Comune di Udine

Relazione illustrativa sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale non a rete, di rilevanza economica, relativo alla

Gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso (MOF) di Udine

(D.Lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2)

INTRODUZIONE

Al fine di supportare gli enti affidanti nella redazione della relazione prevista dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. 201/2022 circa la scelta della modalità di gestione ai fini dell'affidamento del servizio pubblico locale, l'ANAC ha predisposto uno schema tipo di tale relazione.

La presente relazione adotta il suddetto schema tipo onde orientare l'azione dell'ente affidante verso comportamenti uniformi e pienamente coerenti alla normativa vigente, secondo principi di *best practices*.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Udine e attività complementari
Importo dell'affidamento	€ 7.060.935,09
Ente affidante	Comune di Udine CF 00168650307
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	• Affidamento diretto a società *in house* (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. c)*
*Solo in caso di affidamento *in house*	• Codice fiscale e denominazione organismo *in house* - Udine Mercati Srl – C.F. 02122970300 • Percentuale attuale di quote di partecipazione diretta nell'organismo: - 56,0% • Presenza di partecipazioni private: - 34% (in fase di trasferimento ai soci pubblici: Comune di Udine e CCIAA di Pn-Ud) • Indicazione della presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house - nr. 2 consiglieri su 3 componenti il CdA • Indicazione di clausole statutarie sul controllo analogo - modifiche statutarie in corso di perfezionamento • Indicazione della presenza di patti parasociali - accordo convenzionale in corso di perfezionamento • Indicazione della clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata - modifiche statutarie in corso di perfezionamento • Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante, con specifica indicazione della eventuale ulteriore attività prestata in favore di soggetti terzi

	- L'attività è la medesima oggetto della presente relazione - L'intera attività è svolta per conto del Comune di Udine • Indicazione superamento soglie di rilevanza comunitaria (si/no) - Si
Durata dell'affidamento	5 Anni a decorrere dal 01/01/2025
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa: • il Comune di Udine • un bacino potenzialmente riferibile al territorio regionale

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	dott.ssa Francesca Finco
Ente di riferimento	Comune di Udine
Area/servizio:	Segreteria Generale
Email	francesca.finco@comune.udine.it
Pec	protocollo@pec.comune.udine.it
Data di redazione	05/08/2024

PREMESSE

A fine 2024 giungerà a scadenza, dopo alcune proroghe tecniche, l'affidamento del servizio di gestione del MOF di Udine alla società Udine Mercati Srl, società mista originariamente costituita ai sensi dell'art. 22 della L. 142/90 in partenariato pubblico-privato e con maggioranza pubblica nella quale il Comune di Udine detiene attualmente una partecipazione pari al 56% del capitale sociale mentre l'altro socio pubblico, la CCIAA di Pn-Ud, ne detiene il 10%.

Il Comune ha originariamente affidato alla suddetta società la concessione del servizio di gestione delle proprie strutture mercatali con contratto del 31/03/2000 e con durata ventennale. Tale attività rientra propriamente tra i servizi pubblici locali come recentemente disciplinati dal D.Lgs. 201/2022 (TUSPL) tenuto anche conto della sussistenza di un rapporto trilaterale ove la remunerazione del gestore deriva non già da un corrispettivo a carico del Comune concedente ma dall'introito di tariffe e corrispettivi applicati dal gestore medesimo all'utenza privata – operatori commerciali, trasportatori, ecc. – dei servizi prestati.

Il servizio in parola presenta notevole rilevanza strategica non solo per il Comune di Udine ma potenzialmente anche per un bacino territoriale molto più esteso in quanto riguarda il principale mercato ortofrutticolo all'ingrosso regionale.
Esso realizza l'assegnazione in sub-concessione (e l'efficiente mantenimento) delle strutture e degli spazi e strutture mercatali a favore degli operatori commerciali del settore, consentendo un'azione di monitoraggio e controllo diretto ed efficace su tale comparto, fondamentale per lo sviluppo economico e produttivo del territorio.

Le aree e gli immobili demaniali a destinazione mercatale di proprietà del Comune di Udine sono ora destinati ad accogliere importanti opere di investimento, riqualificazione e efficientamento, grazie a cospicui contributi regionali e da Pnrr di recente assegnazione al Comune medesimo.

Il suddetto affidamento è altresì proseguito, in vigenza del periodo emergenziale da Covid_19, ai sensi dell'art. 103, c. 2, del DL 18/2020, e successivamente a seguito di proroghe tecniche semestrali volte a garantire continuità al servizio pubblico di gestione del mercato, nelle more della procedura per l'effettuazione del nuovo affidamento del servizio stesso.
Un tanto principalmente a causa della necessità di definire le complesse problematiche di carattere tecnico-amministrativo emerse nell'ambito della pianificazione degli investimenti legati alle ingenti risorse finanziarie pervenute al Comune tramite i fondi regionali e da Pnrr.

Parallelamente anche il quadro normativo di riferimento è risultato significativamente innovato a seguito dell'emanazione delle nuove norme di "Riordino della disciplina dei SPL di rilevanza economica (TUSPL D.Lgs. 201/2022) e del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023).

La presente Relazione, ai sensi dell'art 14, c. 3, del D.Lgs. 201/2022, assolve quindi agli obblighi conoscitivi, propedeutici al nuovo affidamento del servizio in scadenza ed illustra gli esiti della valutazione di cui al comma 2 del medesimo art. 14 (caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, alla situazione delle finanze pubbliche, ai costi per l'ente locale e per gli utenti, ai risultati attesi, e così via).

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 - Contesto giuridico

Il tema dei servizi di interesse economico generale e del loro affidamento ha trovato una prima rilevante trattazione all'interno del **D.lgs. 175/2016** – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui si richiama, tra gli altri, l'art. 16 "Società in house" quanto alla realizzazione del relativo assetto organizzativo per il gestore affidatario del servizio secondo la suddetta modalità.
il Comune di Udine, con deliberazione di Consiglio Comunale nr. 18 del 18/12/2023 ha provveduto, ai sensi dell'art. 20, alla "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche" decidendo per il mantenimento della propria presenza nel capitale della società Udine Mercati Srl considerata la strategicità dell'attività svolta ed in vista del possibile ricorso alla modalità dell'in house providing.

Dal 01/01/2023 è altresì entrato in vigore il **D.Lgs. 201/2022** che ha disposto il "Riordino della disciplina dei SPL di rilevanza economica.
- L'art. 2, c. 1, ltr. c) riprendendo le "definizioni" di cui all'art. 1, ltr. h) e i) del D.lgs. 175/2016, definisce "servizi di interesse economico generale di livello locale" o servizi pubblici locali di rilevanza economica" i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;
- L'art. 30 del medesimo Decreto, in tema di "Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali" prevede che "*I comuni … in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti*".
Il Comune di Udine, con deliberazione di Giunta Comunale nr. 557 del 19/12/2023 ha provveduto alla stesura della suddetta relazione di ricognizione anche con riferimento alla gestione del SPL non a rete di rilevanza economica relativo alla gestione del MOF all'ingrosso di Udine.
In tale relazione è stato dato atto dei seguenti punti qualificanti il modello gestionale in essere:

1. aspetto tecnico-operativo, organizzativo e contrattuale;
2. concreto andamento dal punto di vista economico;
3. efficienza e qualità;
4. rispetto degli obblighi indicati nel contratto;
5. oneri in capo al Comune.

Da ultimo il previgente D.Lgs 50/2016 è stato abrogato e sostituito dal **D.Lgs. 36/2023**, nuovo "Codice dei contratti pubblici" che all'art. 7 declinando il "Principio di auto-organizzazione amministrativa" delle pubbliche amministrazioni così dispone:
1. *Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.*

2. *Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche …*
3. *L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*.

Nello specifico, la principale fonte statale di disciplina in materia di mercati all'ingrosso è tuttora costituita dalla **L. 25 marzo 1959 Nr. 125** "Norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici" e quindi dal **D.M. 10 aprile 1970**, che ha approvato il regolamento-tipo per i mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli.

In ambito regionale, la **LR 5 dicembre 2005 Nr. 29**, all'art. 20, disciplina i "mercati ortofrutticoli all'ingrosso", prevedendo che gli stessi siano gestiti come servizi di interesse pubblico in modo da assicurare la libera formazione del prezzo delle merci, nell'osservanza delle norme vigenti in materia di commercializzazione e in materia igienico-sanitaria, e che possano essere istituiti o gestiti dai Comuni o da altri enti pubblici territoriali, nonché da società capitali, incluse le società consortili.

La gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso costituisce infatti un "servizio di interesse economico generale" ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 175/2016 (TUSP), ovvero un "servizio pubblico locale, non a rete, di rilevanza economica" ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 201/2022.
La connotazione di interesse economico generale di livello locale del servizio pubblico oggetto della presente relazione risulta quindi pienamente riconosciuta e confermata dato il quadro normativo e regolatorio vigente.
Premesso quanto sopra, il servizio di gestione del MOF non necessita di istituzione ex art. 10 del D.Lgs. 201/2022 in quanto regolato dalla normativa nazionale e regionale vigenti.

Le ragioni che giustificano l'intervento pubblico nella materia sono quelle di interesse generale ossia rilevanti per la comunità locale interessata: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità del prodotto, l'ausilio alla razionalizzazione del sistema distributivo, lo sviluppo di rapporti diretti ed efficienti tra produzione e distribuzione, la promozione della cooperazione e di sinergie tra gli operatori economici dei settori coinvolti, l'abbattimento dei costi.
A tale proposito, si richiamano le seguenti sentenze:
- Corte di Cassazione SS.UU. 26/02/2004 n. 3899, che, tra l'altro, afferma che "… l'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. 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…";
- Corte dei Conti Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'appello n. 178/2015/A che, in data 25/09/2014, relativamente a SogeMi SpA (società controllata dal Comune di Milano e deputata alla gestione del suo mercato all'ingrosso) afferma che "… è soggetto che è investito del servizio pubblico della gestione dei mercati all'ingrosso, ai sensi della legge n. 125/1959 e della LR Lombardia n. 12/1975…" e richiama la sentenza Corte di Cassazione n. 3899/2004 sopra citata.

A.2 - Indicatori di riferimento e schemi di atto

Con riferimento a quanto descritto al punto precedente, risulta tuttavia che il quadro normativo vigente presenta comunque alcune carenze alla luce delle nuove previsioni introdotte dal D.Lgs. 201/2022, in particolare l'art. 8, c. 1 secondo il quale "*Nei SPL non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2* [vedi: costi di riferimento dei servizi e indicatori e livelli minimi di qualità] *sono predisposti dal Ministero delle imprese e del made in Italy*". Detto Ministero ad oggi non vi ha provveduto se non limitatamente ad altri specifici servizi di diversa natura (vedi Decreto Direttoriale Nr. 639/2023).

In assenza delle necessarie indicazioni attuative (atti e indicatori di cui al succitato art. 8, c. 1) da parte dell'Autorità ministeriale adita al rilascio delle suddette disposizioni sui servizi pubblici locali non a rete in titolarità dei Comuni, non è possibile adottare un regolamento ovvero un atto generale volti a predefinire in via autonoma condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione dei SPL in genere, secondo quanto invece indicato dall'art. 8, c. 2, del D.Lgs. 201/2022.

Oltre all'elencazione dei contenuti di cui all'art. 24 del D.Lgs. 201/2022, non risulta altresì attualmente rilasciato e quindi disponibile alcuno "schema tipo di contratto" di servizio.

Il Decreto Direttoriale di cui sopra ha comunque opportunamente fornito le "Linee guida per la redazione del PEF Servizi pubblici locali non a rete" dalle quali si desume che:

- il PEF è obbligatorio solamente per gli affidamenti di durata superiore ai 5 anni (nel rispetto dell'art. 19, c. 1, del D.lgs. 201/2022) nel qual caso è richiesta anche la sua asseverazione;
- per durate fino a 5 anni è facoltà dell'ente adottarlo mentre non è richiesto il suo aggiornamento su base triennale.

Ciò premesso, si precisa che il Comune di Udine ha provveduto ad elaborare il PEF da porre a base per l'affidamento del servizio di cui trattasi onde fornire la rappresentazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria del modello di gestione individuato e quindi della sua capacità, dato il contesto operativo di seguito descritto, di generare flussi di cassa atti a garantire la piena copertura dei fabbisogni economici e una idonea redditività aziendale, avuto anche riguardo alla qualità del servizio e agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Di un tanto viene dato conto di seguito, in apposita sezione della presente relazione.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 - Caratteristiche del servizio e sue evoluzioni

La gestione del Mercato Ortofrutticolo all'ingrosso della città di Udine viene svolta presso gli immobili siti in piazzale dell'Agricoltura, di proprietà del Comune di Udine. L'intero complesso immobiliare si estende su circa 150 mila mq ed è collocato in una zona baricentrica e altamente strategica rispetto alle principali arterie di comunicazione.
Il Mercato è attualmente costituito da strutture - aree scoperte, fabbricati e impianti - destinate allo stoccaggio, conservazione, movimentazione e commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli.
La gestione del mercato viene attuata in conformità alle disposizioni delle vigenti leggi, nonché sulla base delle disposizioni regolamentari adottate dal Consiglio Comunale di Udine, da ultimo con deliberazione di Consiglio Comunale nr. 8/2022 del 21/02/2022.
Il diritto d'uso della struttura mercatale e il correlato servizio di gestione, sono affidati in concessione alla società Udine Mercati, all'uopo costituita e controllata dal Comune di Udine.

Il Contratto di affidamento è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 28 d'ord. del 13/03/2000 e sottoscritto il 31/03/2000 con durata ventennale.
Dopo la scadenza è rimasto provvisoriamente efficace prima per effetto delle disposizioni emergenziali emanate a seguito della pandemia da Covid 19 e quindi in virtù di ulteriori proroghe tecniche, nelle more dell'espletamento delle procedure, in atto, volte al rinnovo dell'affidamento medesimo.
Il gestore, oltre a riconoscere un canone concessorio al Comune, garantisce il mantenimento in efficienza e il miglioramento della struttura mercatale e provvede alla completa organizzazione e gestione operativa del servizio compresa la sublocazione degli spazi agli operatori commerciali interessati e la riscossione delle relative tariffe.

Per l'effettuazione del servizio il Gestore reperisce le risorse necessarie alla propria attività attraverso le entrate derivanti dalle sub-concessioni e dai servizi forniti agli operatori ivi presenti.
Il gestore deve esercitare tutte le attività necessarie a valorizzare e promuovere la vendita e il commercio della filiera dei prodotti agricoli sia locali che provenienti da altre località, impiegando ed adeguando le strutture mercatali e le relative dotazioni alle esigenze degli standisti e dei produttori nel rispetto della vigente normativa.
Il Gestore deve provvedere direttamente o mediante affidamento a terzi a fornire altresì servizi complementari all'attività di vendita e ulteriori servizi accessori necessari allo svolgimento dell'attività da parte dei sub-concessionari degli spazi mercatali.

Per servizi complementari si intendono, a titolo esemplificativo, 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, la gestione dei rifiuti e degli imballaggi, il controllo della qualità dei prodotti, la pulizia degli spazi comuni.
Per servizi accessori si intendono, a titolo esemplificativo, i servizi di ristorazione, servizi di portineria, servizi di parcheggio per veicoli, vigilanza diurna e notturna.

Il concessionario è altresì tenuto a provvedere alle manutenzioni ordinarie e straordinarie del compendio nonché al miglioramento ed ampliamento delle sue strutture onde renderle più funzionali e rispondenti alle esigenze del settore.

In particolare la società ha via via operato ripetuti interventi per lavori e opere sul complesso mercatale di proprietà comunale come di seguito evidenziato, a tutto il 31/12/2023:

IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	Costo storico	F.di Amm.to	Valori residui
4010 COSTI PLUR.MIGL.IMMOB.VARI	803.593,59	803.593,59	-
4013 COSTI PLUR.MIGL. 2013-14	676.202,82	405.721,70	270.481,12
4014 COSTI PLUR.MIGL.2015	16.665,00	8.999,10	7.665,90
4036 COSTI PLUR.MIGL.2016	11.882,50	5.703,60	6.178,90
4037 COSTI PLUR.MIGL.2017	36.194,67	15.201,76	20.992,91
4038 COSTI PLUR.MIGL.2018	45.388,97	16.340,04	29.048,93
4039 COSTI PLUR.MIGL.2019	54.928,46	16.478,55	38.449,91
4040 COSTI PLUR.MIGL.2020	92.564,53	22.215,48	70.349,05
4041 COSTI PLUR.MIGL.2021	34.411,20	6.194,01	28.217,19
4042 COSTI PLUR.MIGL.2022	71.279,63	8.553,54	62.726,09
4043 COSTI PLUR.MIGL.2023	18.074,80	1.084,49	16.990,31
Tot.	1.861.186,17	1.310.085,86	551.100,31

I suddetti pregressi investimenti del gestore, in quanto non completamente ammortizzati al termine della concessione, sono ora riconducibili nell'alveo della disciplina all'uopo recata dall'art. 19, c. 2 del D.Lgs. 201/2022 secondo il quale, in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici Istat e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.
Un tanto, quindi, nel solo caso in cui vi sia un'alternanza nel tempo tra soggetti diversi (uscente ed entrante) chiamati a subentrare nell'erogazione del servizio mentre nel caso in esame, poiché ciò non sussiste, il concessionario medesimo è tenuto semplicemente a mantenere e proseguire il processo di ammortamento già in atto sugli investimenti operati.
Tale logica va quindi applicata all'originario contratto di servizio del 2020 come opportunamente indicato dal Consiglio Comunale nella già richiamata deliberazione nr. 25/2024 del 29/04/2024.

