



Città di Montevarchi

(Provincia di Arezzo)

3° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente

Prot. n. 1338 del 12/01/2022

**PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEI
LOCALI UBICATI IN PIAZZA DELL’ANTICA GORA E OSPITANTI “IL MERCATALE –
MERCATO COPERTO DEGLI AGRICOLTORI”**

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)



Città di Montevarchi

(Provincia di Arezzo)

3° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Progettazione e realizzazione interventi di demolizione e ricostruzione dell'edificio ospitante "Il Mercatale" e sua gestione
Ente affidante	Comune di Montevarchi
Tipo di affidamento	Project Financing su iniziativa privata ex art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016
Modalità di affidamento	Gara ad evidenza pubblica relativa a Project Financing su iniziativa privata ex art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 - Il criterio di valutazione da adottare sarà quello della offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 95, comma 3, lettera a) del D.Lgs. 50/2016
Durata del contratto	Periodo di concessione pari a 20 anni. Lo studio di fattibilità/progetto presentato prevede la realizzazione di diversi interventi di ristrutturazione sull'edificio citato. Al termine di tale periodo quanto realizzato rientrerà nella piena disponibilità dell'Ente senza il pagamento di alcun valore residuo, in buono stato di manutenzione e conservazione.
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Montevarchi

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Antonio Longo
Ente di riferimento	Comune di Montevarchi
Area/servizio	Terzo Settore Lavori pubblici - Ambiente
Telefono	0559108323
Email	longoa@comune.montevarchi.ar.it
Data di redazione	12/01/2022



SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il Comune di Montevarchi, nel 2004, ha ospitato il primo Mercato della Terra di Slow Food a livello internazionale, denominato “Il Mercatale” inizialmente ubicato all’aperto in piazza Varchi e trasferitosi successivamente, dal 2008, nello stabile di proprietà comunale in Piazza dell’Antica Gora.

Il progetto è stato avviato grazie al sostegno della Regione Toscana e dalla collaborazione fra il Comune di Montevarchi, in qualità di capofila dei comuni del Valdarno Superiore, la Provincia di Arezzo, Slow Food Toscana e Slow Food Colli Superiori del Valdarno, Cia e Coldiretti, con l’intento di creare un luogo per la vendita diretta dei prodotti del territorio e rilanciare l’economia dei piccoli produttori agricoli del territorio.

Il progetto nasce sull’onda del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 “Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 57/2001”.

Normativa di riferimento è anche la Legge Regionale 10 dicembre 2019, n. 75 “Norme per incentivare l’introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche”.

Il Mercato Coperto ha come obiettivi la promozione, conoscenza e valorizzazione delle produzioni di qualità del territorio.

Questo importante patrimonio, va non solo difeso, ma soprattutto aiutato a mantenere questa importante funzione.

La struttura mercatale di Montevarchi, che si estende su una superficie di circa 330 mq. è ubicata in una posizione strategica la punto logistico, perché adiacente ad un ampio parcheggio pubblico.

La struttura accoglie circa 70 produttori provenienti dalle zone del Valdarno Superiore, dalla Valdichiana, dalla Valtiberina, dalla Val d’Orcia, dal Mugello e dal Casentino.

In generale i mercati rionali vengono in considerazione come luoghi, nella disponibilità del Comune, destinati alla vendita al dettaglio. Essi, quali strutture immobiliari costituite da spazi interni coperti, negozi e relative pertinenze, compresi i parcheggi, rientrano nella previsione dell’art. 824, comma 2, cod. civ., che li assoggetta al regime del demanio pubblico. (Cons. Stato Sez. V, 03/04/2018, n. 2036).

