

COMUNE DI NERVIANO
Città metropolitana di Milano



VALUTAZIONE CONGRUITA' ECONOMICA
EX ART.192, COMMA 2, D.LGS. 50/2016

PREMESSA

Il presente documento ha lo scopo di analizzare la congruità dell'offerta economica 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 stradale del Comune di Nerviano.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il rapporto in house tra Gesem S.r.l. e il Comune di Nerviano è conforme al dettato normativo nazionale e comunitario.

A livello nazionale l'articolo 5 del D.lgs. 50/2016 prevede principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico, in particolare, in 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:

1. Il Comune di Nerviano esercita su Gesem S.r.l. un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. Il 100% delle attività di Gesem S.r.l. consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dai Comuni Soci ed istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
3. Gesem S.r.l. non ha partecipazione diretta di capitali privati, ed è una società interamente a capitale pubblico, la cui attività è finanziata in modo totalitario da Enti pubblici territoriali;

Inoltre per quanto stabilito testualmente da ANAC con il parere AG 70/2015/Ap:

1. L'accordo deve regolare la realizzazione di un interesse pubblico, effettivamente comune ai partecipanti, che le parti hanno l'obbligo di perseguire come compito principale, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli Enti coinvolti;
2. Alla base dell'accordo deve esserci una reale suddivisione dei compiti e responsabilità;
3. I movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l'accordo devono configurarsi solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un vero e proprio corrispettivo comprensivo di un margine di guadagno;
4. Il ricorso all'accordo non può interferire con il perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione di servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati Membri. La collaborazione pertanto non può trasformarsi in una costituzione di un puro artificio diretta ad eludere le norme menzionate e gli atti che approvano l'accordo, nella motivazione, devono dar conto di quanto su esposto.

A livello comunitario la Corte di Giustizia Europea ha precisato:

1. Che nessun prestatore privato sia posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti;
2. Che la cooperazione tra essi istituita sia unicamente retta da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.

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 la congruità economica ai sensi del comma 2, art. 192, del 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 Nerviano;
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, elemento centrale della verifica richiesta dalla norma, dovrebbe essere frutto dell'analisi comparativa che verrà effettuata analizzando e raffrontando l'offerta economica di Gesem S.r.l., rappresentata dal "canone".

L'OFFERTA ECONOMICA DELLA SOCIETÀ GESEM S.R.L. PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEL PATRIMONIO COMUNALE DEL COMUNE DI NERVIANO – MANUTENZIONE SEGNALETICA STRADALE VERTICALE ED ORIZZONTALE

Offerta pervenuta con Pec prot. n. 10392 del 13/04/2021 (agli atti del comando).

PERIODO BIENNALE 2021-2022

Importo annuo offerta: € 70.844,00 (IVA compresa)

L'oggetto del contratto consiste nella gestione, pianificazione, organizzazione ed esecuzione del servizio di gestione del patrimonio comunale, mediante la realizzazione del seguente servizio strumentale:

ORIZZONTALE

- Servizio di manutenzione della segnaletica stradale orizzontale, eseguito da una squadra (in servizio ordinario dal lunedì al venerdì) composta da due operai attrezzati di furgone, traccialinee, dime ed il materiale necessario per allestire i cantieri stradali nelle ore diurne;
- Gestione amministrativa e coordinamento del servizio che riferisce al comandante della Polizia Locale di Nerviano.

Descrizione delle attività da svolgere:

1. La manutenzione della segnaletica stradale orizzontale, comprendente servizio di n. 15 settimane annue di servizio, non necessariamente consecutive per complessive 1305 ore (comprehensive di 75 ore calcolate forfettariamente per gli spostamenti da e per il cantiere).