Le logiche suddette sono quindi mantenute e sviluppate anche all'interno del nuovo affidamento di servizio oggetto della presente relazione con l'adozione, però, di un distinto trattamento dei nuovi interventi a carico del gestore sui beni di proprietà comunale. Gli stessi verranno infatti opportunamente acquisiti dal Comune una volta completati così originando un canone in natura a carico del gestore, che lo ammortizza in funzione della residua durata dell'affidamento.

Premesso quanto sopra, al termine della concessione di cui trattasi risulteranno sussistere in capo all'affidatario dei valori contabili residui su investimenti non integralmente ammortizzati pari a c.a 213 mila Euro di cui:

- c.a 144 mila Euro su investimenti da precedente gestione;
- c.a 69 mila Euro su ulteriori investimenti da concessione.

Ai sensi dell'art. 19, c. 1, del D.Lgs. 201/2022, l'affidatario può proporre ulteriori investimenti che, nel caso di affidamento in house ed al fine di assicurarne l'ammortamento, possono opportunamente giustificare l'adozione di durate superiori a cinque anni, quale limite massimo attualmente consentito.
Ciò premesso la società Udine Mercati ha avviato lo studio di massima di alcune importanti iniziative, ulteriori agli interventi già ampiamente programmati dal Comune di Udine e che, però,

richiedono idonei approfondimenti e valutazioni di carattere tecnico-economico e gestionale all'esito dei quali potranno essere oggetto di eventuale integrazione nell'affidamento stesso.
Il tutto, comunque, mantenendo l'equilibrio economico-finanziario della concessione e senza creare alcun onere o comunque impatto negativo di qualsivoglia genere per la finanza pubblica, e quindi pienamente in linea con quanto già ora evidenziato nelle previsioni poste a base dell'affidamento di cui trattasi e rappresentate nel relativo PEF di seguito descritto.

Quanto sopra assume particolare significato in considerazione del fatto che il complesso mercatale verrà a breve interessato da rilevanti opere di ammodernamento ed efficientamento energetico – di seguito dettagliate – di importo superiore ai 22 milioni di Euro, finanziato grazie a contributi regionali per complessivi 12 milioni e dal Pnrr per 10 milioni, mentre ulteriori risorse a completamento sono già previste a carico del Comune di Udine.

Ciò posto, le attività operative del mercato dovranno essere mantenute comunque in efficienza per poter proseguire lungo tutto l'arco di tempo (circa 4 anni) richiesto per il completamento dei suddetti lavori. Evidentemente ciò espone la gestione ordinaria del servizio a situazioni continuamente mutevoli cui l'affidatario deve saper far fronte conformandosi di volta in volta alle esigenze e finalità indicate dal Comune in un'ottica di piena comunanza di intenti.
Obiettivo, questo, che trova piena corrispondenza nella modalità in house, come di seguito meglio descritto, in quanto atta a perseguire la massima omogeneità dei percorsi e delle strategie tra affidante e affidatario nell'ambito di un unitario e comune perseguimento dell'interesse collettivo.

Obiettivo primario della trasformazione strutturale sopra decritta è rendere il mercato all'ingrosso di Udine un polo mercatale moderno e interconnesso coi principali attori locali, pubblici e privati (vedi SDAG SpA, omologa società in house del Comune di Gorizia, l'interporto di Trieste, ecc.) del comparto, onde saper rispondere efficacemente alle dinamiche evolutive del mercato agroalimentare in genere, rispetto ad una più ampia gamma di servizi e su una dimensione territoriale estesa anche oltre l'ambito regionale ove la città possa fungere da snodo fondamentale per il mercato, la logistica e quindi lo sviluppo del territorio stesso.

B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Con "obblighi di servizio pubblico" si intendono i requisiti minimi, di tipo quali-quantitativo e di equa distribuzione territoriale del servizio, imposti dalle autorità pubbliche al prestatore del servizio per garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.
Relativamente alla gestione del MOF, il Gestore, alla luce dei principi di universalità, socialità e accessibilità, deve impegnarsi a:

- erogare i servizi nel pieno rispetto dei diritti degli utenti e senza distinzioni e/o discriminazioni di alcun genere;
- rispettare le normative e le direttive vigenti a tutela dei consumatori finali per la trasparenza dei prezzi;
- consentire un effettivo controllo igienico-sanitario sui beni posti in vendita.

Per quanto concerne il controllo di qualità il Gestore adotta apposita carta dei servizi, documento di trasparenza rivolto agli utenti del servizio con cui esplicita i propri orientamenti, dichiara quali sono le prestazioni che si impegna ad erogare, quali standard di qualità intende perseguire e come intende operare in caso di mancato rispetto delle prestazioni promesse, ecc.

La società ha implementato e si avvale regolarmente di un sistema di gestione integrato per la gestione della qualità di cui alla norma ISO 9001:2015, per la gestione del sistema ambientale fedele ai requisiti della norma ISO 14001:2015 e per la gestione della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro conforme ai requisiti ISO 45001:2018. Il tutto con l'obiettivo di incrementare la soddisfazione del cliente e promuovere buone pratiche di funzionamento e gestione sulla base di un meccanismo di gestione dei processi secondo logiche certificate di "adattamento costante alle esigenze dei clienti", "miglioramento continuo" e di "risk-based thinking".

Gli obblighi ed impegni innanzi evidenziati devono trovare adeguata esplicitazione nei provvedimenti (atti e regolamenti) del gestore e quindi nella corrente organizzazione operativa dell'azienda senza quindi richiedere o comportare oneri ulteriori e specifici rivendicabili dalla società per il loro assolvimento.

Pertanto, non rilevando aggravi specifici in capo alla società causati dalle caratteristiche proprie del servizio in affidamento da parte del Comune, non si rinviene alcuna esigenza di prevedere compensazioni economiche a favore del gestore.

A conferma di un tanto si rimanda alle evidenze del PEF da cui risulta chiaramente come i proventi attesi per l'affidatario dall'erogazione dei servizi agli operatori attivi nel mercato siano pienamente idonei a garantire l'equilibrio della relativa gestione senza necessità di alcun apporto integrativo esterno.

Date le caratteristiche dell'affidamento di cui trattasi, la disciplina degli aiuti di Stato di cui agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE – non trova applicazione nel caso specifico dell'affidamento di servizio oggetto della presente relazione posto che il suo svolgimento non è assistito da alcuna facilitazione, aiuto, sovvenzione o comunque mediante risorse pubbliche sotto qualsiasi forma concesse ed atte a impedire o falsare la concorrenza e il mercato.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

Per addivenire alla corretta individuazione della modalità di affidamento si evidenzia che il complesso mercatale di proprietà del Comune di Udine sarà a breve interessato da rilevanti opere di ammodernamento ed efficientamento energetico che quindi richiederanno di affrontare e risolvere, nei prossimi anni, molteplici problematiche di ordine gestionale e organizzativo per assicurare il regolare mantenimento dell'attività mercatale.

