

**RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING DA PARTE DEL  
COMUNE DI REGGIO EMILIA DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEL MERCATO  
ORTOFRUTTICOLO A CAMPUS REGGIO S.R.L. AI SENSI DELL’ART. 34 COMMA 20 DEL D.L.  
18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONV. IN LEGGE 17 DICEMBRE 2012, N. 221**

**PREMESSA**

Come è noto per i servizi pubblici di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del servizio viene effettuato sulla base di apposita relazione, ai sensi dell’art. 34 comma 20 del D.l. 179/2012 come conv. in l. 221/2012, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelto.

Assumono inoltre particolare rilevanza le previsioni di cui al D.lgs. 175/2016 recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” e s.m.i.

**LA STRUTTURA**

Il Comune di Reggio Emilia è titolare della gestione del servizio mercatale di Reggio Emilia.

L’attività mercatale è svolta presso l’immobile situato in via Cisalpina 9, attualmente di proprietà della società Campus Reggio S.r.l., catastalmente definito come segue:

Catasto Fabbricati del Comune di Reggio Emilia: Foglio 110 particella 30, Foglio 110 particella 266. Il Comune intende procedere ad affidare nuovamente la gestione del servizio mercatale, da svolgersi nella struttura appena descritta.

**IL SERVIZIO PUBBLICO DI GESTIONE DEL MERCATO ALL’INGROSSO**

La gestione del mercato ortofrutticolo comunale è qualificata come un servizio pubblico locale all’art.1 della L. R. n.1/1998 recante la “Disciplina del commercio nei centri agroalimentari e nei mercati all’ingrosso. Abrogazione della l.r. 30 maggio 1975 n. 38”, secondo cui: *“Nell’ambito dei principi posti dalla vigente normativa sulla gestione dei servizi pubblici locali e nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia commerciale e sanitaria, la presente legge disciplina il commercio all’ingrosso dei prodotti agro-alimentari, delle carni, dei prodotti floricoli, delle piante, delle sementi e dei prodotti*

*della pesca, sia freschi che trasformati o conservati, che si svolge nei centri agro-alimentari e nei mercati all'ingrosso”.*

La giurisprudenza qualifica la gestione di un mercato ortofrutticolo comunale come *“attività di rilievo pubblico, in quanto direttamente connesse con basilari interessi della comunità locale”* (Corte dei conti sez. centrale appello n. 178/2015).

Ulteriore giurisprudenza ha affermato che *“La istituzione e la gestione dei mercati all'ingrosso costituiscono un servizio pubblico, ai sensi della legge n. 125 del 1959, degli artt. 117 e 118 Cost. (e conseguente trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario: dpr n. 7 del 1972 e n. 616 del 1977). Le ragioni che giustificano l'intervento pubblico nella materia (...) sono quelle di interesse generale: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità dei prodotti, l'ausilio alla razionalizzazione del sistema distributivo, lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, la promozione dell'associazionismo tra gli operatori economici dei settori interessati, l'abbattimento dei costi, ecc; interessi tutti rilevanti per la comunità interessata...”* (sentenza Corte di Cassazione SSUU 26.2.2004 n. 3899).

La gestione del mercato ortofrutticolo di Reggio Emilia rappresenta un servizio pubblico locale di rilevanza economica particolarmente rilevante per il territorio di Reggio Emilia, permettendo di valorizzare le risorse e le attività locali.

Il predetto servizio, inoltre, si coniuga con le finalità istituzionali del Comune di *“promuovere ed incentivare le iniziative pubbliche e private per favorire l'economia del Comune in sintonia con le vocazioni del territorio, in particolare indirizzando la propria azione alla promozione della funzione sociale e mutualistica dell'iniziativa economica, compatibilmente con il rispetto delle risorse ambientali, la valorizzazione degli ecosistemi, del paesaggio e del patrimonio storico artistico”* (art. 13 dello statuto).

Ai sensi dell'art. 1 della L. R. n.1/1998, il servizio pubblico di gestione del mercato ortofrutticolo ha un ruolo di riferimento nelle fasi dell'aggregazione, della selezione, della conservazione e della distribuzione dei prodotti agro-alimentari.

