

GESTIONE DEL CENTRO AGROALIMENTARE

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

Premessa

La presente relazione fa riferimento allo schema tipo che il Ministero per lo Sviluppo Economico, in collaborazione con INVITALIA, ha predisposto per ottemperare alle previsioni, di cui al Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21, che pongono in capo agli Enti titolari degli affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica il compito di redigere al fine di:

- giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento, dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

Agli inizi degli anni '90 il ruolo storico dei Mercati Ortofrutticoli come punto d'incontro tra domanda e offerta, nonché di luogo di formazione del prezzo, è andato progressivamente declinando con quantitativi sempre minori di prodotto commercializzato e un costante abbandono da parte degli operatori, sia acquirenti sia venditori.

Da questo punto di partenza o, se vogliamo chiamare di declino, entrano in gioco le istituzioni come le regioni che, con una serie di aiuti cercano di rilanciare le strutture mercatali fino a farle proliferare e mantenere in vita dentro un settore che mostra cicli di crisi alternati a momenti di gloria.

Per circa trenta anni si sono ripetuti periodi in cui l'ortofrutta Italiana ha saputo camminare per vie non sempre audaci e talvolta legate a politiche agricole non sempre adeguate; i mercati ortofrutticoli all'ingrosso hanno saputo sopravvivere seppur lottando ad un sistema che premia la grande distribuzione.

Attualmente in Italia, i Mercati ortofrutticoli sono definiti dei veri e propri Centri Agroalimentari all'ingrosso pur rappresentando un importante player nel settore agroalimentare e un affidabile, ma in contrasto nel comparto dei servizi e delle infrastrutture, stanno vivendo un trend negativo. Molteplici sono le cause di tale situazione, una fra tutte, il forte dinamismo della Distribuzione Moderna che oggi rappresenta oltre il 62% delle vendite al dettaglio nel comparto produttivo e commerciale dell'ortofrutta.

Nel Nostro Paese in 10 anni (2007 - 2017) il canale tradizionale è passato dal 50% della quota al 37% il che significa, in quantità, da 4,18 milioni di tonnellate a 2,97 milioni di 0ton. In Germania dai mercati transita l'11% dei volumi di ortofrutta, in Gran Bretagna il 15%, nei Paesi Bassi il 20%, in

Spagna il 28%, in Francia il 31% (Scalise, Fresh Plaza 18 sett 2018).

Inoltre in questi Paesi il numero delle strutture mercatali appare assai limitato: dai 16 della Germania ai 22 della Spagna e della Francia.

Secondo un'indagine svolta dalla Organizzazione ANDMI (Associazione Nazionale Direttori Mercati Italiani), nel 2017 si contavano in Italia ben 134 mercati ortofrutticoli, 58 mercati ittici, 19 mercati dei fiori e delle piante ornamentali, 11 mercati avicunicoli e delle carni per complessivi 222 strutture. Dei mercati ortofrutticoli all'ingrosso il 69% risulta ancora a gestione diretta comunale, il 19% tramite società mista a maggioranza pubblica (soprattutto comunale) e il 12% a gestione privata da parte delle imprese grossiste. Questa diffusa e numerosa presenza di mercati all'ingrosso nel nostro Paese ha la sua giustificazione: innanzitutto il riferimento al Municipio: come si evince dai dati precedenti i mercati rientrano fra i servizi pubblici degli enti locali e come tali riconducibili alla grande variabilità dei territori italiani e della loro storia, del loro costume, dell'ambiente produttivo e, soprattutto, a una biodiversità unica al mondo.

Da qui una funzione fondamentale di tanti mercati medio-grandi, medi e piccoli per la tutela e la valorizzazione della produzione tipica locale, soprattutto fresca, in simbiosi con l'economia dei relativi territori di origine.

Questo importante patrimonio, pure visto nella sua logica di una necessaria razionalizzazione futura, va non solo difeso, ma, soprattutto, aiutato a mantenere questa importante funzione soprattutto durante questa fase di transizione verso un sistema di mercati più efficiente, ma sempre articolato e funzionale e in grado intercettare la vastissima gamma di prodotti agroalimentari tipici locali, soprattutto freschi, sia per avviarli al consumo nazionale e per l'esportazione.

L'Oss. MAA 4.0 ha proprio la funzione prevalente di stimolare l'avvio di processi innovativi soprattutto verso i mercati medio e medio piccoli di "metterli in rete" in modo da favorire la nascita di un "sistema armonico ed integrato di mercati agroalimentari sia all'ingrosso che al dettaglio".