Mentre il mercato-luogo – come definito dal d.lgs. n. 114 del 1998 cit. - è l’area pubblica o privata della quale il Comune abbia la disponibilità per l’offerta integrata di merci al dettaglio, somministrazione di alimenti e bevande ed erogazione di pubblici servizi, il c.d. mercato-servizio va ascritto alla categoria dei servizi pubblici c.d. a domanda individuale, come definita già dal d.m. 31 dicembre 1983, in quanto, appunto, a fruizione individuale, con predeterminazione delle tariffe riferita esclusivamente agli assegnatari dei posteggi, tenuti al pagamento del canone. Ancora, rispetto alla concessione delle autorimesse e dei posti auto, è riconosciuto in giurisprudenza che la gestione di un autoparcheggio su area pubblica, riguardando l’utilizzazione di un bene pubblico, anche quando non comporta il trasferimento di poteri autoritativi, costituisce attività di pubblico servizio assunto dalla pubblica amministrazione e svolta o direttamente dalla stessa o da altro soggetto ad essa collegato ed in favore della collettività indistinta (cfr. Cass., S.U., 4 luglio 2006, n. 15217 e Cons. Stato, V, 31 maggio 2011, n. 3250, cit.). Questo indirizzo bene è stato richiamato dall’appellante, in quanto non è contestato che i posti auto di pertinenza dei mercati erano destinati non solo ai clienti dei mercati ma anche ad utenti terzi, residenti e non residenti. Gli uni e gli altri sono servizi



Città di Montevarchi

(Provincia di Arezzo)

3° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente

pubblici locali, riconducibili alla previsione dell'art. 112 T.U.E.L., poiché idonei a consentire al Comune di realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo civile della comunità locale, non essendo necessario che per la qualificazione di un servizio in questi termini il corrispettivo della fruizione sia posto a carico degli utenti (cfr. Cons. Stato, V, 15 gennaio 2008, n. 36 ed altre), come sostenuto dagli appellati. Ancora, si tratta di servizi pubblici locali a rilevanza economica poiché al concessionario è richiesto l'impiego di capitali, mezzi e personale da destinare ad un'attività che si è già detto essere economicamente rilevante, in modo che il conferimento del relativo esercizio involge, tra l'altro, i principi di parità di trattamento e di libertà di concorrenza.

In conclusione, la gestione dei servizi relativi a mercati rionali coperti destinati al commercio al dettaglio e dei posti auto di pertinenza, attenendo all'utilizzazione di beni di proprietà comunale, soggetti al regime del demanio pubblico, può essere esercitata in economia dall'ente titolare delle inerenti cose immobili, avvalendosi dei propri uffici e servizi, ovvero mediante concessione a terzi soggetti, da scegliere previo espletamento di gara ad evidenza pubblica (oltre che mediante le altre forme di affidamento diretto, di cui alla normativa sopravvenuta, qui non rilevante). La scelta fra dette modalità alternative di gestione va adottata, nel rispetto degli atti di indirizzo degli organi di governo del Comune, con provvedimenti esecutivi di competenza dei dirigenti amministrativi.». (Tratto da PATRIMONIO PUBBLICO – notiziario bimestrale di giurisprudenza in materia di demanio, patrimonio e beni pubblici – n.6 2018 novembre dicembre www.patrimoniopubblico.it -).

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/12, convertito con Legge 17 dicembre 2012, n. 221, occorre innanzitutto chiarire la nozione di “*servizio pubblico locale a rilevanza economica*”.

L'art. 112, del D.Lgs. n. 267/00 (TUEL), rubricato “Servizi pubblici locali”, si limita a disporre che i “*servizi pubblici locali*” debbano avere “*per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”.

La giurisprudenza ha affermato che il “*servizio pubblico*” è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

In merito alla nozione di “servizio pubblico locale”, la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- nel “*servizio pubblico locale*” sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporti i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

- il “*servizio pubblico locale*” risulta fondato su 2 elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;

- il “*servizio pubblico locale*”, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti.

Sede legale: Piazza Varchi n. 5 – 52025 Montevarchi (Arezzo)

comune.montevarchi@postacert.toscana.it www.comune.montevarchi.ar.it



Città di Montevarchi

(Provincia di Arezzo)

3° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente

Il D.L. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità incostituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del TUEL, distinguendo tra "servizi aventi rilevanza economica" e "servizi privi di tale rilevanza".