### **LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Necessita un richiamo la Legge Regione Emilia-Romagna n. 1/1998 recante la *“Disciplina del commercio nei centri agroalimentari e nei mercati all'ingrosso. Abrogazione della l.r. 30 maggio 1975 n. 38”* la quale all'art. 6 individua le *“Forme di gestione dei centri agro-alimentari e dei mercati all'ingrosso”* affermando che:

*“1. Gli enti istitutori provvedono alla gestione nell'ambito delle forme previste dall'art. 22 della L. 8 giugno 1990, n. 142(Ordinamento delle autonomie locali) e dall'art. 12 della L. 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica).*

*2. Gli enti istitutori possono provvedere alla gestione unitaria dei centri agro-alimentari a mezzo di società per azioni e di società consortili per azioni”.*

Va inoltre considerata la normativa vigente in materia di affidamenti in house providing e precisamente:

- l'art. 16 del D.lgs. 175/2016, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che dispone che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che su di esse esercitano il controllo analogo e nelle quali la partecipazione di capitali privati prescritta da norme di legge avviene in forme che non comportino controllo o potere di veto né l'esercizio di una influenza determinante sulla società;
- l'art. 5 del d.lgs. 50/2016, codice dei contratti pubblici, che dispone la non applicazione del codice stesso nel caso di affidamento ad una persona giuridica di diritto privato quando ricorrono le seguenti condizioni:
  - a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che si ha controllo analogo quando l'ente esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata,
  - b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante,
  - c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, a meno che non sia previsto da norme di legge e che non sussistano controlli o poteri di veto e che non venga esercitata una influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Infine, va approfondito l'art. 34 comma 20 del d.l. n. 179/2012, conv. in legge n. 221/2012, secondo il quale: *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione,*

*pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.*

Con riferimento a tale articolo, la giurisprudenza ha osservato che:

*“i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano. L'affidamento diretto, in house - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti” (Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257).*

#### **LA NATURA IN HOUSE DELLA SOCIETA' CAMPUS REGGIO S.R.L.**

Dal 31 ottobre 2014 al 31 ottobre 2019 la gestione del mercato ortofrutticolo era stata affidata alla società MAPRE S.r.l.

A seguito di fusione per incorporazione della società MAPRE S.r.l. in Campus Reggio S.r.l., in data 01/06/2018, Campus Reggio S.r.l. è subentrata nella concessione per la gestione

del mercato ortofrutticolo, permettendo di riunire in un unico soggetto giuridico il gestore del servizio ed il proprietario dei beni immobili adoperati per la gestione del mercato ortofrutticolo.

L'oggetto sociale di Campus Reggio S.r.l. prevede all'art. 2 che *“La Società ha per oggetto esclusivo (...) la produzione di beni e servizi strumentali all'attività del Comune di Reggio Emilia e servizi di interesse generale e comunque necessari al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune stesso. Tali attività vengono affidate alla Società con delibera adottata dagli organi competenti dell'Ente locale in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 267/2000 (TUEL)”*.

Campus Reggio S.r.l. è una società in house, in possesso dei requisiti richiesti dagli artt. 5 del D.lgs. 50/2016 e 16 del D.lgs. 175/2016, ovvero:

- la titolarità pubblica del capitale sociale; più in particolare, la società Campus Reggio S.r.l. è a totale partecipazione pubblica, essendo posseduta al 100% dal Comune di Reggio Emilia;
- oltre l'ottanta per cento del fatturato della società è effettuato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dal socio unico, come chiarito all'art. 1 comma 4 dello statuto. Più nello specifico, l'intera attività della società è svolta nell'esecuzione dei compiti a essa affidati dal socio unico in materia di valorizzazione dei beni immobili, gestione dell'edilizia residenziale e sociale nonché della gestione del mercato ortofrutticolo;
- la sussistenza del controllo analogo, come chiarito all'art. 1 comma 2 dello statuto. Più in particolare, la società Campus Reggio S.r.l., è assoggettata al controllo analogo del suo socio unico, sulla base del documento recante *“PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DI CONSIGLIO P.G. N. 22710 DEL 30/11/2010 “SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA “CAMPUS REGGIO SRL” - APPROVAZIONE DELLO STATUTO E DEL REGOLAMENTO RECANTE LE PROCEDURE E LE REGOLE DI CONTROLLO ANALOGO”* e svolge oltre l'80% del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dal Comune di Reggio Emilia.

