il confronto con il mercato- Congruità economica dell'offerta

A dimostrazione della convenienza economica, sebbene non sempre sia facile confrontare i servizi offerti da GeSeM con quelli offerti dal *mercato che è finalizzato a realizzare utili d'impresa* poiché la Società in house si limita a richiedere la copertura dei costi, è stata effettuata una ricerca su affidamenti recenti, i cui risultati sono i seguenti ( **offerta Gesem s.r.l. prot. n.6575 del 09/06/2021**):

Colonna			( a )	( b )	( c )
Articolo	indicazione dei lavori misure	Unità - ml/cad/mq	Valorizzazione media di mercato (*)	Valorizzazione Gesem Nuovo offerta	Valorizzazione Gesem Ripasso offerta
Striscia	Larghezza cm 12	ml	0,40	0,18	0,15
Striscia	Larghezza cm 15	ml	0,29	0,20	0,16
Linea d'arresto/zebratura	urbana	mq	4,38	1,95	1,55
freccia urbana	dritta	cad	4,23	3,00	2,60
freccia urbana	destra/sinistra	cad	4,23	3,00	2,60
freccia urbana	doppia	cad	4,23	3,70	3,20
scritta STOP	urbana	cad	4,23	3,90	3,50
Triangolo	dare precedenza urbano	cad	4,23	3,50	3,10
Attraversamenti	pedonali e/o ciclabili	mq	4,38	2,33	1,95
posto BUS	m.l. 14 con pittogramma incluso	cad	28,00	25,60	21,00

(\*) Il valore di mercato indicato nella colonna **(a)** è stato ricavato confrontando i prezzi indicati nelle aggiudicazioni effettuate nel biennio 2019/2020 presenti in Sintel - Mepa

## 6. Elementi di Qualità del Servizio

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento a Gesem S.r.l. del servizio, oggetto di valutazione, permette all'Ente di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, che ricomprende tra l'altro la possibilità di definire una pianificazione degli interventi di manutenzione volta a garantire sempre la massima aderenza alle esigenze del Comune .

La Società gestisce altri servizi per il Comune di POGLIANO MILANESE, rendendo possibile una notevole sinergia tra i diversi servizi in modo da incrementare l'efficienza della gestione complessiva delle attività gestite da Gesem.

L'affidamento del Servizio di manutenzione della segnaletica stradale orizzontale alla Società In-House, Gesem Srl, garantisce all'Ente:

- la conservazione del know-how acquisito negli anni passati che ha permesso alla Società di conoscere a fondo il territorio, avendo in corso anche il servizio di manutenzione ordinaria degli immobili comunali;
- il consolidamento del know-how nella gestione della manutenzione della segnaletica stradale orizzontale che potrebbe tornare utile allo sviluppo strategico della Società in house negli anni futuri;
- il miglioramento dell'efficienza del Servizio, mediante investimenti diretti a migliorare la qualità e l'affidabilità del servizio e la condivisione di risorse e mezzi con gli altri Comuni Soci, presso cui la Società svolge lo stesso servizio.

Inoltre, dato che “*GeSeM Srl*” già opera nel territorio di alcuni Comuni Soci limitrofi con proprio personale e per gli stessi servizi, tale presenza permetterà la gestione del servizio in diversi Comuni con le stesse modalità operative e con un numero di risorse allargate, permettendo una gestione unitaria sovra-comunale. L'affidamento ad essa del servizio manutenzione della segnaletica stradale orizzontale sul territorio del Comune di POGLIANO MILANESE genera economie di scala, capaci di incrementare l'efficienza della gestione.

## **7. Conclusioni ed esito della verifica art. 192 D.Lgs 50/2016**

In conclusione, per quanto possibile, il confronto tra l'offerta economica di Gesem S.r.l. (offerta prot. n. 6575 del 09/06/2021) ed i valori di aggiudicazione delle procedure di gara esaminate per il servizio di segnaletica stradale orizzontale, porta a concludere che l'offerta presentata da Gesem S.r.l. possa ritenersi complessivamente “congrua”, tenuto conto di tutti gli elementi qualitativi e quantitativi esaminati.

Il concetto di congruità esprime il suo massimo significato nel corretto rapporto tra qualità del servizio reso e costo. Infatti, la multidisciplinarietà dell'oggetto sociale della società e la conoscenza profonda del territorio Comunale fanno di Gesem S.r.l. un riferimento portante dell'attività istituzionale del Comune, che consente alla società di rispondere alle diverse richieste di servizi finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Comune.

Dal punto di vista qualitativo, appare, inoltre, evidente come l'offerta di Gesem sia maggiormente rispondente alle esigenze di governo del Comune, che attraverso lo stretto rapporto con la propria società potrà gestire i servizi in modo più rispondente alle esigenze dei cittadini.

Di fatto, la società Gesem gestisce il suddetto servizio anche per gli Enti Soci con risultati convenienti, grazie all'esperienza, al know-how posseduto e agli standard di qualità garantiti nel



settore, ed inoltre opera già nel Comune con la presenza di proprie risorse presenti sul territorio comunale per l'intero anno.

Tra i principali vantaggi che Gesem S.r.l. sarebbe in grado di offrire per il relativo servizio si riconoscono:

- la possibilità di prevedere a proprio carico, e quindi senza pesare sui Comuni soci, investimenti sui mezzi e macchinari, al fine di consentire una maggiore affidabilità ed efficacia;
- la possibilità per il Comune Socio di corrispondere un canone di importo minore rispetto a quello previsto in caso di affidamento a terzi, in relazione ai servizi ed alle modalità di svolgimento;
- la possibilità di realizzare con l'affidamento del servizio di manutenzione della segnaletica stradale orizzontale un "Sistema di Manutenzioni" unitario, insieme agli altri servizi di manutenzione già svolti per l'Ente, il quale costituirà un vantaggio per il Comune Socio considerata:
  - l'unitarietà del sistema dei controlli sui servizi forniti dalla Società in house;
  - l'unicità di referenza per tutte le ragioni di rapporto utenza/servizio.

Da un punto di vista normativo e giurisprudenziale, i Servizi strumentali e pubblici possono essere affidati e gestiti indifferentemente sia attraverso l'espletamento di una gara, ad evidenza pubblica, sia mediante forme di partenariato pubblico-privato, sia tramite affidamento diretto, In-House, senza gara di un soggetto, qualora ricorrano in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del c.d. controllo analogo e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

Pertanto, secondo la consolidata Giurisprudenza Europea ed Amministrativa, l'affidamento In-House non costituisce una ipotesi residuale, bensì una delle ordinarie forme di affidamento e di gestione dei Servizi Strumentali e Pubblici.

Le ragioni del mancato ricorso al mercato, ai fini della presente offerta, possono ravvisarsi nella garanzia della sua congruità economica in ragione:

- del contenuto dell'offerta che evidenzia le singole quotazioni per ogni articolo;
- della qualità che l'affidataria si impegna a garantire a favore del Comune Socio e a favore della sua collettività;

In conclusione, in relazione a quanto premesso, ed in considerazione al fatto che:

- 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.

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,

si ritiene pertanto che sussistano le ragioni per considerare “congrua” l’offerta economica presentata da Gesem S.r.l. e per non ricorrere al mercato per i servizi in essa contenuti, con l’ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Giugno 2021

La Responsabile dell’Area Vigilanza ad interim  
*Giuseppina Rosanò*