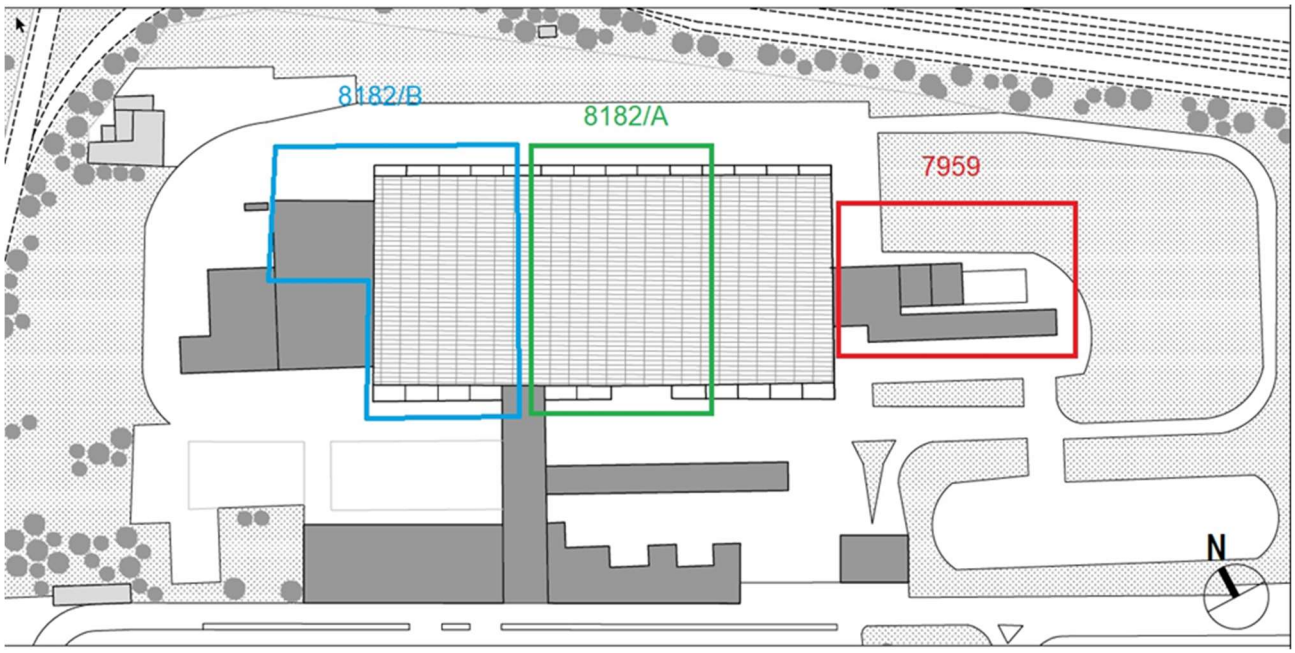
Nell'ambito del MOF sono infatti in fase di prossimo progressivo avvio, da parte del Comune di Udine i seguenti interventi di riqualificazione e sviluppo:

8182/B	interventi di ammodernamento ed efficientamento energetico (Pnrr)	L'intervento riguarda la porzione di "canalone" a ovest delle attuali baie di carico e la porzione a nord dell'esistente fabbricato di celle raffrescate. L'opera è totalmente finanziata da fondi Pnrr per 10 mln di euro e da fondi del Comune per € 2.162.336,00; Il contributo del PNRR è soggetto alla disciplina degli aiuti di Stato ai sensi del GBER. Al momento è in corso la progettazione definitiva dell'intervento e da cronoprogramma si stima che l'opera possa essere avviata a inizio 2025 e essere fruibile a partire da luglio 2026. L'intervento porterà alla creazione di un magazzino raffrescato e automatizzato a servizio dei locali di scambio merce del "canalone" che per c.a 1/3 saranno altresì oggetto di riqualificazione e coibentazione. Esso inoltre permetterà una sostanziale riduzione dei costi energetici e di manodopera, grazie alla movimentazione automatica delle merci 24 h, 7/7 giorni. Il tutto funzionante grazie ad una centrale tecnologica di supporto, anch'essa di nuova creazione e col significativo supporto di un esteso impianto FTV.
7959	Nuove celle refrigerate	L'intervento prevede la realizzazione di un nuovo fabbricato da adibire a piattaforma logistica raffrescata su una superficie complessiva di circa 4.000 mq che si svilupperà ad est dell'esistente *"canalone di vendita".* Essa porterà alla creazione di c.a 3.600 mq di nuove celle raffrescate per un massimo di 8 unità da c.a 450 mq cadauna. Il tutto opportunamente supportato da un esteso impianto FVT. L'opera risulta finanziata con contributo regionale di 4 mln e con fondi propri dell'amministrazione per € 868.000,00. Il QE dell'opera aggiornato ai prezziari 2023 prevede un importo complessivo dell'opera di € 6.223.652,30 per cui manca la copertura finanziaria per € 1.355.652,30 attualmente in fase di definizione tramite utilizzo di fondi già oggetto di assegnazione da parte della Regione FVG. Sulla base della richiesta formulata alla Regione, ed in corso di definizione, l'opera dovrebbe essere avviata a inizio 2026 ed essere fruibile a partire da luglio 2027.

8182/A	Interventi di ammodernamento ed efficientamento energetico di parte ulteriore delle strutture mercatali	Intervento in corso di definizione e che dovrebbe proseguire gli interventi di ammodernamento ed efficientamento energetico avviati con il Pnrr per andare a riqualificare, coibentare e completare un'ulteriore significativa porzione di "canalone" (c.a 1/3) ad est delle attuali baie di carico. Il tutto opportunamente supportato da un esteso impianto FVT. Sulla base delle procedure in atto presso la Regione FVG ed in corso di definizione, l'opera dovrebbe essere avviata a inizio 2027 ed essere fruibile a partire da luglio 2028.

I suddetti interventi prevedono importanti benefici ambientali derivanti dalla creazione di estesi impianti fotovoltaici sulle coperture interessate dai lavori e tali da contribuire in maniera significativa alla copertura dei fabbisogni energetici del MOF. Inoltre, anche grazie alle opere di coibentazione ed efficientamento funzionale, i consumi energetici del MOF risulteranno ulteriormente ridotti. Aumenterà inoltre sensibilmente l'efficienza del servizio grazie all'entrata in funzione del nuovo magazzino automatizzato (vero fulcro degli interventi da Pnrr) operativo 24 ore su 24, su 7 giorni, da cui estesi benefici non solo sulla logistica ma sull'intera potenzialità commerciale del mercato.

Di seguito si fornisce una sintetica rappresentazione grafica del MOF e delle relative porzioni oggetto degli interventi sopra descritti



Con riferimento alle risorse finanziarie relative alle Opere 7959 e 8182/A, sono attualmente in corso le necessarie procedure da parte della Regione per il rispetto delle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato che si presume si concluderanno entro fine 2024.
L'inizio dei cantieri è previsto ai primi del 2025, dopo di che i lavori si protrarranno, di opera in opera, presumibilmente fino al 2028, periodo nel quale l'attività mercatale subirà inevitabilmente ripercussioni negative, in quanto gli spazi interessati dai lavori non potranno essere utilizzati e gli operatori mercatali dovranno talvolta spostarsi o comunque riorganizzarsi all'interno del MOF. Allo stesso tempo le attività mercatali esistenti dovranno necessariamente essere mantenute in efficienza e continuare a svolgersi lungo tutto l'arco di esecuzione dei suddetti lavori.

Ne deriva perciò la necessità di assicurare la massima compatibilità tra le esigenze costruttive delle suddette nuove opere, che per fasi e tempi come sopra sinteticamente riepilogati andranno a dipanarsi nel corso dei prossimi anni, e quelle di corrente funzionamento del mercato che per la loro natura di SPL di interesse generale, vanno svolte assicurandone la piena continuità e regolarità di funzionamento, contenendo al massimo ogni possibile disagio per gli operatori e l'utenza in genere.

Da ciò deriva l'ineludibile necessità di adottare una forma di gestione del servizio particolarmente agile, flessibile e dinamica, in grado di adeguarsi, senza formalismi ma con efficacia e tempestività, alle mutevoli situazioni logistiche ed operative presenti nel MOF.
Un tanto sulla base di un'organizzazione snella ed efficiente rispetto alla quale sussista un rapporto diretto e costante di cooperazione e reciproco supporto tra il Comune, quale attuatore delle opere, e il gestore del servizio, al fine di poter rispondere prontamente all'evoluzione delle condizioni operative e logistiche, anche nel caso in cui non siano totalmente prevedibili, che si andranno a creare in fase di realizzazione delle opere.
È quindi necessario avvalersi di un soggetto non solo specializzato e dotato della capacità tecnico-organizzativa e economico-finanziaria idonee ma anche in grado di instaurare un rapporto di più ampia condivisione e collaborazione operativa.