L'esercizio del controllo analogo è garantito dalla riduzione dell'autonomia decisionale della Società e dal potere penetrante di indirizzo del socio unico che viene esercitato in virtù delle seguenti previsioni:

- Ai sensi dell'art. 1.2 del Regolamento recante procedure e le regole di controllo analogo *“Campus Reggio è sottoposta ai poteri di*

*direzione e coordinamento da parte del Socio Pubblico ed è soggetta alla sua supervisione per quanto attiene gli atti di gestione, in assenza di qualsivoglia autonomia decisionale in capo alla Società”.*

- *Ai sensi dell’art. 1.3 del medesimo Regolamento è affermato che: “Il controllo analogo sulla Società, nel rispetto delle generali “Linee di indirizzo gestionali di coordinamento e controllo delle società partecipate” approvate dal Comune, è esercitato dal Socio Pubblico nelle forme dell’indirizzo (controllo preventivo), del monitoraggio (controllo contestuale) e della verifica (controllo successivo), sia dando applicazione agli istituti previsti dallo Statuto, sia attraverso le determinazioni dell’Assemblea, sia attraverso la nomina dell’Amministratore Unico, sia attraverso la nomina dell’Organo di Coordinamento e Controllo (...)”.*

Inoltre, va precisato che la qualifica di società in house di Campus Reggio S.r.l. è oggetto di iscrizione all’elenco pubblico delle società in house, disponibile e consultabile sul sito web dell’A.N.A.C., con n. d’iscrizione 2465 del 23/10/2019, attualmente in fase d’istruttoria.

Ai sensi dell’art. 5.3 delle Linee Guida n. 7 adottate con delibera ANAC n. 951 del 20/09/2017, recante *“Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016”*, è stato chiarito che *“la domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di effettuare sotto la propria responsabilità affidamenti diretti dei contratti all’organismo in house, così come prescritto dall’art. 5, comma 1, del Codice dei contratti pubblici”*.

Atteso quanto sopra, si ritiene che la società Campus Reggio S.r.l. presenti i requisiti richiesti per legge per le società in house.

### **POSSIBILI FORME DI GESTIONE DELLA STRUTTURA MERCATALE**

Alla luce della scadenza della concessione per la gestione del mercato, è necessario definire su quali basi procedere al fine di assicurare la prosecuzione dell’attività di gestione della struttura mercatale all’ingrosso di Via Cisalpina.

Sono anzitutto da considerare le possibili forme di gestione che la normativa citata consente.

### 1 Gestione in economia

Il ritorno alla gestione in economia, già abbandonata nel 1981, non appare praticabile, in considerazione della impossibilità del Comune di provvedere con propri mezzi e personale.

### 2 Affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica

L'opzione di procedere ad una procedura ad evidenza pubblica è da escludere per plurime ragioni legate ai seguenti aspetti di natura economico-operativa, nel seguito sintetizzati:.

- Non attrattività della gestione

Va precisato che dal documento prodotto dall'AGCM recante "*Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare*" del giugno 2007 si evince una ridotta attrattività del servizio di gestione dei mercati ortofrutticoli legata a plurimi fattori, ossia:

- a) La presenza sull'intero territorio nazionale esclusivamente del 9% di mercati all'ingrosso capaci di realizzare il 65% degli scambi (attualmente esistono in Italia ben 150 mercati all'ingrosso, di cui i primi 17 realizzano circa il 65% degli scambi). Pertanto, il mercato all'ingrosso, specie in città medio grandi come Reggio Emilia, non è in grado di determinare un alto tasso di scambi tali da generare ingenti introiti per il gestore.
- b) La frammentazione della regolamentazione, nelle rispettive regioni di appartenenza, è accompagnata da una disomogeneità dei contenuti che non permette ai mercati all'ingrosso di fornire servizi omogenei e comparabili.
- c) I servizi forniti presso i mercati ortofrutticoli nonché i prodotti presso essi venduti si discostano significativamente in ragione delle numerose leggi regionali prodotte in materia, rendendo il confronto concorrenziale debole e poco equilibrato.