Non essendovi ora una norma che individui espressamente la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche, occorre riferirsi alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo, è necessario andare al "Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa.

La differenza fra tipologie di "servizi pubblici" attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Sardegna 2 agosto 2005, n. 1729).

Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività ed una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

L'ordinamento comunitario (articoli 16 e 86, paragrafo 2, del Trattato CE, articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Libro Verde del 21 maggio 2003, Libro Bianco del 12 maggio 2004 della Commissione europea) conosce il genus dei servizi d'interesse economico generale, i quali sono accomunati tra loro dal ricorrere dei seguenti elementi distintivi:

- a) universalità del servizio, cioè messa a disposizione dello stesso a beneficio "di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile";
- b) continuità del servizio, per cui il prestatore del servizio è tenuto a garantire la fornitura dello stesso senza interruzione;
- c) qualità del servizio, per il cui mantenimento l'ordinamento comunitario non si è affidato soltanto alle forze del mercato. "Se in generale spetta agli Stati membri definire i livelli di qualità per i servizi di interesse generale, in alcuni casi la normativa comunitaria definisce già alcuni parametri di qualità: ad esempio, sulla disciplina della sicurezza, la correttezza e la trasparenza della tariffazione, la copertura territoriale e la protezione dalla disconnessione. In altri casi, gli Stati membri sono autorizzati o obbligati a fissare parametri di qualità. Inoltre, in alcuni casi, gli Stati membri sono tenuti a sorvegliare e a far rispettare i parametri di qualità e a garantire la pubblicazione di informazioni sugli stessi e sulle effettive prestazioni degli operatori";
- d) tutela degli utenti e dei consumatori, attraverso misure quali "la buona qualità del servizio, elevati livelli di protezione sanitaria e di sicurezza fisica dei servizi, la trasparenza (ad esempio, sulle tariffe, sui contratti, sulla scelta e il finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio, la scelta del fornitore, l'effettiva concorrenza fra i fornitori, l'esistenza di organismi di regolamentazione, la disponibilità di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori ed utenti alla definizione e alla valutazione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento";

Sede legale: Piazza Varchi n. 5 – 52025 Montevarchi (Arezzo)

comune.montevarchi@postacert.toscana.it www.comune.montevarchi.ar.it



Città di Montevarchi

(Provincia di Arezzo)

3° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente

e) altre caratteristiche settoriali identificate nella sicurezza negli approvvigionamenti, l'accesso alla rete e l'interconnettività, il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa. L'ordinamento nazionale del nostro Paese ha recepito i suesposti principi facendo coincidere pienamente la categoria dei servizi d'interesse economico generale di derivazione comunitaria con quella dei servizi pubblici, i quali sono stati declinati, a secondo della loro incidenza territoriale, in nazionali o locali.

Secondo la normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- 1) esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il “partenariato pubblico-privato”;
- 3) gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario, e vi sia l’assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Tutta la disciplina dei “servizi pubblici locali a rilevanza economica” è stata oggetto negli ultimi anni a numerosi interventi normativi, che ad oggi si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 del D.L. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i “servizi pubblici locali di rilevanza economica” possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all’esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “partenariato pubblico privato”, ovvero attraverso l’affidamento diretto “in house”.

Il d.lgs. 50/2016 definisce la concessione di servizi all’art. 3, comma 1, lett. vv) come «un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall’esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi». Il rischio operativo, come precisato alla successiva lett. zz) è «il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell’offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

Il d.lgs. 50/2016 prevede, ora, all’articolo 164, comma 2, che “alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, (...) relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione”. Il successivo comma 3 specifica, inoltre, che «I servizi non economici di interesse generale non rientrano nell’ambito di applicazione della presente Parte».



Città di Montevarchi
(Provincia di Arezzo)
3° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente

La proposta di partenariato pervenuta appare conforme a tali prescrizioni.



SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 DESCRIZIONE DELL'IMPIANTO E CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione del “Il Mercatale – Mercato Coperto degli agricoltori” verrà svolto presso l’immobile ubicato in piazza dell’Antica Gora, che si sviluppa su una superficie di circa 330 mq. Di cui 220 mq. Destinati all’area vendita; sono presenti inoltre un magazzino, un ufficio ed i servizi. Attualmente l’edificio ospita gli spazi di vendita dei prodotti freschi a filiera corta degli agricoltori associati.

Attraverso la gestione dovranno essere esercitate tutte le attività necessarie a valorizzare, promuovere la vendita e il commercio della filiera dei prodotti agricoli locali, adeguando la struttura alle esigenze dei produttori nel rispetto della vigente normativa.

In particolare dovranno essere perseguite le seguenti finalità:

- a. evidenziare la filiera locale: al Mercato Coperto sono presenti sia prodotti di coltivazione e allevamento (frutta, verdura, carni) sia prodotti della trasformazione (salumi, formaggi, pani);
- b. sostenere i piccoli produttori;
- c. autorganizzazione

La gestione dovrà essere attuata in conformità alla vigente normativa in materia, nonché sulla base delle disposizioni regolamentari adottate dal Comune di Montevarchi.

Il personale comunale, debitamente autorizzato dall’Amministrazione comunale, potrà accedere all’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.

Esternalizzare la gestione dell’immobile permetterà da un lato di mantenere e migliorare gli standard già acquisiti dall’attuale gestore e di diminuire le spese del Comune in riferimento agli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria. In più verrà eseguito un miglioramento strutturale degli impianti tramite i lavori di ristrutturazione previsti nella proposta e finanziati all’interno del piano economico e finanziario asseverato.

Si potrebbe pertanto ottenere:

- Un immobile ristrutturato ed ampliato;
- un miglioramento della prestazione energetica dell’immobile
- un ritorno in termine di immagine del territorio



B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il concessionario si impegna ad erogare servizi agli utenti nel rispetto dei loro diritti e senza distinzioni di alcun genere. Il gestore agisce nel rispetto delle norme, secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità, garantendo parità di trattamento e ricercando nella gestione e conduzione del “Il Mercatale” di soddisfare i bisogni dell’utenza attraverso un’adeguata organizzazione e gestione, garantita di idonei requisiti tecnici/commerciali.

Il concessionario, nello svolgimento di tutte le attività, è tenuto al rispetto delle normative vigenti e delle direttive a tutela dei consumatori, nonché a consentire un effettivo controllo sanitario su beni posti in vendita.

Il concessionario si impegna a garantire i propri servizi in modo regolare, continuativo, ossia senza interruzioni. Qualora i servizi fossero sospesi o 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.

Il concessionario nella gestione del servizio è tenuto 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

Sul concessionario graverà inoltre l’onere della manutenzione ordinaria e straordinaria dell’immobile.



SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato nella concessione la forma di gestione più idonea per la gestione, mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica della concessione.

La forma di affidamento prescelta è quella della gara aperta, sulla base del valore della produzione stimata nei 20 anni previsti per la concessione e del tempo necessario per il rientro dell'investimento.

Il criterio di aggiudicazione prescelto è quello dell'offerta economicamente vantaggiosa (art.183 comma 4 D.Lgs 50/2016); si ritiene infatti che per la caratteristica della pluralità delle attività da espletare i concorrenti possano fornire un apporto qualitativo, da valutare in base agli elementi indicati nel capitolato di gara.



SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

La gestione diretta non è sostenibile dall'amministrazione per impossibilità di assunzione del personale necessario nel rispetto della normativa vigente inerente le assunzioni di personale. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi necessari da parte del soggetto affidatario le motivazioni della scelta sono dettagliate all'interno del piano economico – finanziario. E' previsto un canone di affitto fissato nella proposta in € 1,00/anno, tale canone verrà posto come base di gara e soggetto a rialzo.

**Il dirigente del Settore Lavori
Pubblici e Ambiente**

dott. ing. Antonio Longo

(firmato digitalmente)