In tale ottica l'affidamento in house alla società attuale gestore offre, dati i positivi riscontri all'uopo di seguito descritti, valide garanzie di flessibilità, adeguatezza e compatibilità con le esigenze di adattamento organizzativo e funzionale imposte dalla contemporanea presenza di vari cantieri e lavorazioni interne alla struttura mercatale.
Inoltre, una stretta sinergia collaborativa quale deriva dal rapporto in house, ove affidante e affidatario realizzano una fattiva immedesimazione organica e una piena unità di intenti, permette, nel procedere del contesto organizzativo sopra descritto, di monitorare e mantenere un efficace presidio sulla gestione, anche economico-finanziaria, del servizio, nonché adottare prontamente al bisogno, eventuali correttivi atti a preservarne l'equilibrio ed i risultati attesi.
Quanto sopra, appurate le caratteristiche proprie del concessionario in termini di solidità aziendale e di acclarata esperienza nella gestione del servizio, si traduce in evidenti benefici per la collettività posto che il prospettato rapporto in house presenta importanti vantaggi quali:

- il mantenimento nell'alveo del sistema pubblico delle fondamentali decisioni sulla gestione del servizio;
- l'enfasi sul conseguimento di un effettivo equilibrio economico-finanziario rispetto al mero scopo di lucro;
- il ricorso ad un soggetto specializzato nella produzione del servizio pubblico in un'ottica, condivisa, di massimizzazione dell'efficienza e della qualità a beneficio degli utenti e quindi nell'interesse dei cittadini;
- elevati margini di intervento, flessibilità e tempestività;
- semplificazione e celerità delle procedure decisionali;
- penetrante possibilità di monitorare direttamente la gestione del servizio per massimizzarne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità;
- garanzia di controllo diretto, puntuale e sistematico sull'operato aziendale grazie al cd. "controllo analogo";
- ricorso ad un soggetto precostituito, strutturato e già ben funzionante, senza i rischi e le complessità connesse a passaggi di consegne, subentro di funzioni e trasferimenti di eventuali frazioni residue di immobilizzazioni;
- valorizzazione del patrimonio di esperienze e competenze formatosi nel tempo, di conoscenza dei processi e del contesto economico e territoriale di riferimento;
- elevata capacità di evitare o eventualmente gestire razionalmente situazioni impreviste.

C. 2 - Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

I requisiti richiesti dalla normativa di riferimento (art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022. e artt. 4 e 16 del D.Lgs. n. 175/2016") affinché si possa validamente ricorrere all'istituto dell'affidamento in house sono i seguenti:
a) l'Ente affidante deve esercitare sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato 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;
c) nella persona giuridica controllata non deve essere presente alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Già il Consiglio Comunale, con deliberazione nr. 25 del 29/04/2024 ha previsto il passaggio delle partecipazioni di minoranza dai soci privati di Udine Mercati ai soci pubblici quale presupposto necessario onde poter ricorrere alla modalità in house per affrontare la fase di profonda trasformazione strutturale del mercato di prossimo avvio.
A tal fine, il Comune ha disposto l'acquisto di parte (25,0%) delle quote di proprietà dei soci privati mentre il restante 9,0% sarà acquisito dall'altro socio pubblico di Udine Mercati, la CCIAA Pordenone-Udine, al fine di rendere il capitale della società al 100 % pubblico e poter anch'essa operare l'affidamento di ulteriori servizi alla società medesima.
Conseguentemente il 100,0% capitale della società risulterà così definitivamente detenuto:

- 81,0% dal Comune di Udine;
- 19,0% dalla CCIAA di Pn Ud.

Prima di perfezionare l'affidamento in house del servizio, inoltre, i soci pubblici dovranno altresì provvedere a modificare l'attuale statuto societario e a formalizzare un adeguato sistema di controlli che garantisca ai soci di operare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
A tal fine, il Consiglio Comunale con propria deliberazione Nr. 25/2024 del 29/04/2024 ha indicato le seguenti rispettive linee di indirizzo:

- per la formulazione di una idonea convenzione tra i soci pubblici della società volta alla disciplina del controllo analogo:
    - l'esercizio congiunto del controllo analogo avviene per mezzo della Commissione di controllo analogo, formata da un numero di componenti pari a quello dei soci affidanti in house;
    - la carica di componente della Commissione è svolta a titolo gratuito e la funzione di Presidente della Commissione è svolta dal membro indicato dal Comune di Udine;
    - la Commissione si riunisce prima di ciascuna convocazione assembleare al fine di concertare preventivamente le posizioni da assumere sui punti all'ordine del giorno;
    - la Commissione è validamente costituita con la presenza di almeno i 2/3 dei componenti e le decisioni sono assunte con voto capitario favorevole di almeno il 60% dei presenti;
    - la Commissione deve avere accesso agli atti della società e poter contare sulla collaborazione dell'Organo Amministrativo e del Direttore;

- l’Organo Amministrativo deve sottoporre alla Commissione, per la formulazione nei successivi 10 gg di un proprio parere, i principali atti programmatici, strategici e consuntivi di gestione;
- nell’eventualità in cui non sussista una pluralità di Enti Pubblici affidanti in house, tutte le prerogative e i diritti attribuiti alla Commissione sono esercitate dal singolo Ente affidante;
- la Commissione ha la facoltà di richiedere all’Organo Amministrativo o all’Organo di Controllo, anche su istanza motivata del singolo Ente affidante, la convocazione dell’Organo Amministrativo o dell’Assemblea, indicando il relativo oggetto da inserire all’ordine del giorno;
- la Commissione, se ritiene che l’Organo Amministrativo abbia omesso o ritardato il compimento di operazioni oggetto di indirizzo, può richiedere la convocazione dell’Assemblea, che in tal caso delibera con la maggioranza dell’85% del capitale sociale e il voto favorevole della maggioranza dei soci affidanti;
- l’Organo Amministrativo deve uniformarsi agli indirizzi della Commissione e nel caso non intenda farlo, fornisce tempestiva motivazione alla Commissione stessa;
- nel caso in cui la Commissione non riesca ad assumere una decisione unitaria, l’Organo Amministrativo potrà adottare i necessari provvedimenti dandone tempestiva comunicazione alla Commissione stessa;
- nel caso in cui la Società sia amministrata da un Amministratore Unico, il Comune di Udine si impegna ad individuarne il nominativo in accordo con gli altri Enti affidanti. Nel caso di nomina di Organo Amministrativo formato da tre componenti, il Comune si impegna a votare in assemblea un componente indicato dagli altri Enti affidanti;

- per l’adeguamento statutario:
  - oltre l’80% del fatturato della società deve essere generato dallo svolgimento di compiti affidati dagli Enti Pubblici soci e la produzione ulteriore è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza;
  - il capitale sociale deve essere detenuto al 100% da soci pubblici, salvo il caso in cui la partecipazione di soci privati sia prescritta da norme di legge e avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l’esercizio di un’influenza determinante sulla società;
  - riduzione del limite minimo per la richiesta al CdA, da parte dei soci, di convocazione dell’assemblea a 1/6 del capitale sociale;
  - introdurre la disciplina dell’esercizio del controllo analogo da parte dei soci affidanti in house, prevedendo che lo stesso sia congiuntamente esercitato tramite la Commissione di Controllo Analogo sulla base della convenzione tra i soci pubblici affidanti;
  - prevedere che la società sia amministrata da un Amministratore Unico o da un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri;
  - nel caso di nomina di un Consiglio di Amministrazione, prevedere che lo stesso possa delegare le proprie attribuzioni a un solo amministratore, salva l’attribuzione di deleghe al Presidente, in quest’ultimo caso previa autorizzazione dell’assemblea.

Gli schemi dettagliati sia delle modifiche statutarie che della nuova convenzione di controllo analogo completano quindi, assieme alla presente relazione, il quadro generale propedeutico all’attuazione dell’affidamento di servizio mediante ricorso al modello dell’in house providing.

SEZIONE D -MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 - Risultati attesi

Grazie al ricorso alla modalità in house nell'operare il nuovo affidamento del servizio di gestione del MOF si ritiene potrà essere affrontata con adeguata sicurezza anche la fase di parallelo sviluppo delle opere strutturali di riqualificazione ed efficientamento ivi programmate dal Comune.