Alla luce di tali considerazioni ufficiali, deve darsi atto della circostanza che la gestione di un mercato ortofrutticolo di piccole dimensioni come quello sito in Via Cisalpina, non rientrante tra i 17 mercati che realizzano i più alti scambi a livello nazionale, risulterebbe non attrattivo e di nessun interesse per appaltatori interessati a una gestione lucrativa.

Si segnala, inoltre, con riguardo alla possibile attrattività del mercato di Reggio Emilia, che il volume di merce complessiva è passato da 248.222 quintali (q) nel 1981 a 277.344 q nel 1990, per poi iniziare a decrescere, anche sensibilmente: 219.535 q nel 1995, 195.439 q nel 2000, 152.080 q nel 2005, 128.802 q nel 2010 fino al dato dell'anno 2018 di soli 82.671 q; e poi ancora il dato del 2019 è di 92.671 q e quello del 2020 è di 93.940 q.

Parimenti, il numero dei concessionari titolari di imprese che commerciano prodotti ortofrutticoli all'interno del mercato si è ridotto, soprattutto nel corso degli ultimi anni, segnati sia dalla crisi economica sia dall'apertura di altri esercizi commerciali sia di vendita al minuto che di media vendita. Ad oggi, infatti, sono solo 9 le imprese che commerciano frutta e verdura all'interno del mercato di Reggio Emilia ed occupano complessivamente 21 boxes su 32 disponibili. A tali box dati in concessione occorre aggiungere anche 2 boxes dati in concessione per attività di puro magazzino. Restano vuoti dunque 9 boxes, la sala contrattazioni del mercato e un ulteriore sala adiacente il bar (fino a poco tempo fa data in locazione a un idraulico ed adibita quindi a magazzino).

Risultano poi dati in locazione:

- la sala adibita a bar,
- il locale in cui ha sede l'istituto bancario,
- il capannone posto sul lato nord e staccato dal complesso principale,
- l'esercizio commerciale posto al piano terreno della palazzina uffici e dato in concessione ad un esercizio di vendita piante e fiori.

Nonostante le concessioni e i contratti di locazione in essere, il volume d'affari complessivo si è molto ridotto e le aree e gli spazi risultano allo stato poco adatti all'insediamento di attività di media o piccola vendita.

Occorre altresì considerare che la palazzina uffici posta sul lato strada è occupata solo parzialmente in quanto, con la riduzione del personale, vi lavora il solo coordinatore del mercato, con un'eccedenza di tre uffici al piano terreno e tre uffici al primo piano, oltre che degli spazi e servizi accessori. Parimenti, rimane privo di una definitiva assegnazione l'appartamento del custode posto al primo piano della palazzina uffici.

Per quanto attiene allo stato di conservazione e consistenza degli immobili non può non rilevarsi che gli stessi richiedono, anche in considerazione del periodo di edificazione, ormai sempre più interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria. Data l'ampiezza dell'estensione dell'area mercatale e delle strutture, tali interventi risultano piuttosto onerosi.

Tali aspetti rilevano ai fini della esclusione di una procedura ad evidenza pubblica per procedere alla individuazione del gestore.

Infatti, lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica per individuare un concessionario per la gestione del mercato in questione non essendo attrattivo, rischierebbe di andare deserta, determinando un evidente allungamento delle tempistiche per procedere all'individuazione del gestore.

- Assenza di margini di guadagno per il Comune

Ulteriore aspetto rilevante ai fini della valutazione circa l'opportunità o meno di procedere all'affidamento del servizio della concessione per la gestione del mercato ortofrutticolo di Via Cisalpina attraverso una procedura ad evidenza pubblica afferisce alla carenza di un potenziale guadagno da parte del Comune.

Infatti, deve darsi atto che l'affidamento di una concessione di un servizio pubblico (che di per sé non è generatrice di introiti per il concedente, essendo la concessione una forma di affidamento che non prevede il riconoscimento di un compenso) può comportare un introito limitatamente al canone di affitto stabilito per l'uso dell'immobile, generalmente dell'ente locale concedente, per l'esercizio dell'attività gestoria.

Tuttavia, nel caso di specie, il Comune di Reggio Emilia non è proprietario dei beni immobili ove l'esercizio del mercato ortofrutticolo si svolge.

Pertanto, l'unica voce di potenziale guadagno per il Concedente è azzerata in ragione dell'assenza del diritto reale di proprietà sul bene immobile utilizzato per la gestione del mercato.