- il rifacimento della segnaletica esistente sulle superfici stradali di strisce, frecce, scritte, zebraure, aiuole, spartitraffico, aree di parcheggio, di sosta, piste ciclabili, corsie riservate, gli oneri di pulizia, del tracciamento della pavimentazione e la misura per calcolare l'effettiva quantità eseguita;

- gli interventi di realizzazione di nuova segnaletica su indicazione della Polizia Locale;

- La fornitura di vernice a solvente spartitraffico inclusa nel servizio. Non sono inclusi altri oneri eventualmente riferibili all'acquisto ed alla posa di vernici speciali (vernici bicomponente, termoplastiche o altre).

2. Il servizio di manutenzione della segnaletica stradale verticale, con le seguenti modalità di intervento:

- interventi a chiamata per ripristino segnaletica verticale danneggiata entro il primo giorno lavorativo utile, successivo alla segnalazione, anche per un solo cartello danneggiato;

- riparazione e/o sostituzione della segnaletica, inclusa la posa in opera di pali di sostegno in acciaio zincato diam. 60 mm, di qualsiasi altezza fino a 4,00 m., compreso la formazione dello scavo per la fondazione, il getto del calcestruzzo, la posa del palo, il ripristino della zona interessata e pulizia ed allontanamento di tutti i materiali di risulta, se necessario con fornitura dei relativi segnali da sostituire;

- la rimozione di segnaletica stradale verticale composta da palo di sostegno e segnale, con ripristino della zona interessata e pulizia ed allontanamento di tutti i materiali di risulta con relativo smaltimento. Installazione ex novo di eventuale segnaletica verticale. I servizi sopradescritti rientrano nel conteggio complessivo delle 15 settimane e delle complessive 1305 ore di cui al precedente punto 1).

3. Posizionamento di segnaletica temporanea (es. in caso di buche, cedimenti) per urgenze con transenne, birilli, deviazioni, entro il primo giorno lavorativo utile successivo alla segnalazione comprensivo di fornitura del materiale e relativa successiva rimozione ad urgenza cessata.

4. Attività di posa/rimozione della segnaletica temporanea fuori dall'orario di servizio in caso di eventi programmati e preventivamente comunicati come fiere, eventi sportivi o altro, per un massimo di n. 10 interventi per evento fuori dall'orario di servizio nel nastro orario dalle 05.00 alle 02.00;

NOTA BENE: Nell'importo dell'offerta dovrà essere inclusa la fornitura della segnaletica verticale e segnaletica temporanea necessaria a realizzare il servizio di manutenzione segnaletica verticale sino ad un importo massimo annuo complessivo di €. 6.680,00 esclusa IVA (€. 8.149,00 inclusa IVA).

ELEMENTI DI QUALITÀ DEL SERVIZIO

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento a Gesem S.r.l., 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 e della cittadinanza.

Inoltre, considerato che Gesem S.r.l. già opera nel territorio di alcuni Comuni soci limitrofi con proprio personale e per gli stessi servizi, tale presenza permetterà una gestione sovracomunale dei suddetti servizi, mediante il ricorso a risorse allargate e a modalità operative condivise.

In tal senso, l'affidamento dei servizi strumentali alla gestione del Patrimonio comunale di Nerviano, potrà garantire al Comune rilevanti economie di scala, capaci di incrementare l'efficienza della gestione, per effetto delle quali i costi fissi della Società avranno un'incidenza media e marginale inferiore rispetto alla previgente concessione.

Rispetto agli affidamenti effettuati negli anni precedenti si mettono in evidenza i seguenti punti di miglioramento del servizio:

SEGNALETICA ORIZZONTALE

1. L'affidamento del servizio con previsione di rifacimento della segnaletica orizzontale con presenza fissa e continuativa di una squadra dedicata per minimo n. 15 settimane consentirà di effettuare il rifacimento di tutta la segnaletica orizzontale presente sul territorio, a differenza degli affidamenti effettuati in passato che consentivano la realizzazione solamente del 50% della segnaletica orizzontale esistente;

MANUTENZIONE/RIPRISTINO SEGNALETICA VERTICALE

2. Interventi a chiamata per ripristino segnaletica verticale danneggiata entro il primo giorno lavorativo utile, successivo alla segnalazione, anche per un solo cartello danneggiato.