Nell'insieme, i risultati attesi possono riassumersi in:

- massima armonizzazione e compatibilità operativa e logistica tra lo svolgimento delle attività mercatali e quelle di realizzazione delle opere strutturali all'interno del MOF;
- minimizzazione delle interferenze e conseguenti temporanei impatti negativi per gli operatori mercatali (sub-concessionari, commercianti, trasportatori, ecc.) e utenti in genere;
- sostanziale assenza di rischi per conflitti o contestazioni da parte del gestore legate alle richieste di flessibilità e tempestività necessarie per assicurare l'evolversi dell'organizzazione e dell'attività mercatale;
- mantenimento di elevati livelli di qualità del servizio grazie alla possibilità per il Comune di svolgere un ruolo di incisiva sorveglianza e di controllo su tutte le attività che ruotano all'interno del MOF;
- contenimento dei costi finali per gli utenti del MOF grazie ad un modello gestorio che privilegia e antepone l'interesse pubblico alle mere considerazioni di profitto e remunerazione;
- maggiori garanzie di soddisfazione dell'utenza per effetto dell'ulteriore valorizzazione ed affinamento dello specifico know how già acquisito e presente in capo al gestore Udine Mercati;
- effettivo e costante coordinamento organizzativo delle varie attività presenti nel MOF con conseguente contenimento dei tempi operativi e riduzione di eventuali inconvenienti, imprevisti o semplici disfunzioni.

D.2 - Comparazione con opzioni alternative

Ai sensi dell'art. 14, c. 1, del D.lgs.201/2022:
Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:
a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Premesso quanto sopra si evidenzia che:
- la gestione diretta – internalizzazione – da parte del Comune non è oggettivamente praticabile, sia per mancanza di idonee risorse (competenze specifiche, personale, struttura organizzativa e gestionale,), sia perché sarebbe estremamente difficile pensare di conseguire livelli di efficienza ed economia gestionale altrimenti ottenibili da un soggetto dotato di forte know how e specializzato, in grado di sfruttare sinergie operative, strumenti contrattualistici ed economie di scala impensabili per una pubblica amministrazione;
- la gestione tramite società a capitale misto pubblico-privato viene realizzata quando il concedente ha un limitato know how di gestione e quindi ricorre al privato, in una via intermedia rispetto alla piena concessione del servizio ad un terzo operatore. Anche in questo caso valgono le considerazioni sopra esposte con l'aggiunta di specifiche criticità legate all'onerosità e complessità della tipologia di gara richiesta (a doppio oggetto), alla necessità di una specifica previsione sul passaggio (iniziale e finale) delle quote societarie dei soci privati oltre alla dettagliata declinazione dei rispettivi ruoli, funzioni e competenze. Il tutto pertanto non si addice ad una gestione flessibile e dinamica qual'è indispensabile nel contesto evolutivo dell'assetto mercatale nel quale si realizza il servizio in parola.

Appare quindi necessario affidare la gestione ad un soggetto specializzato e dotato di idonei requisiti tecnici e patrimoniali considerando altresì che:
- mediante gara ad evidenza pubblica la gestione è posta in capo ad un soggetto terzo potenzialmente proveniente ed operante con mere logiche concorrenziali di mercato e quindi in un'ottica di massimizzazione del profitto. Questo comporta inoltre la necessità di adottare schemi e protocolli che mal si prestano alle sopra evidenziate esigenze di flessibilità invece necessarie alla gestione del mercato, comportando altresì il rischio di possibile insorgenza di contenziosi che potrebbero rallentare o compromettere il regolare avanzamento dei lavori nonché l'ordinaria attività mercatale stessa;
- mediante affidamento a società in house la gestione è posta in capo ad un soggetto affine alla Pubblica Amministrazione che vi esercita uno stringente controllo (sia in ambito societario che operativo sul servizio, come previsto dall'ordinamento giuridico vigente). Di fatto l'organismo gestorio diventa sostanzialmente un'articolazione dell'ente affidante dal quale si distingue solo in termini di soggettività giuridica e fiscale, ma non organizzativa, integrandosi con l'amministrazione quanto al perseguimento di finalità di pubblico interesse e di una gestione improntata secondo ottiche di efficienza, efficacia ed economicità.

Mancato ricorso al mercato: se da un lato la completa internalizzazione dei servizi, per quanto sopra riferito, non è praticabile, con la piena esternalizzazione, tramite gara, il Comune si spoglierebbe di fatto del servizio pubblico, limitando notevolmente la possibilità di una gestione a forte connotazione pubblicistica nonché di esercitare un ruolo pregnante di indirizzo e controllo sulla stessa.
Il soggetto privato gestore infatti, attua per sua natura una gestione commerciale improntata al conseguimento di utili d'impresa, anche se contemperata da un preordinato contratto di Servizio. Il patrimonio di competenze accumulato negli anni da Udine Mercati rischierebbe perciò di disperdersi senza poter rientrare nella disponibilità dall'ente locale mentre la capacità d'indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo da parte dell'ente locale risulterebbe notevolmente affievolita.

La valorizzazione del know how gestionale è fondamentale per garantire un maggiore livello di competenza, riducendo il rischio di errori operativi e migliorando la qualità del servizio. Attraverso la gestione in house il Comune mantiene un controllo sul MOF e questo permette di adattare le pratiche in risposta ai cambiamenti di volta in volta necessari nonché di esercitare un potere effettivo e costante di indirizzo strategico.

Il ricorso alla modalità gestionale dell'in house garantisce infatti, dati idonei requisiti organizzativi e di efficienza economico-finanziaria di cui si dirà più oltre con riguardo alla società Udine Mercati, le migliori condizioni di flessibilità, adattabilità e tempestività rispetto all'evolversi delle condizioni organizzative e funzionali del MOF.

A tale riguardo si evidenzia che, dalla verifica periodica operata dal Comune di Udine sulla situazione gestionale dei SPL di cui all'art. 30 del D.Lgs. 201/2022, è risultato che la gestione del servizio complessivamente realizzata da Udine Mercati Srl presenta un andamento coerente con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e rispettoso dell'equilibrio economico finanziario della gestione, della qualità del servizio e degli obblighi contrattuali, in conformità ai pertinenti atti emanati dal Comune di Udine.

Da un'analisi generale delle gestioni dei principali mercati ortrofrutticoli all'ingrosso nazionali aderenti a Italmercati, l'associazione dei principali mercati italiani, emerge uno scenario assai variegato ed eterogeneo, composto prevalentemente da società a controllo effettivo pubblico ovvero da società a totale capitale pubblico, anche in house quali SOGEMI SpA per il mercato di Milano o F.O.R. SpA per quello di Cesena, mentre pochissimi sono i mercati gestiti tramite organismi interamente privati.
In Regione Friuli V.G. altri importanti riferimenti di gestioni in house legate al settore dell'agroalimentare sono altresì costituiti da SDAG SpA per la gestione della piattaforma logistica dell'agroalimentare – interporto - di Gorizia e da GSM SpA società multiservizi che da agosto 2023 ha assunto la gestione del grande mercato ittico all'ingrosso di Marano Lagunare, tra i maggiori del Nord Adriatico (dopo che vari bandi di gara per l'affidamento del relativo servizio erano andati deserti).

Peraltro, risulta assai complesso e poco significativo effettuare un confronto sistematico tra le varie gestioni visto che non esiste un parametro tecnico-operativo omogeneo cui riferirsi in quanto ogni mercato ha un proprio modello logistico ed organizzativo specifico e personalizzato e adotta soluzioni tecnologiche diverse e distinte per tipologia, composizione, prestazioni, vetustà, ecc. e non esiste modello settoriale di riferimento su idonei dati medi o standard.

Inoltre, la definizione dei corrispettivi di mercato rispetto ai vari servizi offerti dipende da ulteriori fattori rilevanti quali la localizzazione, il contesto economico circostante, l'accessibilità, ecc.
Sulla base tuttavia dei dati tariffari mediamente riscontrabili preso altri mercati ortofrutticoli affini a quello di Udine, peraltro non gestiti nella modalità dell'in house, è possibile fornire il seguente raffronto di massima:

Tariffa media	Udine	Padova	Verona
affitto spazi vendita al mq	€ 38	€ 45	€ 100
affitto spazi logistica al mq	€ 38	€ 45	€ 50
affitto spazi uffici al mq	€ 56	€ 90	€ 100/140

Le tariffe tutt'ora praticate all'utenza da Udine Mercati risultano quindi mantenute entro livelli contenuti, vantaggiosi e concorrenziali, tenuto conto del quadro generale sopra evidenziato e, soprattutto, dell'entità del canone per la gestione del servizio che la società ha versato annualmente al Comune di Udine, come meglio precisato nella sezione successiva (in media c.a 125.000 €/anno).