La struttura mercatale cesenate, che si estende su una superficie di 28.000 mq (di cui 15.000 coperti, 3.000 dei quali destinati alle aree di carico), è ubicata in una posizione strategica dal punto di vista logistico e di facilità d'accesso: all'incrocio tra la superstrada E45 e l'autostrada A14.

La maggioranza delle forniture giunge dai produttori del distretto romagnolo, il prodotto che viene trattato annualmente – costituito da un'ampia gamma di frutta e verdura fresca – è classificabile in un intervallo tra i 700.000 ed i 800.000 quintali, ripartiti come segue:

Prodotto	Quantità (q.li)	Incidenza
Ortaggi	357.218	11,05%
Frutta fresca	325.386	46,01%
Agrumi	85.791	41,91%
Frutta secca	4.658	0,60%
Biologico	3.338	0,43%
TOTALE	776.392	

Le presenze degli operatori che quotidianamente esercitano attività all'interno del CENTRO AGROALIMENTARE sono in

media circa 500, suddivisi nelle seguenti categorie:

- concessionari
- produttori
- acquirenti.
- servizi

I concessionari sono 13, mentre i produttori - provenienti quasi tutti dalle province di Forlì-Cesena e Ravenna – sono circa 200 unità.

Gli acquirenti sono circa 150 unità. Si specifica che, di là dalla massiccia presenza di acquirenti provenienti anche in questo caso delle province di Forlì-Cesena e Ravenna, al CENTRO AGROALIMENTARE di Cesena confluiscono numerosi compratori dalla provincia di Ferrara, dall'asse toscano-umbro dell'E45 e dalle Marche.

In questa situazione il CENTRO AGROALIMENTARE di Cesena ha sempre operato perseguendo alcune linee strategiche fondamentali per fronteggiare adeguatamente le sfide future, garantendo:

- forte rapporto con le realtà sia di produttori che commercianti locali;
- alta qualità, varietà, specializzazione e valorizzazione dei prodotti ortofrutticoli; inserimento nella rete dei mercati a livello regionale;
- logistica efficiente;
- informazione continua con finalità divulgative, tecniche e promozionali; miglioramento degli standard-igienico sanitari e gestione degli imballi; sensibilizzazione e maggiore attenzione all'ambiente.

Fino ad oggi il CENTRO AGROALIMENTARE ha operato al meglio delle proprie potenzialità, trascinato anche da quella che è un'oggettiva contrazione della filiera ortofrutticola senza però perdere la propria funzione. Grazie alle citate azioni, oggi che il CENTRO AGROALIMENTARE si trova un sostanziale punto di equilibrio attorno al quale i dati, sia di fatturato sia di quantità

commercializzate, sono stazionari anzi, in un periodo di contrazione hanno dato l'opportunità a piccole realtà di trovare una finestra sempre attiva, dove poter porre i propri prodotti.

Per mettere in pratica le linee strategiche programmate per i prossimi anni, la F.O.R. Spa per il CENTRO AGROALIMENTARE ha di fronte due strade possibili. Da un lato continuare la gestione ordinaria della struttura continuando con le azioni impostate garantendo, di fatto, una situazione statica che se inserita nel panorama ortofrutticolo determinerebbe una lenta morte del CENTRO AGROALIMENTARE determinata, sia dall'anacronistica struttura rispetto le nuove tendenze logistiche, sia da un mancato ricambio generazionale degli operatori dovuto chiaramente a un modello che sarebbe presto sorpassato. Dall'altra parte si prospetta una scelta più netta, che vede azioni molto dirette e specifiche che vada a ridare vita e vivacità all'attività del CENTRO AGROALIMENTARE e in grado di rimettere in moto la crescita della società.

A tal proposito le azioni che s'intendono intraprendere possono essere riassunte in quattro punti fondamentali:

1. Riorganizzazione, ampliamento, efficientamento energetico della struttura
2. Gestione dei servizi interni con un sistema più efficiente applicando la digitalizzazione
3. Patrimonializzazione della società attraverso il conferimento d'azienda costituita da celle frigo e centrale elettrica, adiacente all'attuale struttura mercatale
4. Verifica circa la possibilità di creare un sistema regionale di aggregazione dei mercati

Oggetto dell'affidamento

Gestione del Centro Agroalimentare presso gli immobili in via Dismano, 3845 in località Pievesestina di Cesena, affinché la Società vi eserciti tutte le attività necessarie a valorizzare, promuovere la vendita e il commercio della filiera dei prodotti agricoli sia locali che provenienti da altri paesi-città o stati, adeguando le strutture alle esigenze degli standisti e dei produttori nel rispetto della vigente normativa.