Questa formula garantirà il pronto ripristino anche per un solo cartello danneggiato entro il giorno successivo alla segnalazione.

È fondamentale mettere in evidenza che tale sistema di intervento, in passato non è mai stato garantito da nessuna ditta affidataria, sia per la tempestività dell'intervento sia per l'intervento anche per un solo cartello.

Tale formula non trova riscontro nelle offerte disponibili in Consip come disponibilità da parte delle ditte presenti sul mercato.

3. Posizionamento di segnaletica temporanea per urgenze con transenne, birilli entro il primo giorno lavorativo utile successivo, comprensivo di fornitura materiale. Tale servizio, che non è presente né presso altre offerte in Consip né sul mercato tradizionale, consentirà al Comando di Polizia Locale di gestire le varie situazioni di chiusure e/o delimitazioni conseguenti ad urgenze, quali buche, crolli, pericoli riguardanti la incolumità sulla pubblica via.

4. Posizionamento di transenne e chiusura strade a seguito di manifestazioni programmate sino ad un massimo di dieci eventi. Anche tale servizio non trova corrispondenza nelle offerte Consip né sul mercato tradizionale, consentirà in difetto di mancanza di disponibilità dell'Ufficio Tecnico Comunale sia per carenza di personale che per carenza di attrezzature, di far fronte alle chiusure strade a seguito di eventi organizzati dal comune quali ad esempio le Fiere.

Si sottolinea che trattasi di un servizio "a corpo" che soddisfa le peculiari necessità di interventi così come sopra specificati.

IL CONFRONTO CON IL MERCATO

Allo scopo di effettuare un'analisi sulla "congruità" dell'offerta presentata da Gesem S.r.l., è stata indetta una indagine di mercato con invito a 5 operatori economici reperiti sulla piattaforma Sintel aventi requisiti per effettuare lavori di segnaletica orizzontale e verticale.

L'invito a voler fornire la migliore offerta economica, relativamente ai servizi a corpo così come descritti nell'offerta presentata da Gesem ha dato i seguenti risultati:

- n. 3 ditte non hanno presentato nessuna offerta;
- n. 1 ditta con nota pervenuta in data 29/04/2021 prot. 12758 ha dichiarato di non ritenere opportuno presentare offerte in quanto non in grado di rispettare le tempistiche di servizio richieste;
- n. 1 ditta con prot. n. 13063 del 3/5/2021 ha presentato un'offerta annua di € 79.180,00 + IVA pari ad € 17.419,60 per un importo complessivo pari ad € 96.599,60.

Pertanto l'offerta annua presentata da Gesem S.r.l. risulta economicamente più vantaggiosa con un risparmio di € 25.755,60.

Relativamente al servizio offerto da Gesem Srl, la presenza continuativa sul territorio di una squadra dedicata a tale servizio oltre che dal punto di vista del soddisfacimento delle reali necessità, avrà indubbiamente una resa ed una progressione più efficace e continuativa rispetto ad interventi programmati in modo discontinuo.

Tale presenza continuativa garantirà non solo un intervento/annuo completo di ripasso della segnaletica orizzontale su tutto il territorio, ma anche di nuovi interventi specifici secondo le necessità dell'Ente e gestione della segnaletica verticale (con interventi specifici o di riordino) in particolare nel periodo invernale, per sostituzione parti ammalorate, ripristini, posa nuova ecc...., in aggiunta la squadra verrà impegnata secondo il bisogno ed in relazione alle condizioni per l'esecuzione del servizio base per l'espletamento di attività residuali e di manutenzione minori, garantendo una più efficace, efficiente risposta.

Quindi l'analisi del canone economico offerta da Gesem S.r.l. è da ritenersi congrua dal punto di vista economico e ulteriormente vantaggiosa da ciò che emerge dal semplice confronto non solo dal valore di ogni annualità ma anche dai servizi offerti da Gesem S.r.l. e giustifica il mancato ricorso al mercato da parte del Comune di Nerviano.

ANALISI E LE MOTIVAZIONI DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

La scelta da parte del Comune di Nerviano di affidare direttamente il Servizio a Gesem, 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 duttilità degli interventi, la disponibilità immediata delle risorse, la qualità del servizio verso la collettività in termini di maggiore affidabilità, duttilità e presenza costante sul territorio consentirebbe al Comune di conseguire notevoli benefici, tra i quali si evidenzia:

1. Riduzione dei tempi di intervento secondo le esigenze dell’Amministrazione potendo disporre quotidianamente della presenza di una squadra riservata sul territorio;
2. Acquisizione nel tempo di un bagaglio conoscitivo che consentirà di registrare ed immagazzinare i dati inerenti al fabbisogno, anche della segnaletica orizzontale e verticale, durante lo svolgimento delle prestazioni su tutto il territorio rendendo in questo modo più facile e mirata la programmazione del lavoro;
3. L’esecuzione di attività residuali e piccoli interventi manutentivi, sempre attinenti al servizio di base, ma accessori alla sua piena funzionalità (per esempio, in forma meramente esemplificativa: eliminazione vegetazione interferente con segnaletica verticale). Attività non ottenibile in un ordinario affidamento al mercato, se non in modo oneroso per l’ente.
4. Il servizio consentirà di gestire il posizionamento della segnaletica temporanea a seguito delle necessità inerenti alla salvaguardia della sicurezza stradale introducendo una sorta di “pronto intervento” su richiesta del Comando di Polizia Locale di Nerviano a seguito di: buche, crolli, chiusura strade ecc.... tale servizio in regime di affidamenti “normali” non veniva effettuato da nessuna ditta tradizionale.
5. Per la sostituzione della segnaletica verticale a seguito di danneggiamento, la principale miglioria consiste nel fatto che la Gesem S.r.l. garantirà tempi di intervento entro le 24/48 ore successivamente alla segnalazione, situazione che negli affidamenti precedenti non veniva garantita.

Il rapporto tra Comune e Gesem S.r.l. sarà disciplinato da un Contratto di Servizio nel quale saranno esplicitati i contenuti del servizio e gli elementi di qualità che caratterizzano il rapporto tra Comune e Società di natura pubblica.

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

CONCLUSIONI ED ESITO DELLA VERIFICA EX ART. 192 D.LGS 50/2016

In conclusione, si evince che l’offerta presentata da Gesem S.r.l. possa ritenersi complessivamente “congrua”, tenuto conto di tutti gli elementi quali-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 finalizzati al raggiungimento degli obiettivi del Comune stesso.

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.

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

1. 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;
2. 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;
3. La possibilità di realizzare con tale affidamento un Servizio di sicuro vantaggio per il Comune Socio in considerazione:
 - a. dell'unitarietà del sistema dei controlli sui servizi forniti dalla Società in house;
 - b. dell'unicità di referenza per tutte le ragioni di rapporto utenza/servizio;
 - c. delle prestazioni residuali, interventi manutentivi e/o accessori al servizio principale che consentirebbero, grazie a questa flessibilità, di dare una risposta veramente efficace ed efficiente alla città;

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

- a. del contenuto dell'offerta;
- b. del canone offerto;
- c. della qualità che l'affidataria si impegna a garantire a favore del Comune Socio e a favore della sua collettività;
- d. della garanzia di servizi aggiuntivi erogabili dall'affidataria.

In conclusione, in relazione a quanto premesso, si ritiene 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.

DATA 04/05/2021

**IL COMANDANTE DELLA POLIZIA LOCALE / PROTEZIONE CIVILE DI NERVIANO
DOTT. FRANCO SANTAMBROGIO**

Firmato digitalmente ai sensi del D. lgs 82/2005