Interessante anche la comparazione coi dati di bilancio di un gestore affidatario in house di altro mercato all'ingrosso assimilabile a quello udinese, ovvero del mercato di Cesena, da cui emerge una omogenea situazione di equilibrio economico, sostanzialmente affine a quella fatta registrare da Udine Mercati nel corso della sua attività ultra ventennale. Di seguito un sintetico raffronto con riferimento ai dati dell'ultimo biennio di attività:

	Udine Mercati Srl		F.O.R. - Filiera Ortofrutticola Romagnola Spa	
	2023	2022	2023	2022
Valore della produzione	1.116.448 €	1.036.251 €	1.008.784 €	1.005.080 €
Costi della produzione	1.115.890 €	1.029.917 €	954.572 €	927.811 €
Ebitda	89.339 €	96.276 €	202.958 €	208.846 €

Oltre a ciò, occorre unicamente rifarsi al concetto di "migliore beneficio economico" desumibile da molteplici ulteriori elementi quali:

- equilibrio economico finanziario dell'affidatario;
- canone complessivamente ottenibile dall'affidatario del servizio;
- evoluzione dei valori patrimoniali della società in house e del complesso mercatale per effetto dell'affidamento del servizio,

tutti elementi positivamente riscontrabili all'interno dell'affidamento in house per Udine Mercati e delle relative previsioni di PEF.

D.3 Esperienza della gestione precedente

Il Mercato Ortofrutticolo Udinese finora è stato gestito dalla società Udine Mercati Srl a seguito di affidamento ventennale del 31.03.2000, successivamente prorogato, prima in vigenza del periodo emergenziale da Covid, ai sensi dell'art. 103, c. 2, del DL 18/2020 e poi a seguito di proroghe tecniche semestrali onde garantire continuità al servizio pubblico, nelle more dell'espletamento dell'idonea procedura atta all'avvio del nuovo affidamento di servizio.

La gestione del servizio da parte della società ha fatto registrare un andamento regolare con mantenimento di un costante equilibrio economico-finanziario e patrimoniale.

La società, ad eccezione dell'esercizio 2020 caratterizzato da maggiori costi straordinari legati al contrasto dell'emergenza sanitaria da Covid_19, ha conseguito sempre risultati d'esercizio positivi, garantendo al Comune di Udine introiti per canoni da contratto di servizio complessivamente superiore 2,9 milioni di Euro.

Detto canone, indicizzato annualmente, è così risultato nell'ultimo triennio di osservazione:

2023	2022	2021
€ 156.271,30	€ 147.91,15	€ 136.807,52

Come desumibile dagli indicatori di seguito riportati con riferimento all'ultimo triennio, la società ha costantemente operato mantenendo un buon equilibrio economico-finanziario e patrimoniale ed una redditività positiva, seppur contenuta, del capitale proprio:

Voci	2023	2022	2021
A) Tot. Val.prod.	€ 1.116.448	€ 1.036.251	€ 1.035.424
B) Tot. Costi	€ 1.115.890	€ 1.029.917	€ 1.005.391
Ebitda	€ 89.339	€ 96.276	€ 121.665
A – B (MOL)	€ 558	€ 6.334	€ 30.033
Utile Netto	€ 1.801	€ 100	€ 30.929
Disponibilità liquide	€ 321.750	€ 208.463	€ 117.521
Capitale sociale	€ 160.000	€ 160.000	€ 160.000
Patrimonio netto	€ 610.755	€ 608.955	€ 608.854
Immobilizz.nette	€ 664.887	€ 729.082	€ 705.715

La società non denota situazioni di indebitamento strutturale ed opera regolarmente interventi di manutenzione e miglioria del compendio mercatale in uso come previsto dal contratto di servizio.

La situazione del personale dipendente risulta la seguente:

	2023	2022	2021
N. dipendenti	2	2	3

Da maggio 2024 la struttura aziendale è stata ricomposta col ripristino della figura del Direttore del mercato per cui l'organico è risalito a 3 unità.

Le tariffe praticate agli utenti e la loro articolazione sono state mantenute stabili il più possibile onde limitare ogni possibile aggravio su un settore nevralgico per la collettività, soprattutto in periodi ove le difficoltà economiche e le calamità socio-economiche (crisi, pandemia, conflitti) hanno colpito duramente la popolazione. In particolare:

- Sub-concessioni: i canoni risultano fermi dal 2008 mentre il solo adeguamento Istat all'andamento annuo dell'inflazione registrata a tutto il 2023 sarebbe pari a c.a un più 30%. Solamente con decorrenza dal 01/07/2024 la società ha previsto un loro limitato

adeguamento complessivamente pari a c.a il 7%;
- Servizi accessori e complementari (ingressi, soste, ticket, abbonamenti, pese, ecc.): il listino risulta fermo dal 2014 mentre il solo adeguamento Istat all'andamento annuo dell'inflazione registrata a tutto il 2023 sarebbe pari a quasi un più 20%. Solamente con decorrenza dal 01/07/2024 la società ha previsto un loro limitato adeguamento complessivamente pari a c.a il 10%.

D.4 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

L'art. 19 del D. Lgs. 201/2022 prevede che nel caso di affidamento in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non possa essere superiore a cinque anni salvo che questo non trovi giustificazione nella necessità di assicurare l'ammortamento degli investimenti a carico dell'affidatario.
Come già riferito, l'area mercatale sarà soggetta a cospicui investimenti diretti da parte del Comune di Udine, che interesseranno un'ampia parte delle strutture e spazi mercatali. Tali interventi dovrebbero completarsi nell'arco di alcuni anni e certamente entro il prossimo quinquennio.

Relativamente a possibili ulteriori interventi per diverse iniziative di investimento proposte dal gestore, non è possibile formulare specifiche previsioni atte a integrare la proiezione economico-finanziaria del servizio in affidamento posta la necessità di approfondimenti al fine di un loro esaustivo inquadramento:
- economico: preventivazione esatta dei costi, comprese le spese tecniche e gli oneri professionali;
- realizzativo: fasi e tempi di svolgimento;
- operativo e logistico: compatibilità con l'attività mercatale e con gli interventi del Comune;
- organizzativo: strutture e risorse aziendali da mettere in campo per gestire gli interventi;
- commerciali: previsioni sulla domanda dei servizi offerti e sui tempi di rientro dell'investimento.

È invece certamente attribuibile al gestore la realizzazione degli interventi minori e complementari nonché di tutte le necessarie opere di manutenzione, in particolare delle strutture non interessate dagli interventi operati dal Comune di Udine. Un tanto risulta quindi indicato all'interno del PEF entro un onere complessivamente previsto di € 500.000,00 che trova piena copertura economica nell'ambito della sua durata.

Si ritiene pertanto necessario attenersi al limite di durata previsto dall'art. 19 del D.Lgs. 201/2022, e quindi considerare un arco temporale dell'affidamento di cinque anni, periodo entro il quale, tra l'altro, giungeranno a conclusione anche gli interventi già programmati dal Comune di Udine.
In ogni caso, all'esito delle verifiche e degli approfondimenti sopra richiamati sulle proposte di intervento avanzate dalla società, potrà essere considerato, di comune accordo, l'eventuale adeguamento dell'affidamento come sopra configurato.

L'affidamento del servizio per il periodo sopra indicato consente altresì alla società di consolidare e affinare la propria professionalità onde sviluppare ulteriori competenze specifiche ai fini di garantire una struttura via via più efficiente, razionale e improntata al miglioramento continuo del servizio stesso a beneficio della collettività servita.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

E.1 - Piano economico-finanziario

Con riferimento al Piano Economico-Finanziario (PEF) elaborato alla luce delle assumption all'uopo individuate dall'amministrazione, su una durata di 5 anni al fine di delineare la proiezione attesa sull'andamento del nuovo affidamento in house del servizio in esame, risulta in sintesi la seguente evoluzione economica:

	Anno_1	Anno_2	Anno_3	Anno_4	Anno_5	Totale
RICAVI						
Fitti attivi	718.541,91	783.274,95	920.857,30	1.100.145,04	1.172.607,50	4.695.426,70
Corrispettivi servizi ausiliari	72.600,00	74.052,00	75.533,04	77.043,70	78.584,57	377.813,32
Ticket, abbon.ti e soste	145.200,00	148.104,00	151.066,08	154.087,40	157.169,15	755.626,63
Proventi diversi	13.260,00	13.525,20	13.795,70	14.071,62	14.353,05	69.005,57
Rimborsi utenze	79.432,50	81.021,15	150.930,31	223.603,42	228.075,49	763.062,87
Corrispettivi su manut.straord	230.000,00	65.000,00	35.000,00	35.000,00	35.000,00	400.000,00
Tot. Valore della produzione	**1.259.034,41**	**1.164.977,30**	**1.347.182,43**	**1.603.951,18**	**1.685.789,77**	**7.060.935,09**
COSTI						
Energia El.	89.760,00	141.338,34	243.971,72	279.213,38	264.758,58	1.019.042,01
Utenze - acqua e gas	33.405,00	34.073,10	34.754,56	35.449,65	36.158,65	173.840,96
Pulizie	91.800,00	93.636,00	95.508,72	97.418,89	99.367,27	477.730,89
Portineria e vigilanza	255.000,00	260.100,00	265.302,00	270.608,04	276.020,20	1.327.030,24
Personale	168.300,00	171.666,00	175.099,32	178.601,31	182.173,33	875.839,96
Canoni concessione	131.927,10	152.413,75	171.979,53	199.484,32	239.168,65	894.973,34
Spese generali, Ilia e Tarsu	131.620,71	104.861,03	108.826,16	110.120,59	111.440,90	538.869,39
Manut.straord.beni comunali	230.000,00	65.000,00	35.000,00	35.000,00	35.000,00	400.000,00
Oneri di gestione e diversi	91.800,00	95.136,00	100.008,72	104.918,89	108.367,27	500.230,89
Ammortamenti	81.971,87	80.630,45	78.230,28	79.002,42	77.650,27	397.485,31
Interessi e imposte sul reddito	3.017,48	5.398,65	12.494,84	59.957,43	71.591,70	152.460,10
Tot. Costi della produzione	**1.280.602,16**	**1.204.253,32**	**1.321.175,86**	**1.449.774,93**	**1.501.696,83**	**6.757.503,09**
Risultato Economico	**- 21.567,74**	**- 39.276,02**	**26.006,57**	**154.176,26**	**184.092,94**	**303.432,00**

(Importi al netto dell'IVA)

Il piano è sviluppato considerando un tasso di inflazione annua programmata del 2%.

Riguardo ai ricavi da tariffa e corrispettivo sono previste le seguenti variazioni tenuto conto del disposto di cui all'art. 26 del D.Lgs. 201/2022:

- incremento medio generalizzato, nel solo primo anno di concessione, del 10% al fine del parziale recupero sull'inflazione pregressa, a seguire applicazione del solo tasso di inflazione annua programmata;
- riduzione temporanea del 20% per gli affitti dei sub-concessionari gravati da disagi logistici in conseguenza dei lavori disposti dal Comune di Udine;
- applicazione di nuove tariffe specifiche con riferimento all'utilizzo delle nuove strutture quali risulteranno a seguito dei nuovi investimenti effettuati e dei conseguenti recuperi di efficienza.

Complessivamente nell'arco di piano si evidenziano i seguenti risultati attesi:

- Valore della produzione pari a € 7.060.935
- Ebitda € 853.377 pari al 12,1% sul Valore della prod.
- Ebit € 455.892 pari al 6,5% sul Valore della prod.
- Utile Netto € 303.432 pari al 4,3% sul Valore della prod.

Non si prevedono distribuzioni di dividendi nel corso della concessione.

Quanto sopra sulla base dell'ipotesi di investimenti a carico del gestore per complessivi € 500.000 di cui:
€ 400.000 per nuove opere (migliorie, ripristini e manutenzioni sui beni comunali);
€ 100.000 per beni strumentali.
L'attuale piano prevede unicamente interventi relativi al mantenimento in efficienza delle strutture mercatali preesistenti (fabbricati, impianti e aree scoperte) posto che le nuove opere disposte dal Comune di Udine non consentono il loro rinnovo totale e quindi permangono esigenze di intervento e ripristino sulle parti non interessate dai suddetti lavori complessivamente stimate in Euro 500 mila da realizzare in accordo col Comune affidante. Detto volume di interventi, risulta pienamente compatibile (ammortizzabile) con le dinamiche economico-finanziarie di svolgimento del servizio indicate nel PEF nell'arco quinquennale della sua durata.

Ulteriori interventi aggiuntivi proposti dal gestore ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. 201/2022 potranno essere opportunamente vagliati sotto l'aspetto tecnico, commerciale ed economico-finanziario al fine della loro eventuale integrazione, previo adeguamento o riformulazione dell'affidamento di servizio stesso in funzione della maggiore durata che si rendesse necessaria per assicurare l'ammortamento dei relativi investimenti.

Il fabbisogno finanziario individuato di poco superiore a 130 mila Euro al primo anno di concessione, decresce poi a c.a 100 mila Euro nel secondo mentre dal terzo anno il saldo finanziario diventa complessivamente positivo per poi incrementarsi nel quarto e quinto anno fino a raggiungere l'importo finale di c.a 650 mila Euro, in particolare per effetto degli ammortamenti e dell'utile netto che parimenti, dopo i primi due esercizi in perdita, ancorché contenuta, emerge col terzo esercizio e poi risale consolidandosi nei successivi.

La struttura patrimoniale della società Udine Mercati presenta una situazione equilibrata e idonea, per composizione e dimensione, a garantire il corretto assolvimento di tutti gli impegni inerenti e conseguenti all'esecuzione del servizio di cui trattasi e dei relativi investimenti posti a carico del gestore stesso. La dimensione del suo capitale investito, pari a circa 610 mila Euro al 31/12/2023, consente anzi di ritenere che la società sia in grado di coprire il suddetto fabbisogno finanziario con le proprie risorse nonché di acquisire una remunerazione media annua prossima al 10%. Tale positiva marginalità consente anche di ritenere che il gestore potrà così essere in grado di assorbire l'impatto di eventuali minori proventi conseguenti all'eventualità di allungamento dei tempi di realizzazione degli investimenti di rinnovo del complesso mercatale, a causa di imprevisti o altre problematiche.

È infine previsto per il Comune di Udine l'ottenimento di un congruo canone concessorio pari a circa 895 mila Euro nel quinquennio di cui € 495 mila per cassa (calcolato in base ad una quota fissa di iniziali € 50.000 indicizzati, e una quota variabile pari al 5% degli affitti da sub-concessione) ed € 400 mila sottoforma di canoni in natura addebitati dal Comune corrispondentemente all'analogo valore per le opere di miglioria e manutenzione straordinaria sui beni comunali, la cui esecuzione è prevista a carico del concessionario.

E.2 - Monitoraggio

Ai sensi dell'art. 28 del D.lgs. 201/2022 l'ente locale effettua la vigilanza sulla gestione in base ad un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. A tale fine è fatto obbligo al gestore di fornire i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi previsti dal contratto di servizio di cui all'art. 24 del suddetto Decreto.

In ottemperanza al c. 5 dell'art.19 del citato D.Lgs. 175/2016 "*le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabilisc*ono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera".
Il costante riferimento ai suddetti obiettivi assegnati dal Comune alla società consente quindi un'efficace azione di verifica e contenimento dei costi operativi da cui il mantenimento di un regolare e positivo equilibrio di gestione che trova evidenza nell'efficienza ed efficacia del modello organizzativo presente in Udine Mercati.
Di un tanto la società fornisce puntuale evidenza all'interno della "Relazione sul governo societario" ex art. 6, c. 4, D.Lgs. 175/2016, con cadenza annuale in coincidenza con l'approvazione del bilancio d'esercizio.

Il T.U. sulle società partecipate - D. Lgs.175/2016 - all'art. 6 prevede altresì che le società a controllo pubblico, qual è Udine Mercati, debbano predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, informandone l'assemblea, valutando l'opportunità di integrare gli strumenti di governo societario.
Anche l'ultimo bilancio approvato relativo all'esercizio 2023, come i precedenti, evidenzia che, dall'analisi dei principali indicatori economico finanziari ivi rappresentati, non emergono particolari segnali di rischio o criticità e chiarisce che la società si trova in condizioni di buon equilibrio finanziario e patrimoniale con discreta redditività del capitale proprio.

La società ha messo in atto specifiche modalità per la rilevazione della soddisfazione degli utenti nonché risolvere reclami o non conformità. Sulla base delle indicazioni emerse tramite i questionari restituiti dagli utilizzatori del mercato non sono emerse segnalazioni di disservizi o criticità significative.

L'attività di monitoraggio aziendale si concretizza altresì mediante la fattiva implementazione dei vari modelli aziendali tra i quali in particolare:

- Il sistema di gestione qualità ISO 9001:2015, soggetto a sorveglianza annuale;
- Il MOG – Modello di Organizzazione e Gestione, ex D.Lgs. 231/2001 (attualmente in corso di revisione).

Udine, 05/08/2024

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott.ssa Francesca Finco

Documento firmato da:
Finco Francesca
05.08.2024 10:22:04 UTC