Tipo di affidamento

Contratto di servizio a società in House di cui il Comune di Cesena è unico socio.

Durata e condizioni dell'affidamento

L'affidamento è previsto per la durata di anni 25 anni dalla data di sottoscrizione del contratto di servizio;

Trattasi di nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).

Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare

Comune di Cesena

Soggetto responsabile della compilazione

Matteo Gaggi

Enti di riferimento: Comune di Cesena, Unione dei Comuni Valle del Savio

Dirigente Settori Sviluppo Economico, SUAP e TURISMO

t. 0547 356260

mail: gaggi_m@unionevallesavio.it

relazione compilata in data: 23.11.2020

A. Normativa di riferimento

La principale fonte statale di disciplina in materia di mercati all'ingrosso è ancora oggi costituita dalla L. 25 marzo 1959, n. 125 "Norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici", nonché dal D.M. 10 aprile 1970 con il quale è stato approvato il regolamento-tipo per i mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli.

L'art. 5 della Legge succitata prevede che "l'iniziativa per l'istituzione dei mercati all'ingrosso dei prodotti indicati all'art. 1 può essere presa dai Comuni, dalle Camere di commercio, industria e agricoltura, da enti e da consorzi aventi personalità giuridica, costituiti dagli operatori economici nei settori della produzione, del commercio e della lavorazione dei prodotti stessi. I mercati che vengono istituiti ad iniziativa del Comune o della Camera di commercio, industria e agricoltura possono essere costruiti e gestiti dall'Ente promotore o concessi, con apposita convenzione, per la costruzione e la gestione ad uno degli enti e consorzi di cui al primo comma al quale possono partecipare sia il Comune che la Camera di commercio".

Un significativo impulso alla trasformazione delle forme organizzative e gestionali della distribuzione all'ingrosso, con il conseguente passaggio da una gestione diretta comunale ad una gestione tramite società, è stato innescato dall'art. 11 c. 16 della L. 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria per il 1986), la quale ha previsto un sistema di agevolazioni finanziarie a favore delle società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico costituite per la realizzazione di mercati agro-alimentari all'ingrosso di interesse nazionale, regionale e provinciale.

Negli ultimi decenni la normativa in tema di mercati all'ingrosso ha registrato numerose novità, per quanto riguarda sia le competenze legislative ed amministrative, sia la disciplina sostanziale della materia.

I principali elementi giuridici che connotano attualmente il settore sono i seguenti:

- la previsione della programmazione, su scala regionale, dei mercati alimentari all'ingrosso, nell'ambito della più generale pianificazione del commercio;
- l'attribuzione alle Regioni delle competenze legislative e amministrative: con

l'introduzione del d.lgs. n. 114 del 31.3.1998, "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4, co. 4, l.15.3.1997, n. 59" l'intero settore del commercio ha subito una revisione complessiva, sia nella prospettiva di una maggiore liberalizzazione, attraverso il riconoscimento del primato della libera concorrenza rispetto al preesistente modello di pianificazione pubblica, sia rispetto alla valorizzazione del principio del decentramento funzionale attraverso il rinnovato ruolo delle regioni. In particolare alle regioni sono stati riconosciuti significativi compiti amministrativi di programmazione della rete distributiva e di definizione dei criteri di programmazione urbanistica in relazione al settore commerciale, nonché rilevanti poteri normativi su determinati aspetti della distribuzione commerciale;

- la competenza legislativa delle regioni in materia di commercio in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n.3 del 2001. Le regioni, in seguito al nuovo riparto delle competenze, hanno provveduto ad adottare specifiche leggi in materia e la preesistente normativa statale ha assunto la natura di normativa residuale applicabile alle regioni che non hanno disciplinato la materia. La legislazione statale ha continuato a disciplinare la tutela della concorrenza prevista dall'art. 117 c. 2 lett. D;
- la liberalizzazione dei soggetti legittimati a richiedere e ottenere l'autorizzazione a istituire un CENTRO AGROALIMENTARE all'ingrosso è stata parzialmente frenata in quanto gli enti e i consorzi prevalentemente pubblici sono stati abilitati a promuovere, e poi a gestire, i mercati. A tal proposito la L.R. Emilia Romagna n.1 del 1998, art. 5 prevede che l'iniziativa per l'istituzione dei mercati all'ingrosso e dei centri agro-alimentari spetta ai Comuni, alla città metropolitana e alle società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico. La Giunta Regionale autorizza l'istituzione e colloca gli stessi nell'ambito dei SPL.