Conseguentemente, anche laddove si intendesse procedere ad una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del gestore della concessione, lo stesso non apporterà al concedente alcun canone.

Peraltro, la già esposta non attrattività del tipo di attività, evidenziata dall'AGCM, non permetterebbe di poter vantare per una struttura piccola come quella di Reggio Emilia un canone annuo appetibile.

Atteso quanto sopra, non si ritiene conveniente ed economicamente opportuno procedere ad una procedura ad evidenza pubblica per individuare un concessionario per la gestione del servizio di gestione del mercato ortofrutticolo di Via Cisalpina.

### 3 Affidamento in house

L'affidamento attraverso la modalità dell'in house providing per la concessione della gestione del mercato ortofrutticolo di Via Cisalpina, oltre ad essere consentito dalle norme vigenti, appare percorribile per plurime ragioni di convenienza economica di cui meglio nei paragrafi a seguire.

### ***L'AFFIDAMENTO A CAMPUS REGGIO S.R.L. DELLA GESTIONE DEL MERCATO RISPONDE A CRITERI DI ECONOMICITÀ - MOTIVAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELLA SCELTA.***

Secondo la giurisprudenza, la «*scelta della forma di gestione di ciascun servizio deve essere effettuata previa valutazione comparativa tra le diverse forme di gestione previste dalle disposizioni in materia*» (Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 2011, n. 854; ma così già Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 1990, n. 374).

Le Linee Guida per la compilazione della Relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20 del d.l. n. 179/2012, elaborate dall'Osservatorio per i servizi pubblici locali di cui all'art. 13, comma 25-bis del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 conv. in legge 21 febbraio 2014, n. 9 stabiliscono che la dimensione dei costi propri della forma di gestione prescelta è «*da porre a confronto con l'efficienza del servizio nelle diverse opzioni di affidamento*».

La tabella seguente mette a confronto i dati pubblicati relativi ad appalti pubblici di servizio di gestione dei mercati ortofrutticoli, agroalimentari e/o all'ingrosso appartenenti a comuni italiani equiparabili a quello di Reggio Emilia in termini di numeri

COMUNE	Tipologia affidamento	Durata	Canone annuo	Oneri economici sopportati dal Comune
Brescia	Diretto in house providing	10 anni		Detrazione dal corrispettivo annuo per l'affidamento della struttura e delle attività dei costi per gli investimenti che la società si impegna a realizzare.
Palma di Montechiaro	Procedura ad evidenza pubblica	19 anni	€ 9.132,20	Detrazione dal corrispettivo annuo dei costi per i lavori che il gestore dovrà sostenere per rendere agibili i luoghi.
Molfetta	Procedura ad evidenza pubblica	9 anni	€ 2.700,00	Detrazione dal corrispettivo annuo dei costi per i lavori che il gestore dovrà sostenere per attrezzare i luoghi.

Da quanto sopra, risulta una quasi ridotta capacità lucrativa derivante dalla selezione con procedura ad evidenza pubblica di un gestore, atteso il canone annuo assai esiguo richiesto in media e la detrazione dallo stesso dei costi che il gestore deve porre in essere per la manutenzione e/o la messa in ripristino dell'immobile concesso per l'esercizio dell'attività.

Da ciò deriva che la carenza di un canone per l'affidamento diretto del servizio di gestione del mercato ortofrutticolo a favore di Campus Reggio S.r.l. sussistendo un obbligo in capo alla medesima di porre in essere ogni e qualsiasi attività di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili destinati allo svolgimento dell'attività concessa, è rispondente al criterio di economicità nel caso concreto.

## **VANTAGGI QUALITATIVI DELL’AFFIDAMENTO A CAMPUS REGGIO S.R.L. DELLA GESTIONE DEL MERCATO**

### Proprietà degli immobili

Come già chiarito, la società Campus Reggio S.r.l. è proprietaria degli immobili presso i quali è svolta l’attività mercatale, curandone in modo oculato e responsabile lo stato e la destinazione nel rispetto delle previsioni normative.

Tale elemento rappresenta un aspetto non trascurabile in quanto permette di:

- Assicurare una gestione del mercato che tenga sempre in considerazione la destinazione d’uso degli immobili e la loro corretta gestione, nonché il mantenimento in buono stato degli immobili da parte del soggetto a ciò incaricato. Infatti, i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria sono in capo alla società, facendo venire meno ogni e qualsiasi onere in capo al Comune concedente.
- Ottimizzare le risorse, in termini di personale e tempistiche, per le attività legate alla gestione degli immobili, delle dichiarazioni fiscali e delle attività burocratiche ed amministrative destinate alla cura degli immobili per l’esercizio della gestione del mercato. Tale elemento consente di ridurre rischi di contenzioso.
- Ottimizzare i costi legati all’esercizio dell’attività mercatale, permettendo di fare coincidere il gestore con il proprietario degli immobili per l’esercizio dell’attività medesima. Tale aspetto consente, inoltre, di ridurre al minimo il rischio di contenziosi tra gestore e proprietario degli immobili, garantendo piuttosto una gestione pacifica e scevra da tensioni.

### Contenimento dei costi

L’affidamento in house della gestione dell’attività mercatale a favore di Campus Reggio S.r.l. permetterebbe un importante contenimento dei costi di funzionamento, legato a plurimi fattori:

- Costi di funzionamento
- I costi di funzionamento di Campus Reggio S.r.l., con particolare riferimento a quelli legati al personale, sono ridotti in ottemperanza agli obiettivi strategici

fissati annualmente dal socio unico; la società, infatti, si avvale di una sola unità di personale con competenze ampie di coordinamento del mercato, in grado di svolgere un ruolo chiave e di accentrato operativo dell'attività mercatale. La società Campus Reggio S.r.l., negli anni di gestione precedente del mercato ortofrutticolo ha dato prova della capacità di raggiungimento degli obiettivi di funzionamento, con particolare riguardo alla riduzione dei costi del personale imposti dal suo socio unico, riducendo ed ottimizzando le risorse umane per la corretta esecuzione della gestione delle attività mercatali. Attualmente, la società è in grado di mantenere il livello di efficienza nell'esercizio della gestione del mercato non aumentando i costi per il personale.

Tale aspetto è particolarmente importante laddove si proceda ad un confronto con altre realtà mercatali della Regione, i cui costi del personale sono notevolmente più elevati. Al fine di fornire un quadro comparativo completo, si indica nella tabella n. 1 il valore numerico delle risorse destinate alla gestione dell'attività mercatale ed i relativi costi di Regio Emilia e di altre realtà mercatali<sup>1</sup>.

Tabella n. 1

Mercato ortofrutticolo	n. unità di personale al 31.12.2020	Costo aggregato annuale al 31.12.2020
Reggio Emilia	1	€ 40.586
Cesena	3	€ 107.002
Bologna	16	€ 1.081.015,43
Bergamo	4	€ 186.106,00 <sup>2</sup>
Milano	40	€ 3.072.000,00

\

Dai dati elaborati emerge una evidenza incontestabile circa l'ottimizzazione delle risorse e dei costi presso la società Campus Reggio S.r.l. per la gestione del mercato.

Infatti, dalla tabella emerge un numero di unità di personale nettamente più elevato rispetto a quello offerto dalla Società Campus Reggio S.r.l. e un costo medio per il personale pari a € 56.639,24 facendo emergere un'evidente economicità dei costi del personale di Campus Reggio S.r.l.

1 Dati acquisiti dai siti web ufficiali dei mercati interessati, nella sezione "Amministrazione trasparente". Si rileva che non è stato possibile ottenere maggiori dati comparativi con ulteriori mercati presenti nella Regione poiché non tutte le realtà forniscono tale informazione.

2 Dato acquisito dal bilancio

- Convenzione con il Comune di Reggio Emilia

- Campus Reggio S.r.l., al fine di ottimizzare le risorse ed i costi di funzionamento, ha in essere una “Convenzione con la società partecipata Campus Reggio S.r.l. con Socio Unico il Comune di Reggio Emilia per la gestione di servizi a supporto delle attività tecniche, amministrative e giuridiche per la gestione dei procedimenti” al fine di ottenere un supporto dai servizi comunali per lo svolgimento di attività:

1) inerenti ai servizi gestionali generali

2) Inerenti ai servizi tecnici e di Ingegneria ed Architettura, giuridico/amministrativi e finanziari

La predetta Convenzione permette di garantire plurimi vantaggi in capo al Comune socio unico di Campus Reggio S.r.l. afferenti a:

- Vigilanza e controllo sulle attività inerenti alla gestione dell'attività mercatale, permettendo di avere visibilità piena e completa della gestione;
- Certezza del rispetto della normativa e della regolamentazione da parte dei soggetti dedicati alle attività oggetto della Convenzione;
- Ottimizzazione dei costi e delle risorse;
- Assenza di asimmetria informativa, avendo il Comune accesso immediato e diretto alla documentazione interna della società.