B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione del CENTRO AGROALIMENTARE verrà svolta presso gli immobili in via Dismano, 3845 in località Pievesestina di Cesena, affinché la Società vi eserciti tutte le attività necessarie a valorizzare, promuovere la vendita e il commercio della filiera dei prodotti agricoli sia locali che provenienti da altri paesi-città o stati, adeguando le strutture alle esigenze degli standisti e dei produttori nel rispetto della vigente normativa. I fabbricati costituenti il CENTRO AGROALIMENTARE e relative pertinenze, ubicati nel Comune di Cesena sono in parte di proprietà del Comune di Cesena e in parte di proprietà della società.

Il CENTRO AGROALIMENTARE è costituito da strutture destinate alla conservazione ed alla commercializzazione all'ingrosso di prodotti agroalimentari freschi, trasformati o conservati, compresi i prodotti ortofrutticoli e floricoli, piante e sementi. La gestione del CENTRO AGROALIMENTARE sarà attuata dalla società in conformità ai diritti ed obblighi che le leggi in vigore prevedono per la gestione del CENTRO AGROALIMENTARE nonché sulla base delle disposizioni regolamentari adottate dal Consiglio Comunale di Cesena.

Il personale comunale, debitamente autorizzato dall'Amministrazione comunale, potrà accedere nell'immobile in ogni tempo al fine di controllare lo svolgimento e l'andamento dell'attività di gestione, la sicurezza degli impianti, l'adeguatezza della struttura o la presenza di eventuali manomissioni o di condizioni che ne pregiudichino il libero utilizzo.

La Società provvederà direttamente, o mediante affidamento a terzi, a fornire servizi complementari all'attività di vendita e gli ulteriori servizi accessori necessari allo svolgimento dell'attività da parte dei sub-concessionari. Per servizi complementari si intendono la movimentazione ed il trasporto delle merci, il servizio di pesa, il controllo degli accessi, l'informazione sui prezzi e sui quantitativi trattati e di statistica, il controllo della qualità dei prodotti, la pulizia degli spazi comuni. Per servizi accessori si intendono i servizi di bar, servizi di portineria, servizi di parcheggio per veicoli, servizio di tesoreria.

In ogni caso l'affidamento dei servizi a terzi dovrà seguire le vigenti norme applicabili ai contratti delle società in house degli Enti locali ed i regolamenti della società e i rapporti dovranno essere regolati da apposito contratto/capitolato d'oneri.

Per il servizio non è previsto alcun onere a carico del Comune, in quanto la Società dovrà reperire le risorse necessarie alla propria attività attraverso le entrate derivanti dalle sub-concessioni e dai servizi forniti.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La Società si impegna ad erogare servizi agli utenti nel rispetto dei loro diritti e senza distinzioni di alcun genere. La Società agisce nel rispetto delle norme, secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità, garantendo parità di trattamento e ricercando nella gestione e conduzione del CENTRO AGROALIMENTARE di soddisfare i bisogni dell'utenza attraverso una adeguata organizzazione e gestione, garantita da idonei requisiti tecnici/commerciali.

L'ente gestore, nello svolgimento di tutte le attività, è tenuto al rispetto delle normative vigenti e delle direttive a tutela dei consumatori per la trasparenza dei prezzi, nonché a consentire un effettivo controllo sanitario sui beni posti in vendita.

L'ente gestore, nello svolgimento di tutte le attività attinenti al servizio oggetto della presente concessione, è obbligato al rispetto delle previsioni di cui alla direttiva a tutela dei consumatori utenti e a quanto previsto per gli enti gestori di pubblici servizi dalla vigente normativa.

La Società si impegna a garantire i propri servizi in modo regolare, continuativo, ossia senza interruzioni. Qualora i servizi fossero sospesi od irregolari per cause di forza maggiore, la società si impegna a risolvere gli imprevisti nel minore tempo possibile e ridurre al minimo i disagi ai propri utenti.

La società nella gestione del servizio è tenuta a rispettare specifici obblighi di servizio pubblico e giungere alla definizione degli standard di qualità, ossia:

- Regolarità del Servizio offerto;
- Garanzia di sicurezza e rispetto delle norme;
- Facilità nell'utilizzo del servizio;
- Chiarezza e trasparenza nei rapporti con l'utente e nelle procedure interne;
- Rapidità nei tempi di risposta;
- Disponibilità nell'adeguarsi alle esigenze dell'utente;
- Correttezza nei rapporti con l'utente.

Per quanto concerne il controllo di qualità la società è munita di apposita carta dei servizi: documento di trasparenza rivolto agli utenti con il quale la Società esplicita i propri orientamenti, dichiara quali sono le prestazioni che si impegna ad erogare e quali standard di qualità intende perseguire e come intende operare in caso di mancato rispetto delle prestazioni promesse.

Entro il 31 gennaio di ogni anno dovranno essere predisposti e aggiornati appositi:

- regolamento di CENTRO AGROALIMENTARE, delle modalità e delle condizioni di gestione del servizio, condiviso con l' amministrazione comunale, da rivedersi ad inizio di ogni anno, contenente calendario e orario, operazioni di vendita, circolazione o sosta dei veicoli, ordine interno, sanzioni, ecc.;
- programma di utilizzazione del CENTRO AGROALIMENTARE a titolo informativo predisponendo, apposito bilancio preventivo che sarà inviato all'Amministrazione comunale con evidenziate le attività di investimento programmate sulla struttura mercatale sia per la parte relativa all'immobile che per la parte relativa all'impiantistica e ai nuovi servizi avviati nell'area.
- piano tariffario che dovrà essere reso pubblico ai terzi e comunicato al Comune di Cesena al fine di garantirne la trasparenza e l'ampio utilizzo dell'area mercatale agli espositori, produttori, venditori ed acquirenti.

C. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

In ordine alle previsioni del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica così come integrato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 l'affidamento sarà diretto alla società in house Filiera Ortofrutticola Romagnola Spa, appositamente costituita per la gestione del CENTRO AGROALIMENTARE. La società possiede tutti i requisiti previsti per tale modalità:

- Partecipazione totalitaria pubblica
- Controllo del socio analogo a quello esercitato sui propri servizi
- Destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante

Tali requisiti sono tutti rinvenibili dallo statuto allegato alla presente relazione Si vedano in particolare gli art. 1, 2, 6, 7, 8, 9,10 e 15

D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

La Società in House ha proposto un progetto di sviluppo del Centro Agroalimentare, con relativo business plan asseverato, allegato alla presente quale parte integrante e sostanziale, che pone evidenza quanto segue:

- sul piano della convenienza economica si evidenzia una redditività gestionale di Filiera Ortofrutti-cola Romagnola Spa che presenta, nel budget previsionale 2021, un EBITDA (margine operativo lordo) pari a €209.000, in crescita per gli esercizi successivi;
- sul piano della sostenibilità finanziaria si sottolinea che il business plan evidenzia la capacità di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso degli investimenti potenzialmente prevedibili;
- i principali indici economici, patrimoniali e finanziari si attestano tutti su livelli ritenuti soddisfacenti in base agli standard di obiettivi e di rating come evidenziato dalla tabella allegata;
- rispetto ad una gestione in economia la gestione mediante società consente di partecipare ad eventuali processi di razionalizzazione ed integrazione che potranno essere intrapresi su iniziativa regionale, con la possibilità di realizzare economie di scala e di sviluppare la marginalità del business;

- per quanto concerne la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità, oltre agli indicatori indicati nella tabella allegata, si evidenzia che il progetto consente di:
 - ridurre i consumi di energia elettrica attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili per un totale annuo pari ad 84.700 €;
 - incrementare i ricavi da ottimizzazione degli spazi per 33.600 €;
 - gestire con un sistema più efficace lo smaltimento e la differenziazione dei rifiuti penalizzando i comportamenti scorretti ed incentivando quelli appropriati;
 - rendere la struttura più adeguata ai nuovi bisogni dei suoi fruitori;
 - ottenere attraverso la digitalizzazione importanti informazioni per monitorare l'evoluzione del centro agroalimentare.

Si ritiene, per quanto sopra specificato, che il conferimento di capitale da effettuarsi attraverso il conferimento dell'azienda frigo, non costituisca aiuto di stato in quanto l'ente, nell'acquisizione dell'ulteriore partecipazione ha adottato gli stessi criteri di un investitore privato che opera alle normali condizioni di mercato.

Allegati

- statuto
- business plan
- asseverazione
- tabella indicatori