#### Controllo sull'operato di Campus Reggio S.r.l. da parte del Comune

La natura in house di Campus Reggio S.r.l. prevede già delle forme di controllo analogo (ai sensi degli artt. 5 del D.lgs. 50/2016 e 16 del D.lgs. 175/2016) esercitate dal socio unico, consistenti prevalentemente in attività di indirizzo e decisioni strategiche, che non lasciano autonomia alla società; a tale controllo, si affianca quello legato all'operato relativo alla gestione delle attività mercatali in virtù della “Convenzione con la società partecipata Campus Reggio S.r.l. con Socio Unico il Comune di Reggio Emilia

per la gestione di servizi a supporto delle attività tecniche, amministrative e giuridiche per la gestione dei procedimenti”, che introduce forme di vigilanza ulteriori a completamento della stringente e penetrante capacità del socio unico di conoscere e verificare quanto posto in essere dalla società.

Tali forme di controllo permettono al Comune di Reggio Emilia di rinvenire in Campus Reggio S.r.l. una *longa manus* dell’ente pubblico, pur esternalizzando il servizio nei confronti di tale soggetto societario, permettendo di assoggettare la gestione dell’attività mercatale al rispetto dei principi pubblicistici di economicità, efficacia ed efficienza tipici dell’azione amministrativa.

Tale fattore permette di rafforzare le ragioni sottese alla scelta di procedere all’affidamento diretto della concessione della gestione del mercato ortofrutticolo di Reggio Emilia a favore della società in house Campus Reggio S.r.l.

#### Assenza di costi per il Comune

Essendo trasferito completamente, ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 comma 1 lettera zz) e 165 del D.lgs. 50/2016, il rischio operativo in capo al concessionario, i costi e gli eventuali investimenti derivanti dall’affidamento della concessione in oggetto non costituiscono indebitamento a carico dell’ente concedente.

Peraltro, il concessionario provvederà a remunerarsi attraverso la gestione del servizio medesimo offerto agli utenti, nel rispetto della carta dei servizi offerti.

#### Solidità della società Campus Reggio S.r.l.

La società Campus Reggio S.r.l. è una realtà idonea e consolidata per l’affidamento del servizio di gestione del mercato ortofrutticolo di Reggio Emilia poiché è di proprietà del Comune di Reggio Emilia e, già da tempo, gestisce altri servizi in house.

La società ha inoltre acquisito al suo interno una specifica professionalità che il Comune non detiene per il coordinamento del mercato e per reperire la quale dovrebbe altrimenti ricorrere ad affidamenti esterni, professionalità che può rispondere in maniera adeguata alla necessità di garantire costante operatività e continuità del mercato.

Peraltro, dai dati ufficiali contenuti nei bilanci societari, Campus Reggio S.r.l. è economicamente solida e con un trend di crescita positivo.

Al fine di fornire elementi utili per la valutazione della società societaria di Campus Reggio S.r.l., si indicano nella tabella 3 i risultati di bilancio delle ultime 3 annualità.

Tabella n. 3

2020	2019	2018
€ 59.135,00	€ 10.377,16	€ 25.717,73

Inoltre, essendo il capitale sociale totalmente pubblico, il Comune di Reggio Emilia è in grado di controllare sia i costi che i ricavi dell'attività svolta dalla società sul proprio territorio; a tal proposito si ricorda infatti che il consiglio comunale approva ogni anno il bilancio di Campus Reggio sottopostogli dall'amministratore unico.

La società Campus Reggio S.r.l. è quindi una società solida e affidabile, in grado di assicurare adeguati standard di qualità nell'erogazione del servizio pubblico oltre a garantire una gestione oculata degli immobili destinati all'erogazione de servizio mercatale.

#### **AFFIDAMENTO DIRETTO CAMPUS REGGIO S.R.L.**

In considerazione di quanto sopra esposto, si ritiene che Campus Reggio S.r.l. possa rientrare nella fattispecie in house delineata dalle normative sopra citate, ed essere quindi affidataria della gestione della struttura mercatale all'ingrosso di via Cisalpina, essendo anzitutto società con i requisiti richiesti dalle disposizioni normative:

- regionali in materia di commercio nei centri agroalimentari e nei mercati all'ingrosso- l.r. Emilia-Romagna n. 1/1998- che ai sensi dell'art. 6 prevede che gli enti istitutori possano provvedere alla gestione unitaria dei centri agro-alimentari a mezzo di società per azioni e di società consortili per azioni
- nazionali in materia di servizio pubblico locale di rilevanza economica, di cui all'articolo 113 comma 4 lettera a) del TUEL il quale prevede che per la gestione del servizio l'ente locale si possa avvalere di *“soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”*.

#### **OGGETTO DELL'AFFIDAMENTO**

L'obiettivo del Comune di Reggio Emilia è quello di mantenere il risparmio della spesa corrente legato alla gestione del mercato ortofrutticolo che è stato negli anni precedenti garantito.

Il Comune intende perseguire questo obiettivo attraverso:

- Affidamento in gestione esterna, in house providing, del servizio di gestione del mercato ortofrutticolo, che comprende:
  - ✓ Il servizio di pesatura e di verifica peso;
  - ✓ Il servizio di facchinaggio, traino e trasporto;
  - ✓ Il servizio di pulizia del mercato;
  - ✓ Il servizio di bar e ristoro;
  - ✓ Il servizio di cassa del mercato;
  - ✓ Il servizio di posteggio per veicoli e automezzi

### ***LE CONDIZIONI PER L'AFFIDAMENTO***

Il servizio pubblico viene svolto da Campus Reggio S.r.l. utilizzando beni di sua proprietà. Il servizio di gestione dell'attività mercatale, oggetto dell'affidamento, è ritenuto dal Comune essenziale anche al fine della sicurezza alimentare ed igienica, sotto vari profili, della cittadinanza.

Pertanto, Campus Reggio S.r.l. dovrà erogare il servizio in affidamento con continuità e nel rispetto di tutte le condizioni stabilite nella Concessione.

Non dovranno aversi interruzioni o riduzioni anche qualitative delle prestazioni se non dovute a comprovate cause di forza maggiore riconosciute dal Comune; anche in quest'ultima ipotesi, Campus Reggio S.r.l. dovrà comunque adottare tutte le misure necessarie a ripristinare nel più breve tempo possibile la corretta erogazione del servizio, a ridurre il disagio che ne deriva, a limitare gli inconvenienti e a garantire le condizioni di sicurezza dei luoghi.

La durata dell'affidamento sarà pari ad anni 6 anni

Devono essere assicurati nell'ambito della gestione del mercato ortofrutticolo di Via Cisalpina:

- ✓ Il servizio di pesatura e di verifica peso;
- ✓ Il servizio di facchinaggio, traino e trasporto;
- ✓ Il servizio di pulizia del mercato;
- ✓ Il servizio di bar e ristoro;
- ✓ Il servizio di cassa del mercato;

Da ultimo si prevede di sottoporre l'affidamento in oggetto alla condizione risolutiva della iscrizione del Comune di Reggio Emilia nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano affidamenti diretti alle proprie società ai sensi delle linee guida ANAC n. 7 di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, attualmente in fase di istruttoria.

### **CONCLUSIONI.**

In considerazione di tutto quanto sopra, la presente Relazione, redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, consente di ravvisare i requisiti per l'affidamento in house a Campus Reggio S.r.l. del servizio di gestione del mercato ortofrutticolo di Reggio Emilia e dimostra, altresì, l'economicità, la qualità e l'affidabilità dell'affidamento stesso.

La presente Relazione, approvata dal Consiglio comunale, viene trasmessa all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, come prescritto dall'art. 13, comma 25-bis<sup>3</sup>, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, conv. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9, e viene pubblicata sul sito del Comune.

---

<sup>3</sup> Art. 13 comma 25 bis del D.l. 145/2014: "25-bis. Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio".