

CENTRO AGROALIMENTARE LEVANTE LIGURE E LUNIGIANA s.r.l.

Sede in Via Variante Cisa n. 53/A - Loc. "Pallodola" - 19038 Sarzana (SP)

Capitale sociale EUR 1.321.140,00 i.v. REA 100328 C.F./PIVA 01092320116

Relazione sulla gestione al bilancio d'esercizio al 31/12/2019

dell'Amministratore Unico

Sigg. Soci,

Il bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2019 è stato predisposto nella forma e nel contenuto secondo i principi contabili in vigore alla data di predisposizione, si compone dello Stato Patrimoniale, Conto Economico e Nota Integrativa e chiude con un utile netto di esercizio di euro 1.606,99.

Il risultato di bilancio centra perfettamente gli obiettivi societari determinati dalla convenzione per la gestione del servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso tra la società "CALLL srl" e il Comune di Sarzana, ovvero il "pareggio del bilancio".

La società "Centro Agroalimentare Levante Ligure e Lunigiana srl" è proprietaria e gestore del centro agroalimentare, ovvero del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di "Pallodola", dei servizi comuni, delle infrastrutture di servizi e della logistica.

La società rappresenta una preziosa realtà strategica del territorio regionale le cui attività concorrono al perseguimento di quell'interesse generale che avviene con:

- la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico sanitario, nonché attraverso la qualità dei prodotti,
- lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, quale volano anche per la valorizzazione del territorio e della produzione agricola locale,
- l'approvvigionamento dei prodotti di prima necessità in un contesto organizzato e controllato che, attraverso il sistema di rilevamento dei prezzi, funge da contrasto e protezione contro i potenziali fenomeni speculativi.

La società nel corso dell'esercizio ha approfondito, con il Collegio Sindacale, l'analisi del proprio andamento finanziario, la sua struttura, la compatibilità con la capacità economica, esaminando la natura dei costi e dei ricavi per poter assicurare un corretto equilibrio economico finanziario su cui poggiare saldamente la gestione della società.

L'esercizio finanziario per l'anno 2019, chiuso con un utile d'esercizio, dopo le imposte, pari ad euro 1.606,99 è rappresentato dai seguenti dati economici.

PRINCIPALI DATI ECONOMICI

I principali dati economici, raffrontati con quelli dell'esercizio precedente, si presentano come segue:

	Esercizio 2019	Esercizio 2018
Valore della produzione	1.226.089	1.241.164
Costi della produzione	899.410	861.799
Valore netto della produzione	326.679	379.365
Gestione Finanziaria	299.864	307.984
Risultato prima delle imposte	26.815	71.381
Imposte sul reddito dell'esercizio	25.208	32.917
Risultato di Bilancio	1.607	38.464

PRINCIPALI DATI PATRIMONIALI

I principali dati patrimoniali della società, raffrontati con quelli dell'esercizio precedente, sono i seguenti:

	Esercizio 2019	Esercizio 2018
ATTIVO		
a) Immobilizzazioni	8.443.288	8.697.487
b) Attivo circolante	577.962	537.367
c) Ratei e risconti	7.106	7.600
Totale Attivo	9.028.356	9.242.454
PASSIVO		
a) Patrimonio netto	1.506.586	1.504.979
b) Trattamento fine rapporto rapp. Lav.	153.429	141.964
c) debiti	7.328.408	7.551.921
d) Fondo Rischi	5.000	
e) Ratei e risconti	34.933	43.590
Totale Passivo	9.028.356	9.242.454

ANDAMENTO DELLA GESTIONE

Le risultanze del bilancio riflettono l'andamento positivo della gestione e risultano pertanto confermate le condizioni di continuità che costituiscono il presupposto per la formazione del bilancio d'esercizio secondo criteri di funzionamento.

L'utile d'esercizio è frutto di una gestione abbastanza rigida ma attenta ai ricavi prodotti e altrettanto attenta al contenimento dei costi pur garantendo il buon livello degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, il funzionamento, l'integrità, la sicurezza e l'efficienza degli impianti tecnologici e dell'intero complesso immobiliare.

E tale buon equilibrio di bilancio è confermato dai valori positivi più che coerenti con l'attività caratteristica svolta dalla società.

Il Patrimonio Netto della società ammonta al termine dell'esercizio ad euro 1.506.586

Nell'esercizio 2019 i ricavi si sono consolidati complessivamente in euro 1.226.131,61

In particolare:

- i ricavi caratteristici dell'esercizio 2019, che ammontano a euro 436.505,72 sono perfettamente in linea con quelli dell'esercizio precedente che ammontavano ad euro 434,229,25.

- i ricavi per i fitti fabbricati strumentali nell'esercizio 2019 ammontano ad euro 464.417,47 rispetto a quelli dell'esercizio precedente che ammontavano ad euro 497.104,58; la diminuzione è determinata dal venir meno della locazione dei locali al Corpo Forestale dello Stato per la fusione nell'Arma dei Carabinieri e della locazione del laboratorio di trasformazione alla società "Arcibuoni" per cessazione per morosità del contratto di locazione;
- i ricavi generati dalla gestione del conto energia degli impianti fotovoltaici nel 2019 sono stati di euro 325.166,26 con un incremento rispetto all'esercizio precedente di euro 15.336,20.

I costi complessivi di gestione per esercizio 2019 ammontano ad euro 1.224.524,62 e sono in linea con il trend registrato negli esercizi precedenti ed in particolare:

- le spese generali ammontano ad euro 370.898,25
- gli ammortamenti immateriali ammontano ad euro 3.546,69
- gli ammortamenti fabbricati, terreni, impianti e macchinari ammontano ad euro 258.733,27
- le spese per il personale ammontano ad euro 218.005,06
- l'accantonamento a fondo rischi ed oneri futuri ammonta ad euro 5.000,00
- le svalutazioni dei crediti compresi nell'attivo circolante ammontano a euro 18.000,00
- gli interessi passivi su mutui ammontano ad euro 299.905,85
- le imposte sul reddito ammontano ad euro 25.207,56.

L'ATTIVITÀ'

L'attività gestionale del Centro Agroalimentare si mantiene costante e in continuità rispetto agli esercizi precedenti.

Il Centro Agroalimentare conserva una posizione distributiva, logistica ed attrattiva molto importante soprattutto grazie alla sua posizione geografica, la viabilità, la piattaforma logistica e i servizi.

Il Centro Agroalimentare da risposte positive a tutti gli attori della filiera siano essi produttori agricoli, consumatori, operatori grossisti e acquirenti che quotidianamente operano e agiscono nel centro di "Pallodola".

Continua l'attività della società rivolta a garantire la sicurezza e la manutenzione sia ordinaria che straordinaria del complesso immobiliare, in particolare per gli immobili del mercato ortofrutticolo all'ingrosso e della palazzina uffici e servizi realizzati negli anni '80.

Si osserva la necessità di un intervento di manutenzione straordinaria del manto elastico di copertura del tetto del mercato ortofrutticolo all'ingrosso in quanto sono trascorsi più di dieci anni dalla sua realizzazione, con l'applicazione di una nuova finitura elastica e a tal proposito al più presto verrà condotta indagine di mercato per affrontare l'intervento.

L'attività ha riguardato inoltre il mantenimento in piena efficienza e nel rispetto delle vigenti normative di tutti gli impianti tecnologici con tutele e migliorie che vengono richieste sia dagli utenti che dagli organi di controllo.

PERSONALE

In relazione a quanto previsto dal D.Lgs 81/2008 modificato con D.L. 106/2009, in materia di sicurezza sul lavoro, la società opera nel pieno rispetto della legge.

La società ha intrapreso tutte le iniziative necessarie alla tutela dei luoghi di lavoro, della salute dei lavoratori e l'interazione con l'ambiente secondo quanto disposto in materia.

Per quanto riguarda la sicurezza e la salute sul lavoro si dà atto che, nel corso dell'anno, non si è verificato alcun infortunio sul lavoro e non è stata riscontrata alcuna malattia professionale nel personale dipendente.

RESPONSABILITÀ' SOCIALE DI IMPRESA/ECOLOGIA/AMBIENTE

Nel corso del 2019 è stato confermato l'ottimo risultato dell'azione di raccolta di prodotti ortofrutticoli a favore delle associazioni del volontariato locale per il contrasto alla povertà.

Il Mercato di "Pallodola" dopo la sottoscrizione del protocollo d'intesa con il Comune di Sarzana e le associazioni del volontariato per sostenere il progetto con interventi concreti di contrasto alla povertà e alle disuguaglianze si è impegnato, in collaborazione con gli operatori grossisti, a rendere disponibili i prodotti in eccedenza o fuori mercato, una volta alla settimana, per il loro utilizzo nel circuito di solidarietà e di assistenza.

Questa buona pratica di lotta allo spreco si estende e coinvolge gli operatori, di solito nella giornata del sabato anche con la fornitura alla "Caritas" locale dei prodotti ormai fuori mercato.

La società negli anni ha investito molte risorse finanziarie per contribuire a migliorare l'ambiente e per un'energia pulita e sostenibile.

La realtà del centro agroalimentare di Pallodola rappresenta un'azienda "verde", "eco-compatibile", con i suoi parchi fotovoltaici della potenza di 860 kwp installata, l'illuminazione a Led, sistemi di rifasamento e che sta contribuendo in ogni sua attività alla difesa dell'ambiente con tutti i suoi investimenti per il contenimento dei consumi energetici e nella produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile

Con riferimento all'informativa ambientale, si comunica che l'attività del "Centro Agroalimentare" non è soggetta a rischi ambientali particolari.

Si precisa che il rifiuto prodotto all'interno del Centro Agroalimentare è classificato rifiuto solido urbano mercatale e viene ritirato e smaltito nel rispetto delle vigenti leggi attraverso un efficiente sistema di raccolta nella gestione differenziata dei rifiuti quali la carta, la plastica, l'umido e viene regolarmente smaltito dalla società ACAM Ambiente spa.

Nessuna violazione o sanzione è stata comminata alla società in tema di ambiente.

I SERVIZI ISTITUZIONALI

La società, con il proprio personale, assicura i servizi di controllo qualità dei prodotti, di formazione del listino prezzi e di statistica delle merci introdotte nel mercato ortofrutticolo.

Vengono inoltre svolte anche attività "sociali" che contribuiscono a risolvere le numerose problematiche che si presentano nel territorio di grande valore quali la sede della Protezione Civile comunale e la sede operativa per la Val di Magra di Acam Acque, ora Iren.

Sono assicurati importanti "servizi per le imprese agricole" quali il laboratorio regionale che eroga servizi specialistici in ambito fitopatologico, il centro di agrometeorologia applicata regionale che applica ed elabora le informazioni meteo-biologiche per la realizzazione di consulenze in ambito agroambientale e il laboratorio regionale di analisi terreni e prodotti vegetali che assicura servizi analitici e consulenza in ambito agrochimico e agroambientale.

In relazione alla relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6, c. 4 del D.Lgs 175/2016 e del D.Lgs 175/2016 e ss.mm.i. e il Decreto correttivo D.Lgs 100 del 16-06-2017 "Disposizioni integrative e correttive al 175/175 recante testo unico in materie di società a partecipazione pubblica" è entrato in vigore il 27 giugno 2017, "C.A.L.L.L srl" è una società a responsabilità limitata a totale capitale pubblico, sottoscritto per il 78,64% dal Comune di Sarzana.

La società, come da statuto sociale, si propone di garantire:

- la distribuzione dei prodotti ortofrutticoli e agro-alimentari in genere nel miglior stato di freschezza, di conservazione e di condizioni igieniche sanitarie in rapporto alle vigenti norme di legge;
- la massima diffusione delle informazioni con riferimento alle quantità commercializzate e loro quotazioni;
- le condizioni per la formazione del prezzo nel modo più equilibrato;
- la valorizzazione e la qualificazione dei prodotti con particolare riferimento alla produzione locale;
- l'organizzazione di nuovi e moderni servizi richiesti dalla moderna distribuzione.

Il conseguimento di tali obiettivi viene perseguito attraverso strategie logistiche, immobiliari (assegnazione di spazi a imprese private del settore) imprenditoriali e di servizio che tengono conto della posizione geografica del Centro agro-alimentare, della gamma merceologiche dei servizi erogati.

La società opera conformemente alle norme stabilite dal Contratto di servizio pubblico per la gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso con il Comune di Sarzana, il Regolamento del mercato ortofrutticolo e le leggi della Regione Liguria in materia n. 24/98, e del Testo Unico per il Commercio n. 1 del 02-01-2007.

RISCHIO A CUI LA SOCIETÀ' E' ESPOSTA

Un rischio evidenziabile è quello relativo ad una nuova congiuntura economica negativa che si rifletta pesantemente anche sui consumi alimentari e conseguentemente sulle attività della società "CALLL" a supporto degli Operatori del settore.

Si dà atto che per affrontare nel migliore dei modi lo stress determinato dalla situazione economica globale, la società nel tempo, ha investito in una costante politica di diversificazione delle sue attività tanto che l'attività legata alla gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso attualmente incide per un terzo dell'attività complessiva.

Nello specifico l'attività della società consiste prevalentemente:

- nell'assegnazione degli spazi in concessione alle imprese commerciali dietro il pagamento dei relativi canoni e nella riscossione delle tariffe per i servizi erogati,
- nella locazione degli immobili alla Regione Liguria, alla TIM per l'antenna telefonica,
- nella locazione commerciale degli spazi della piattaforma logistica agli operatori di diversi settori dell'agroalimentare all'ingrosso,
- nella locazione degli uffici della palazzina direzionale alle associazioni sindacali degli agricoltori, ad aziende della ristorazione e alla società ACAM Acque ora IREN spa,
- nella gestione degli impianti fotovoltaici, i contributi derivanti dal Conto Energia e dalla vendita dell'energia elettrica prodotta e non utilizzata.

I crediti commerciali sono di breve durata, ma concentrati in un numero contenuto di controparti. La gestione dei crediti è peraltro accurata in quanto il valore degli stessi viene monitorato costantemente affinché l'ammontare esprima sempre il valore presumibile di realizzo.

L'indebitamento finanziario in essere, a medio-lungo termine, consente alla società di gestire e programmare i flussi di cassa con conseguente riduzione dei rischi. Le disponibilità liquide sono costituite da giacenze di conto corrente bancario. Le condizioni economiche sono regolate a condizioni di mercato.

Il rischio di tasso d'interesse relativo all'indebitamento finanziario è assai limitato in quanto la maggior parte degli investimenti con CDP è a tasso fisso mentre il restante indebitamento è a tasso variabile molto basso.

Non vi sono esposizioni a rischio di cambio in quanto la società opera esclusivamente sul territorio nazionale.

Un rischio potenziale è rappresentato dalla Controversia CALLL/Comune di Sarzana – Classamento catastale e relativo pagamento dell'imposta IMU.

A tal proposito si evidenziano i motivi per i quali detti immobili, a parere della società, non debbano esser oggetto d'imposizione e per i quali l'accertamento comunale è illegittimo.

Il vincolo pubblicistico

Il Comune di Sarzana, ha emesso Avviso di accertamento IMU per l'anno 2013 in quanto gli immobili della società erano accatastatati come catg. D/8 e come tali sottoposti a tassazione.

Nonostante le comunicazioni della società tese a far rivedere al Comune di Sarzana tale accertamento e comunque di addivenire ad una transazione che tenesse conto della natura pubblicistica degli immobili e della natura di società pubblica che esercita un servizio pubblico assegnato in house alla società e in quanto tale accatastabile come beni di categoria E, il Comune ha proseguito nella sua decisione.

La società ha opposto ricorso avverso l'Avviso di Accertamento in data 24-01-2019 e in data 14-10-2019 la Commissione Tributaria di 1° grado di La Spezia ha respinto l'eccezione riguardante l'illegittimità dell'atto impugnato in quanto privo di motivazione e esaminati gli atti ha ritenuto il ricorso parzialmente fondato ed in quanto tale meritevole di accoglimento.

Nei fatti ha condannato la società al pagamento dell'imposta IMU annullando le sanzioni.

Contro tale decisione la società ha predisposto il ricorso in appello alla Commissione Tributaria Regionale di Genova.

Qui di seguito sono illustrate le ragioni della società contro l'accertamento del Comune di Sarzana e contro le motivazioni della sentenza della Commissione Tributaria Provinciale.

Il vincolo pubblicistico si manifesta in varie forme, potendo di volta in volta coincidere con la dipendenza finanziaria, con il controllo, con l'incidenza dell'attività di amministrazione, di direzione o vigilanza.

Nell'interpretazione comunemente fornita dalla giurisprudenza affinché possa configurarsi una situazione di influenza pubblica dominante, sotto forma di finanziamento pubblico, ha precisato come assumano rilievo tutte le contribuzioni e le attribuzioni patrimoniali erogate da pubblici poteri diverse dalla percezione dei corrispettivi per le prestazioni rese (Corte di Giustizia CE Sez. V 3 ottobre 2000, n. 380).

Nel merito verranno di seguito descritti, i contributi in conto capitale degli enti locali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione delle aree del mercato ortofrutticolo, il contributo in conto capitale della Comunità Europea del FEOGA (*Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola*) per

la realizzazione degli immobili del mercato ortofrutticolo, il contributo del Comune di Sarzana per la realizzazione dell'immobile della piattaforma logistica, l'assunzione da parte del Comune di Sarzana con delegazione di pagamento a valere sulle entrate proprie delle garanzie sulla contrazione di tutti i mutui per la realizzazione degli immobili del centro agroalimentare, il contributo in conto capitale della Regione Liguria alla realizzazione dei parchi fotovoltaici e per l'efficientamento energetico.

Altro elemento che compone la nozione di organismo di diritto pubblico è la finalizzazione dell'agire dell'ente al soddisfacimento di bisogni generale *“non aventi carattere industriale o commerciale”*.

L'individuazione richiede una duplice verifica concernente da un lato l'elemento positivo costituito dal carattere generale del fine perseguito (individuabile nella mera idoneità di un'attività a soddisfare le esigenze di una pluralità di soggetti); dall'altro, elemento negativo costituito dal carattere non industriale o commerciale del fine stesso. (Corte di Giustizia CE Sed. V 22 maggio 2003 n. 18.) e (Corte di Giustizia sentenza 10-11-1998 C-360/1996).

La prima consiste nella circostanza che il soggetto sia stato costituito al fine di soddisfare un bisogno di interesse generale, ovvero riferibile ad una collettività di soggetti di ampiezza e contenuti tali da giustificare la creazione di un organismo soggetto all'influenza dominante dell'autorità pubblica (v. Cassazione SS UU n.97/2004);

La seconda condizione è che il bisogno che il soggetto chiamato a soddisfare non abbia natura industriale commerciale (non sia cioè suscettibile di soddisfacimento mediante lo svolgimento di attività di carattere industriale e commerciale).

Il carattere **“ non industriale o commerciale”** dei bisogni soddisfatti dall'ente deve accertarsi mediante un esame concreto dell'attività volta ad escludere che il soggetto operi:

- in normali condizioni di mercato ovvero *“la mancanza di concorrenza sul mercato”*.

Riferimento è all'art. 32 c.1 del d.lgs n.163/2006 che prevede:

- **1)** la *“Produzione di beni e servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza ivi comprese le società previste dal D.Lgs. 18-08-2000 n. 267; in tal senso vedi:*

- le numerose deliberazioni del Consiglio Comunale di Sarzana di approvazione della *“Relazione Previsionale e Programmatica al bilancio di esercizio”* nel corso degli anni, deliberazioni di indirizzo e coordinamento:

a) per la gestione diretta del servizio del mercato ortofrutticolo all'ingrosso dal 1984 al 2001;

b) per la costituzione della società di gestione – 27-01-2000 (vedi Consiglio Comunale n. 115 e n. 116 del 20-11-1998);

c) la deliberazione del Consiglio Comunale per la cessazione della gestione diretta del servizio a far data dal 01-02-2001 del Comune di Sarzana;

d) la deliberazione per l'acquisizione degli immobili esistenti da parte della società di gestione con la concessione delle delegazioni di pagamento da parte del Consiglio Comunale;

e) le deliberazioni per la realizzazione di nuovi immobili al servizio della funzione di mercato da parte della società di gestione con la concessione delle delegazioni di pagamento da parte del Consiglio Comunale

-il Contratto in data 25.05.2001 Rep. n. 780/AP di **affidamento diretto del servizio pubblico tra il Comune di Sarzana e la Società di gestione “C.A.L.L.L. srl”**,

-il Contratto per le **concessioni di aree demaniali** da parte del Comune di Sarzana alla società per la realizzazione degli immobili mercantili,

- le garanzie date dal Comune di Sarzana alla società per la contrazione di mutui con la Cassa DD.PP. ai sensi della Circolare CDP 29 luglio 2003, n. 1253 che prevede come condizione che i beni finanziati con i mutui **“producano la variazione positiva nel loro patrimonio, anche se differita nel tempo e che la proprietà dei beni realizzati venga acquisita al patrimonio dell’ente alla scadenza, anche anticipata del servizio”** con le quali sono stati acquistati gli immobili del mercato ortofrutticolo e realizzati gli ulteriori immobili ed impianti adibiti a servizi e logistica e impianti tecnologici a supporto delle attività del mercato stesso;

- le leggi che hanno interessato la realizzazione degli immobili:

- Legge Nazionale 27-10-1966 n. 910 art. 35;
- Legge Regione Liguria 06-05-1975 n. 22;
- Legge Regione Liguria 19-05-1981 n. 17 art. 2;
- Provvedimento del Ministero MAF n. 21672 del 23-0-5-1975;
- Provvedimenti della Commissione della Comunità Europea (FEOGA 19-12-1975 n, 199).

-2) persegua scopi di lucro; ovvero *“la mancanza del perseguimento di uno scopo di lucro a titolo principale la mancanza di rischi di assunzione di rischi collegati a tale attività”*.

E’ possibile individuare alcuni indici sintomatici del carattere **“non industriale e commerciale”** dei bisogni soddisfatti dalla società, quali,:

- **lo Statuto sociale**, approvato dai Soci pubblici, che prevede che la società pubblica **deve “tendere al pareggio di bilancio”**,

- **il Contratto di affidamento del pubblico servizio** prevede che la gestione della società deve **“tendere al pareggio”**;

- **il Testo Unico sul commercio della Regione Liguria** che prevede che la gestione dei mercati è svolta con criteri di efficienza e di economicità e deve **“tendere al pareggio”**.

I canoni, le tariffe devono assicurare la copertura dei costi di gestione, nonché i costi dei servizi, l’ammortamento tecnico degli impianti e delle attrezzature nonché gli oneri per la manutenzione ordinaria delle strutture mercantili;

- **il Regolamento di Mercato**, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Sarzana, per il mercato ortofrutticolo all’ingrosso che prevede che la gestione del servizio deve **“tendere al pareggio” di bilancio**;

-3) **la “non discrezionalità delle tariffe degli stalli, delle aree attrezzate, del corrispettivo sulle merci introdotte nel mercato, dei posti auto”**.

L’eventuale modificazione di dette **tariffe o canoni** sarebbe oggetto di valutazione da parte della Commissione di Mercato istituita dalla Camera di Commercio, approvati dalla Commissione Provinciale Prezzi e le modifiche comunicate al Comune di Sarzana;

-4) l’applicazione senza alcuna modificazione, da parte della società di gestione, delle **“tariffe”** oggetto di deliberazione della Giunta Municipale di Sarzana n° 338 del 06-04-1984, aggiornate dalla deliberazione della Giunta Municipale di Sarzana n°779 del 05-08-1988 ed aggiornate nel tempo solo per effetto della rivalutazione Istat;

-5) la non discrezionalità da parte della società nell'utilizzo delle aree e nella disponibilità degli immobili in quanto la Variante al PRG di Sarzana la destinazione delle aree e il suo utilizzo prevede come da Strumento Urbanistico Generale, "destinazione: M – MERCATO (mercato all'ingrosso);

-6) **i rischi**, collegati al conseguimento di eventuali perdite di esercizio, gli enti pubblici, ai sensi della normativa vigente, sono tenuti a costituire, nel bilancio dell'Ente, un apposito Fondo di accantonamento perdite società partecipate, pari alla quota di partecipazione nella società.

Autorevole dottrina da tempo ha posto in luce come l'attività di gestione dei mercati ortofrutticoli ben difficilmente poteva classificarsi come servizio di natura industriale o commerciale.

Infatti, nell'ambito della complessiva attività di gestione dei mercati e dei centri agroalimentari all'ingrosso, **risulta prevalente** la funzione di organizzazione degli scambi – la quale si esplica attraverso gli atti amministrativi che attribuiscono e negano ai singoli operatori la legittimazione a prendere parte alle contrattazioni – rispetto al profilo gestionale imprenditoriale intesa in senso stretto. (Giannini M.S. *Sui mercati comunali*, cit. p. 9 osserva come, anche in presenza di una organizzazione di tipo aziendale, il servizio dei mercati generali non sia inquadrabile tra le attività imprenditoriali.).

Dunque l'aspetto più significativo dell'intervento pubblico nella gestione dei mercati pubblici comunali risiede nella "funzione" di organizzazione degli scambi, più che nella "erogazione" di prestazioni aventi rilievo economico.

I tale prospettiva, quand'anche il modulo organizzatorio adottato per la gestione del mercato si caratterizzasse in termini tipicamente aziendali, risulterebbe comunque preminente il profilo amministrativo rappresentato dall'organizzazione della funzione di scambio svolta dai privati (attraverso la vigilanza e i controlli sulla sicurezza alimentare, igiene e l'ordine nelle contrattazioni) rispetto a quello commerciale di erogazione di prestazioni al pubblico. (Casetta, E. *Problemi giuridici dei mercati all'ingrosso nell'ambito della disciplina del commercio*, cit. p. 194, precisa che la gestione dei centri agroalimentari comunali difficilmente potrebbe definirsi quale attività di natura imprenditoriale ed anche qualora dalla stessa vengano tratti dei proventi, giacché **"il profilo amministrativo si presenta come prevalente sul profilo commerciale"**

Se è già difficile cogliere nell'attività di gestione dei centri e nei mercati agroalimentari all'ingrosso assunta dai Comuni il profilo inerente alla "prestazione di utilità economiche", (Caia, G., Aicardi N., *Mercati all'ingrosso*, citl p. 363), ancora più problematico è configurare la stessa attività in termini di servizio pubblico inteso in senso oggettivo e individuare la tipologia di prestazioni o di utilità economiche che con essi l'ente istitutore offre al pubblico. (Così Romano A. *Le concessioni dei posti vendita nei mercati all'ingrosso* cit, p.218 il quale arriva alla conclusione che i mercati all'ingrosso **"consistono soprattutto in un fatto di organizzazione giuridica"**).

Senza contare poi che risulta estremamente arduo, per non dire impossibile, delineare in termini unitari la categoria di "utenti" del mercato all'ingrosso inteso come "servizio pubblico". Romano A. **"Le concessioni dei posti di vendita nei mercati all'ingrosso**, cit. p.212."

Vi è poi un altro elemento importante: l'attività di gestione del centro agroalimentare all'ingrosso avviene con l'utilizzo di un bene pubblico, quale è l'area su cui sorge il mercato all'ingrosso e le singole strutture e attrezzature di cui si compone (decreti ministeriali emanati il 10 giugno 1959 dal Ministero per l'industria e commercio e con i quali sono stati approvati i regolamenti tipo nei diversi settori merceologici avevano cura di precisare che **"le attrezzature e i servizi posti a disposizione degli**

operatori economici Costituiscono il mercato per il commercio all'ingrosso") che è sottratto alla libera competizione del mercato.

Tale attività di gestione è resa possibile grazie ad un contratto di affidamento diretto, senza gara, di un servizio pubblico alla società "in house" mediante il quale l'Amministrazione concedente (Comune di Sarzana) attribuisce al gestore "CALLL srl" il diritto qualificato di **utilizzare in via esclusiva** – e con esclusione di altri operatori economici – non solo le attrezzature e le dotazioni di cui si compone il centro agroalimentare, ma anche la stessa **area demaniale** da esso occupata.

Trattasi, come è reso evidente, di un **bene pubblico che non è posto sul libero mercato e per qualsiasi utilizzo se ne voglia fare, ma che è, tutto all'opposto, riservato alla conduzione esclusiva da parte del soggetto affidatario e sottoposto al vincolo di destinazione costituito dallo svolgimento dei compiti in cui si sostanzia in senso proprio l'organizzazione e la conduzione del centro agroalimentare all'ingrosso.**

Ed in ciò vi è un ulteriore elemento di distinzione rispetto ad altre ipotesi di sfruttamento economico dei beni pubblici da parte di soggetti privati.

L'attività di gestione svolta dal soggetto affidatario va dunque ad incidere oggettivamente su un bene di proprietà pubblica (per l'esattezza di un bene facente parte del demanio comunale) il quale non si trova nella disponibilità della generalità, ma viene affidato direttamente in godimento, in via esclusiva, al soggetto affidatario della gestione e per attuare una specifica finalità di interesse pubblico.

Si tenga presente che le aree non private adibite a mercato pubblico risultano assoggettate nell'orientamento vigente a regime tipico dei beni demaniali (cfr. Art. 824, comma 2, cod. Civ.).

Nello specifico si tratta di particolari beni demaniali in relazione ai quali il codice civile prescrive l'appartenenza esclusiva al Comune.

Infatti i mercati pubblici rientrano (assieme ai cimiteri) nella particolare categoria dei beni del "demanio esclusivo comunale" così chiamata perché non possono darsi mercati (o cimiteri) che non siano di proprietà comunale (cfr. Art. 824 comma 1: "*i beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono alle provincie o ai comuni, sono assoggettati al regime del demanio pubblico*" nonché al successivo comma 2 "*allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali*").

L'attribuzione in godimento dell'area in cui sorge il mercato agroalimentare (e delle annesse strutture) se è realizzato secondo il modulo tipico della **concessione amministrativa** tra il Comune di Sarzana e la società realizzatrice e successivamente acquisita dalla società "CALLL srl" con contratto REP. N. 2962, con il quale l'ente concedente ha attribuito al soggetto terzo (società di gestione) il diritto qualificato di utilizzare in via esclusiva le aree di "Pallodola" per il fine di realizzare un complesso immobiliare da adibire a mercato ortofrutticolo all'ingrosso con il vincolo che la mancata realizzazione dello scopo comporta la retrocessione delle aree al Comune di Sarzana.

Nel complesso dei rapporti intercorrenti tra la società affidataria del servizio pubblico e il Comune di Sarzana assume rilievo predominante l'attribuzione in uso esclusivo di un bene pubblico, da cui ne consegue indubbiamente una posizione di privilegio a vantaggio del gestore, "**posizione di privilegio**" che gli deriva direttamente dal titolo di affidamento di un servizio pubblico che riserva ad esso lo sfruttamento di un bene pubblico, **con esclusione di altri possibili concorrenti.**

Ebbene, in tale situazione ben difficilmente potrebbe affermarsi che il soggetto incaricato della gestione del centro agroalimentare all'ingrosso **“operi”** in un **“contesto”** **caratterizzato dalla presenza di “normali condizioni di mercato”** o, comunque, si qualifichi per l'integrale sopportazione del rischio di impresa e ancora più difficilmente potrebbe giustificarsi l'esenzione dalla procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di appalti a favore di imprese terze.

La posizione della società di gestione a totale capitale pubblico costituita per la realizzazione e per la gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso comunale non può essere assimilata a quella di una qualsiasi persona giuridica di diritto privato affidataria di un servizio pubblico, ma permane una qualificazione pubblicistica derivante non solo dalle finalità perseguiti (gestione **“in house”** del mercato ortofrutticolo per conto dell'amministrazione locale) ma anche e soprattutto, dalla particolare posizione di vantaggio derivante, fra l'altro, dal godimento in via esclusiva, e con esclusione di altri e diversi operatori economici, di un bene pubblico.

Altri vincoli gestionali.

A proposito della natura degli atti e dei contratti che regolano i rapporti tra Ente gestore e gli operatori economici si rimanda a quanto stabilito:

- dall'**art. 18 Regolamento di Mercato** per il mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Sarzana approvato dal C.C. Comune di Sarzana (Obbligo del Bando di Gara Pubblico su criteri approvati dalla Commissione di Mercato);
- dall'**art. 7, dalla Convenzione per l'affidamento del servizio pubblico del mercato dal Comune all'Ente Gestore** (Obbligo della stipula di un contratto di concessione e canoni approvati dalla Commissione di Mercato, comunicati al Comune e tali da garantire il pareggio di bilancio).

La società “CALLL srl” in tutti i Bandi gara, come ad esempio in occasione del “Bando di concorso per l'assegnazione delle concessioni amministrative nel mercato ortofrutticolo all'ingrosso” del 29/12/2011 ha trasmesso il Bando all'Albo Pretorio del Comune di Sarzana (Prot. 39271 del 13-12-2011) , alla Provincia di La Spezia, Comune di La Spezia, Comune di Carrara, Comune di Camaiore, alla C.C.I.A.A di La Spezia e di Massa Carrara ai comuni titolari di mercati ortofrutticoli quali il Comune di Massa, Viareggio e Lucca, a tutte le organizzazioni sindacali
L'art. 7 della Convenzione stabilisce.

“... Il Concessionario (Ente Gestore), rilascia le concessioni dei punti vendita dei posteggi, dei magazzini, dei locali, le occupazioni del suolo, affida i “servizi di mercato”, provvede a riscuotere i relativi canoni,.....”

“.. I canoni per le concessioni,... successivamente all'inizio della gestione, sono approvati dal Concessionario che terrà conto nella determinazione della misura dei costi di gestione e di ogni altro onere, in modo da garantire alla Società il conseguimento dell'equilibrio. Una volta approvati, saranno inviati al Comune per conoscenza....”.

La Definizione di “servizio pubblico dell'attività del mercato ortofrutticolo all'ingrosso”.

La definizione di cui al **Decreto Legge 28 febbraio 1983 n. 55** convertito in **Legge 26 aprile 1983 n. 131** concernente provvedimenti per la finanza locale per il triennio 1983 -1985; ad oggetto **“Individuazione delle categorie dei servizi pubblici a domanda individuale”:**

- ai sensi del primo comma dell'art. 6, comma 11) sono servizi pubblici a domanda individuale
>>> i mercati...>>>

Il D.M. 31-12-1983 (Gazz. Uff. 17-01-1984 n. 16) ad oggetto “Individuazione delle categorie dei servizi pubblici a domanda individuale sono i seguenti:

<<< Lettera 11) mercati e fiere attrezzati.>>>.

La legge Regione Liguria n. 24 del 13-07-1998 “Disciplina dei mercati all’ingrosso” che all’art. 2 (Definizione dei mercati) recita che:

“... I mercati all’ingrosso costituiscono strutture e servizi di interesse pubblico...”

La definizione di servizio pubblico è ripresa anche dal Testo Unico per il Commercio della Regione Liguria del 02/01/2007 n. 1 dove all’art. 40 (Definizione dei mercati);

“... I mercati all’ingrosso costituiscono strutture e servizi di interesse pubblico”.

Del resto è proprio questa situazione l’art. 32 comma 1, lett. C del Dlgs n. 163/2006 che ricollega l’obbligo di gara gravante su società miste locali che gestiscono servizi pubblici in forza di un atto di affidamento diretto ed in regime di privativa – non tanto a considerazioni legate alla natura soggettiva di tali soggetti, quanto piuttosto al dato oggettivo rappresentato dalla posizione di privilegio nel mercato acquisita dalle stesse in forza dell’affidamento stesso da parte della P.A. e al fatto di avere ad oggetto della propria attività di produzione di beni e servizi “ non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza”.

Elemento peculiare del servizio pubblico è, la titolarità del pubblico servizio in capo al soggetto pubblico.

La scelta politica di intervenire per la fornitura ed erogazione del servizio alla collettività è necessaria ed ineliminabile perché il servizio sia pubblico, finanche nella concezione oggettiva.

E’ l’Ente territoriale che, nell’esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico-amministrativo, stabilisce che un certo servizio ha una rilevanza pubblicistica e che per esso, in considerazione delle condizioni di “contesto”, la gestione deve avvenire secondo determinati obblighi e requisiti (Assunzione e modalità di gestione sono scelte politiche che comportano responsabilità nei confronti delle collettività – D. Storace – “ I servizi pubblici”); le motivazioni sociali impongono l’esclusività della gestione.

La formula organizzativa diventa necessaria, in quanto legislativamente obbligata, una volta deciso di assumere l’attività come “servizio pubblico”.

Il servizio pubblico locale evoca il ruolo dell’Amministrazione locale nel mettere a disposizione del cittadino utente quell’attività qualificata come servizio pubblico.

L’elemento della titolarità, intesa come scelta in capo all’ente locale di qualificare l’attività di pubblico servizio, è essenziale e ineliminabile.

La centralità dell’ente locale si trova sottolineata nel parere del Consiglio di Stato sul regolamento attuativo del’art. 23-bis del D.L. 25-06-2008 n. 112.

Storicamente, la L. 29 marzo 1903 n. 103 (c.d. legge Giolitti) per prima disciplina l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni; con il successivo T.U. del 1925 si giunge all'elencazione di tali servizi (tra cui anche i mercati ortofrutticoli all'ingrosso).

A tal proposito M.S. Giannini "Sui mercati comunali" in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1959 rilevava che la costruzione e la gestione dei mercati pubblici "anche con diritto di privativa" non era qualificabile come attività imprenditoriale, " *anche se dalla gestione il comune trae dei proventi e anche se l'organizzazione medesima è di tipo aziendale, il profilo di servizio amministrativo si presenta come prevalente sul profilo di servizio commerciale municipalizzato, ossia la gestione appartiene alla figura delle municipalizzate improprie più che a quelle delle municipalizzate pure*" e concludeva chiamando le formulazioni di A.M. Sandulli in "Osservazioni in materia di pubblici mercati" in Riv. Giur. Comm. 1958, - che "i mercati all'ingrosso danno luogo ad organizzazioni complesse: essi cioè sono organizzazioni di mercato-luogo e di mercato-riunione alle quali si sovrappone l'organizzazione del servizio. Difatti è stata proposta la locuzione di mercato-istituzione".

Nella legge n. 142/1990 e poi anche con il TUEL la delimitazione della nozione di servizio pubblico assume tratti meno precisi riferendosi in genere alle attività " *che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico delle comunità locali*". Definizione ampia che riconosce piena ampia autonomia, e quindi, anche piena responsabilità politica, in capo al comune e all'ente locale.

Nel definire la nozione di "pubblico servizio" emerge che suo connotato essenziale è che una certa attività in favore della collettività debba essere sottoposta alla cura dell'Ente locale, che provvede alla gestione ed alla vigilanza nella corretta prestazione del servizio: in ciò consiste l'assunzione di un servizio quale pubblico servizio.

E' necessario che, in assenza di un intervento dell'Ente locale, il bisogno della collettività resti insoddisfatto o non soddisfatto secondo condizioni adeguate e che tale profilo deve emergere nelle motivazioni dell'atto di assunzione da parte del Comune.

Il regime organizzativo ha da sempre fortemente la valenza sociale del servizio pubblico locale, sicché i modelli di gestione- in economia o in concessione ad una società a partecipazione pubblica riconosce il ruolo dell'intervento pubblico, nella conformazione dell'erogazione dell'attività per mezzo di imprese che agiscono come strumenti dei poteri pubblici.

I mercati all'ingrosso, permanenti e con stabilimenti organizzati, sono "in funzione della concentrazione locale dell'offerta", che si realizza al massimo grado allorché il mercato è "in privativa", vale a dire in esclusiva come luogo/funzione/organizzazione.

Ci si limita a ricordare che la configurazione come mercato-istituzione – confermata dal RD n. 2578/1925 si concentrava in una complessa organizzazione di commissionari, astatori, concessionari di posti vendita, veterinari etc, retta da una struttura amministrativa comunale e disciplinata da regolamenti appositi.

Successivamente, negli anni trenta, venne realizzato l'innesto sul mercato-istituzione di due elementi apparentemente contraddittori: una ulteriore dose di dirigismo del potere pubblico e l'inserimento nei meccanismi gestionali delle organizzazioni delle variate categorie che operano nei mercati stessi con l'introduzione delle "Commissioni di mercato".

Il risultato fu un tipico ordinamento sezionale – per usare una nozione elaborata negli anni 40 da M.S. Giannini – caratterizzato da un'amministrazione reggente, da una pluralità di soggetti abilitati ad operare nel settore, e da una normazione specifica che ne disciplina i comportamenti (Regolamento di mercato) e la legge 125 del 1959, il D.M. 10/04/1970, e così anche la Legge Regione Liguria n.24 del 13-07-1998 e il Testo Unico Commercio R.L. del 02-01-2007 n.1

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

In estrema sintesi i principali elementi giuridici che connotano attualmente il settore possono essere i seguenti:

- A) l'attribuzione alle Regioni delle competenze legislative e di quelle amministrative (per quanto riguarda la programmazione); tale attribuzione sembrerebbe divenuta esclusiva con la riforma del Titolo V° della Costituzione nel 2001;
- B) la previsione della programmazione, a scala regionale, dei mercati alimentari all'ingrosso, nell'ambito della più generale pianificazione del commercio. Tale programmazione, nella forma di un "Piano mercati" era prevista nella legge n.41/1986 in funzione della creazione di centri serventi una pluralità di comuni;
- C) l'articolazione dei mercati – in sede legislativa regionale e regolamentare nazionale- in più tipi e in molti settori merceologici (con suddivisioni variabili delle funzioni tra Regioni e Comuni).
- D) la individuazione dei soggetti legittimati a richiedere ed ottenere l'autorizzazione a istituire un mercato all'ingrosso;
- E) la subordinazione dell'istituzione a previa autorizzazione regionale;
- F) l'attribuzione ai Comuni delle funzioni relative all'ampliamento ivi compreso l'affidamento della gestione secondo le disposizioni nazionali.;
- G) la qualificazione dei mercati-strutture, come opere pubbliche, o di interesse pubblico, anche ai fini dell'espropriabilità delle aree;
- H) la permanenza, delle funzioni amministrative in capo ad uffici comunali o comunque pubblici;
- I) l'assoggettamento dell'ammissione, prima e dell'attività poi degli operatori alla regolamentazione di mercato.

I mercati alimentari all'ingrosso intesi come strutture/organizzazioni caratterizzate dall'afflusso e smistamento delle merci, sotto il controllo pubblico, conservano una funzione economica essenziale. Perno di questi funzioni è ancora la certezza pubblica della qualità dei prodotti, la loro certificazione e il controllo dell'autenticità elemento di notevole importanza è la garanzia e la trasparenza delle modalità di formazione dei prezzi in regime di libera concorrenza e la rilevazione statistica degli stessi.

Il gestore di un mercato ortofrutticolo può essere definito come un soggetto pubblico sia ai sensi della legge n. 241 del 1990, atteso che si tratta di un soggetto a totale capitale pubblico che esercita funzioni amministrative in quanto persegue finalità pubbliche con l'adozione di atti unilaterali ed autoritativi, sia ai sensi del D.Lgs 163/2006 in quanto è qualificabile come organismo di diritto pubblico perché ha personalità giuridica, è a totale partecipazione pubblica ed è istituito senza fini di lucro, per perseguire finalità pubbliche quali lo sviluppo del settore agroalimentare e la promozione e gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

La sentenza Corte di Cassazione SS UU 26-02-2004 n. 3899 afferma "... la istituzione e la gestione dei mercati all'ingrosso costituiscono un servizio pubblico ai sensi della legge n. 125 del 1959 degli artt. 117 e 118 Cost. (e conseguente trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario: dpr n. 7 del 1972 e n. 616 del 1977) Le ragioni che giustificano l'intervento pubblico in

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...".

La sentenza n. 178/2015 Corte dei Conti Sez. Prima Giurisdizionale Centrale in data 25-09-2014 ove afferma, relativamente alla società "SO.GE.MI spa" gestore del mercato ortofrutticolo di Milano che ***"... il soggetto 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..."***.

Affermazione ripresa in tutti i testi di legge regionali e in particolare qui si ricorda la definizione di servizio pubblico ripreso anche dal Testo Unico per il Commercio della Regione Liguria del 02/01/2007 n. 1 dove all'art. 40 (Definizione dei mercati);
".... I mercati all'ingrosso costituiscono strutture e servizi di interesse pubblico".

Il **TAR Lazio** – Roma Sez. Seconda sentenza 2398 del 09 marzo 2012 si sofferma sull'art. 3, co 26 del D.Lgs 12 aprile 2006 n. 163 che definisce organismo di diritto pubblico qualsiasi organismo , anche in forma societaria:

- istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- dotato di personalità giuridica;
- la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione, o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Nella sentenza il **TAR Lazio** ritiene che "CARGEST srl" (società di gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Roma), possa essere definito, ai fini della qualificazione della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e, quindi, ai fini del riparto di giurisdizione, come un soggetto pubblico sia ai sensi della legge 241 del 1990, atteso che si tratta di un soggetto a prevalente capitale pubblico che esercita funzioni amministrative in quanto persegue finalità pubbliche con l'adozione di atti unilaterali ed autoritativi, sia ai sensi del D.Lgs 163/2006 in quanto è qualificabile come organismo di diritto pubblico perchè ha personalità giuridica, è a prevalente capitale pubblico ed è istituito, come indicato nelle memorie difensive di CAR spa e CARGEST srl, senza scopo di lucro, per perseguire finalità pubbliche quali lo sviluppo del settore agroalimentare e la promozione e gestione del mercato ortofrutticolo e ittico all'ingrosso di Roma".

Non ultimo la deliberazione n.61 del 21-12-1988 del CIPE ad oggetto "Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie ai centri commerciali ed ai mercati agro-alimentari all'ingrosso" in attuazione dell'art. 11, comma15, della legge 28-02-1986 n.41 (Legge Finanziaria 1986); meglio conosciuta come "Piano Nazionale dei Mercati Agroalimentari all'ingrosso".

Che in detta deliberazione si afferma che ***"il processo di miglioramento e di potenziamento dei mercati agro-alimentari, rappresentando una condizione indispensabile per la razionalizzazione del sistema distributivo con effetti collaterali di crescente rilevanza in altri settori, può essere allo stato attuale accelerato con la definizione di linee operative che, orientate verso obiettivi di carattere generale, tendono nel breve tempo alla realizzazione dei mercati e rilevanza strategica nei limiti delle risorse finanziarie disponibili per l'intervento pubblico"***.

Da qui le agevolazioni che prevedono l'intervento dello Stato, con un apposito provvedimento inserito nella Legge Finanziaria del 1986, a copertura dell'intero ammontare dell'investimento sia con l'erogazione di contributi in conto capitale che con mutui a tasso agevolato.

Tra i vari criteri di valutazione dell'intervento è previsto che il **mercato agroalimentare deve avere:**

- **comma 2 lettera c)** *“la dotazione di attrezzature e servizi adeguati, che consentano, anche con l'introduzione di sistemi automatici, la più agile e rapida movimentazione delle merci, nonché la migliore assistenza agli operatori economici, con la presenza, nella misura più opportuna, di impianti di stoccaggio, di conservazione, di refrigerazione, di trattamento e confezionamento dei prodotti, di servizi bancari, di una sezione della borsa merci nelle unità di maggiore dimensioni, di un sistema informativo capace di assicurare i collegamenti tra le piazze interessate*

- **comma 3)** *“Sono ammessi alle agevolazioni i costi relativi.....alla costruzione degli impianti, all'acquisizione dei beni mobili strettamente connessi alla funzionalità del mercato, allacciamenti, viabilità, opere di urbanizzazione primaria e di disinquinamento” . ,*

Ancora una volta è individuato il **“recinto”** del mercato ortofrutticolo all'ingrosso e della sua attività come: **l'organizzazione di un insieme di strutture ed attrezzature con impianti e servizi, gestiti unitariamente, con la presenza di specifici servizi, con la funzione primaria della formazione dei prezzi in regime di libera concorrenza, la rilevazione statistica, la valorizzazione dell'agricoltura locale in un ampio territorio interprovinciale, la vigilanza, il rispetto e la tutela igienico sanitaria, la tutela della qualità e freschezza dei prodotti, l'attività di stoccaggio, lavorazioni, trasformazioni, servizi aggiuntivi (es. sportelli bancari), centro ingressi, punti di ristoro, la promozione dei prodotti locali, la promozione di servizi di consegna delle merci nelle città a basso impatto ambientale, i progetti educativi con il coinvolgimento delle scuole che prevedano un percorso educativo rispetto alle conoscenze e al mangiare sano, la lotta allo spreco alimentare ispirato ai principi della solidarietà umana e al contrasto alla povertà.**

Questo è il Contratto di servizio pubblico che è stato affidato dal Comune di Sarzana alla società di gestione C.A.L.L.L. srl; questo è il servizio , questa è la missione, questo è lo scopo, ovvero:

- gestire il mercato ortofrutticolo e i servizi connessi,
- favorire la commercializzazione e la distribuzione all'ingrosso, la conservazione e la lavorazione dei prodotti da parte degli operatori,
- progettare e realizzare opere di ristrutturazione, ammortamento ed il completamento del mercato all'ingrosso esistente e di altre strutture per la produzione, la commercializzazione ed eventuale stoccaggio, conservazione, trasformazione, movimentazione e consegna dei prodotti agroalimentari attività che è realizzata interamente e completamente al 100% a favore dell'affidatario .

Questo, naturalmente, rappresenta anche l'oggetto sociale della società di gestione, conseguentemente la sua attività di “organizzazione” e il suo “compito” istituzionale, attività che non può e non deve essere confusa con l'attività economica di ogni singola realtà imprenditoriale (grossisti, agricoltori, associazioni, cooperative, acquirenti, addetti alla movimentazione delle merci) che è chiamata ad operare in completa autonomia aziendale all'interno del “recinto” del mercato.

La società di gestione è un soggetto giuridico costituito con lo scopo di organizzare e gestire un servizio che è rappresentato da un insieme di funzioni e servizi; pertanto la società esiste ed è autonoma rispetto alla presenza di soggetti venditori che svolgono la funzione di grossista o di produttori agricoli che di soggetti acquirenti delle diverse categorie che svolgono la loro attività commerciale.

La società “CALLL srl” è riconosciuta, dal Comune di Sarzana come:

- società pubblica a totale capitale pubblico, per il perseguimento dell’interesse generale;
- dotata di personalità giuridica;
- sotto il profilo delle fonti di finanziamento la società è stata riconosciuta sempre totalmente a capitale pubblico dagli enti finanziatori.

Il Comune di Sarzana detiene una quota del 78,64% riservandogli amplissimi poteri decisionali in quanto detta quota è ben superiore al quorum previsto dallo Statuto sociale all’art. 12 nel 75,00% del capitale necessario per le deliberazioni delle assemblee che comportano modifiche delle norme di funzionamento, assumendo pertanto una posizione dominante, il rimanente capitale sociale è sottoscritto da enti pubblici quali il Comune di La Spezia, Amministrazione Provinciale La Spezia, FILSE e Camera di Commercio.

L’attività è stata oggetto di finanziamento di capitali;

anche dal Comune di Sarzana in quanto lo stesso Ente, oltre alla sottoscrizione del capitale sociale, ha erogato contributi in conto capitale per l’urbanizzazione delle aree del mercato, ha erogato contributi in conto capitale per la realizzazione della piattaforma logistica inserita nel progetto PRUST della Provincia di La Spezia.

- gode di garanzie pubbliche ai sensi dell’art.207 del TUEL 18/08/2000 n. 267.

Altri contributi di capitali alla società di gestione.

a) gli enti locali della Provincia della Spezia hanno contribuito con un contributo in conto capitale di 206.646.570 di lire annuo per la durata di anni 6 sei alla realizzazione delle opere di urbanizzazione dell’area del mercato ortofrutticolo all’ingrosso.

b) con deliberazione del Consiglio Comunale di Sarzana n. 64 del 04-05-1983 il Comune assumeva la gestione dell’immobile del mercato ortofrutticolo all’ingrosso *“trovandosi nella necessità di gestire una idonea struttura da adibire a mercato annonario per il commercio all’ingrosso di prodotti ortofrutticoli che intende utilizzare in proprio per realizzare nella città una razionalizzazione di detto commercio sia e soprattutto per perseguir, nel **pubblico interesse** una politica calmieratrice dei prezzi.”*

- gode di concessioni demaniali;

con contratto (REP.2205 del 12-06-1979) il Comune di Sarzana ha dato in concessione sia in proprietà sia in diritto di superficie, ai sensi dell’art. 27 della legge 22-10-1971 n°865 le aree”Demaniali” site in località “Pallodola” con relativa convenzione d’oneri, per la realizzazione del mercato ortofrutticolo con la clausola che la mancata realizzazione del mercato ortofrutticolo comporta la retrocessione, senza oneri, di dette aree concesse al Comune di Sarzana.

- gode di garanzie pubbliche,

rilasciate ai sensi dell’art.207 del TUEL 18/08/2000 n. 267 a valere sui primi tre titoli del bilancio delle Entrate del Comune di Sarzana;

Il comune di Sarzana **ha rilasciato “proprie garanzie”**, con deliberazione del Consiglio comunale n.89 del 07-05-2001 e con successive analoghe deliberazioni, ai sensi dell’art. 204 del D.Lgs. 267/2000 e nel rispetto di quanto previsto dall’art. 1 c. 45 della legge 311/04 e del’art. 1, comma 698 della legge 296/2006, proprie delegazioni di garanzia, a valere sui primi tre titoli delle entrate del bilancio dell’Ente, a favore della Cassa Depositi e Prestiti per l’acquisto e la realizzazione dei nuovi immobili strumentali.

L’art. 207 del Dlgs 267/2000 prevedeva che gli enti **“possono rilasciare garanzie fideiussoria per l’assunzione di mutui destinati ad investimenti da parte di aziende da essi dipendenti...”**

Al comma 3 lettera a) “**il progetto (mercato ortofrutticolo e suoi servizi) sia approvato dall’ente locale e sia stipulata una convenzione (il contratto di affidamento del servizio alla società) con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale**”.

Al comma 3 lettera b) “**la struttura realizzata sia acquisita al patrimonio dell’ente al termine della concessione**”

Detti mutui rientravano nelle linee guida, così come indicato dalla Circolare della Cassa Depositi e Prestiti del 29-07-2003 n. 1253, sugli investimenti finanziabili dall'Istituto ai sensi dell'art. 1 del Decreto 7 gennaio 1998 del Ministero del Tesoro.

(“..... possibilità di ricorrere all’indebitamento nei casi in cui l’accreditamento del patrimonio dell’ente sia differito nel tempo.....“.)

(“Sono i casi di concessione di lavori pubblici ovvero di contratti di servizio pubblico, nei quali sia previsto che la proprietà dei beni realizzati venga acquisita al patrimonio dell’ente alla scadenza, anche anticipata, del rapporto concessorio o di servizio. Gli enti possono essere ammessi a finanziamento a condizione che si produca la variazione positiva del loro patrimonio, anche se differita nel tempo.“)

Detta circolare della CDP definisce **investimenti passibili di finanziamento le spese in conto capitale a fronte delle quali nel bilancio dell'ente mutuatario si registri un incremento patrimoniale.**

Dato atto che tra le fattispecie esaminate rientrano i cosiddetti "trasferimenti di capitale" dal soggetto che ricorre al capitale di debito (Comune di Sarzana- Ente Debitore) a colui che ne beneficia in quanto realizzatore dell'investimento (Centro Agroalimentare Levante Ligure e Lunigiana srl – Ente Beneficiario) **ritenuti meritevoli di finanziamento a condizione che siano a favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o proprietari e/o gestori di impianti, di reti, o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, che gli stessi trasferimenti siano destinati ad investimenti e che le concessioni dei contratti di servizio prevedano la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza anche anticipata.**

- La retrocessione al Comune dei beni immobili realizzati della società.

Così come previsto dal TUEL all’art. 207 del Dlgs 267/2000 le deliberazioni del C.d.A della società “CALLL” del 03-07-2007 e del 14-09-09 che recepiscono le procedure fissate dalla Circolare CDP n.1253/2003 per la concessione di mutui destinati alla realizzazione di investimenti e assume l’impegno, alla scadenza, anche anticipata del **contratto di affidamento del servizio pubblico** per la gestione del mercato ortofrutticolo all’ingrosso, da parte del Comune di Sarzana, e deliberano **di retrocedere al Comune medesimo gli investimenti realizzati dalla società con finanziamenti CDP e garanzie rilasciate dal suddetto Ente, i quali entreranno a far parte del suo patrimonio;**

Detto “**impegno**“ è parte integrante della **scrittura privata** sottoscritta tra il Comune di Sarzana e la società di gestione e allegata alla deliberazione della Giunta Comunale n. 121 del 24-08-2007, della Giunta Comunale n. 153 del 02-11-2009 di rilascio delegazioni di pagamento a garanzia dei mutui assunti a favore della società "Centro Agroalimentare Levante Ligure e Lunigiana srl" per realizzazione di manutenzione straordinaria mercato ortofrutticolo all’ingrosso.

E' pertanto del tutto evidente l'accertamento della diretta inerenza di detti immobili ai fini istituzionali e che la proprietà dei beni acquistati e quelli realizzati venga acquisita al patrimonio dell'ente alla scadenza, anche anticipata, del rapporto concessorio o di servizio e che ciò produce la variazione positiva del loro patrimonio, anche se differita nel tempo.

La rilevanza patrimoniale dei beni immobili nel Bilancio Consolidato del Comune.

E' qui necessario sottolineare che detti mutui sono stati contratti dal Comune di Sarzana (Ente Debitore), **destinati ad investimenti *da parte di aziende da essi dipendenti...*** a favore di un terzo beneficiario (Ente Gestore) e che gli immobili oggetto di acquisto o di nuova realizzazione prevedano **“l'utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale”** e costituiscano un incremento del patrimonio del Comune di Sarzana (vedi il Bilancio Consolidato del Comune di Sarzana – anno 2018) e che gli stessi immobili verranno acquistati al patrimonio dell'ente alla scadenza del mutuo o del contratto di servizio.

Il controllo analogo della società da parte del Comune.

- la gestione della società è soggetta al controllo analogo da parte del Comune di Sarzana;

L'organo d'amministrazione (Consiglio di Amministrazione prima ed ora l'Amministratore Unico) è nominato su indicazione del Comune di Sarzana in qualità di Socio di maggioranza assoluta come pure i membri dell'organismo di vigilanza sono nominati per l'intero dai soci pubblici.

In proposito, Corte di Giustizia CE, Sez. II 17 luglio 2008 (“*Un comune ha la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti della società controllata, tramite la nomina dei membri degli organi direttivi della società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima: tale facoltà è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune su detta società analogo a quello esercitato sui propri servizi*”).

Nel medesimo senso Corte di Giustizia CE Sez. I sentenza del 13 ottobre 2005 e Sez. III sentenza 10 settembre 2009. Il Comune di Sarzana esercita, sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi come se si trattasse di una società in house.

L'attività di vigilanza e controllo si configura come attività di controllo di tipo programmatico, qualitativo ed economico-finanziario per garantire, in condizioni di trasparenza, economicità e tempestività, la rispondenza dell'azione amministrativa inerente la gestione del servizio ai principi costituzionali, normativi e statutari, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e nell'ottica di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico generale.

In tal senso si è già ricordato l'indicazione e la nomina da parte del Comune di Sarzana dell'Amministratore Unico, del Collegio dei Revisori, le norme dello Statuto che all'art. 13 assicurano al Comune, in forza della sua quota di partecipazione, il potere di **“modifica delle norme di funzionamento”**, il controllo sulla determinazione delle tariffe e dei corrispettivi ecc, oltre all'inserimento del bilancio della società nel **bilancio consolidato** dell'ente ai sensi del D.Lgs n. 118 del 23-06-2011 e del D.Lgs n. 126/2014.

Il Contratto di affidamento diretto del Servizio pubblico senza gara da parte del Comune Affidamento “in house”.

Il Comune di Sarzana, con deliberazione del Consiglio Comunale in data 20 novembre 1998 n. 115, delibera di:

- a) cessare la gestione diretta del servizio del mercato ortofrutticolo all'ingrosso per affidarla ad apposita società di gestione costituita da soli Soci pubblici.
- b) la cessazione della gestione diretta avrà luogo il primo giorno dall'**atto di affidamento del servizio pubblico locale** a tale società di gestione.
- c) da atto dell'applicazione della legge 41/86 (Piano Mercati Nazionale) inserito nella legge finanziaria '86 dello Stato;
- e) da atto della deliberazione n° 21/12/88 del CIPE (Gazzetta Ufficiale 18-01.89) che precisa:

“A) nessun dubbio che l'esercizio di un mercato ortofrutticolo possa essere classificato pubblico servizio, rientrando ampiamente nella definizione edotta dall'art. 22, 1° comma della legge 142, vale a dire, attività rivolta a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”

“B)I dubbi in merito alla necessità o meno di un rapporto concessorio si sono conclusi a seguito del parere del 10 maggio 1994 reso dal Ministero dell'Interno all'Amministrazione Provinciale di Bergamo, in cui si afferma che la società costituita deve essere necessariamente affidataria del servizio e che si esula pertanto dalla applicazione delle norme, anche comunitarie, sulle procedure di opere, o di servizi. Le modalità e gli indirizzi dell'affidamento formano anche oggetto di un apposito atto (detto contratto di servizio).

Il Comune di Sarzana ha ritenuto più conveniente, sia nell'interesse pubblico, per una corretta gestione del servizio, sia al fine di attuare una più economica e razionale gestione delle strutture e dei servizi di mercato procedere all'affidamento alla società il servizio per la gestione del mercato ortofrutticolo;

Tale società deve essere in grado di operare al fine di perseguire, tenuto conto dell'interesse pubblico e della economicità della gestione, lo scopo di una efficiente e razionale gestione del mercato, favorendo lo sviluppo dell'attività produttiva, il miglioramento ed il controllo della qualità dei prodotti agro-alimentari, la tutela degli interessi dei consumatori in riferimento ai prezzi e alla qualità dei prodotti.

Si tratta quindi di un soggetto inserito stabilmente nell'organizzazione funzionale del Comune di Sarzana, con un'ipotesi di tipica funzionalizzazione di un soggetto giuridico alla realizzazione di una attività propria dell'Amministrazione pubblica quale è la gestione dei mercati all'ingrosso.

La Società di gestione quale “ente strumentale” del Comune di Sarzana.

E' dunque evidente che in tale contesto l'ente societario è **strumentale** al perseguimento di finalità pubblicistiche e che la presenza di fatto di maggioranza qualificata del Comune di Sarzana ed il relativo intenso controllo ed indirizzo esercitato sul funzionamento e la gestione delle attività sociali trovano la loro ragione d'essere proprio nello scopo di assicurare la gestione di un servizio di interesse per l'intera collettività.

A tal proposito sentenza TAR Roma Sezione II 14/03/2011 n. 2241 – L'affidamento diretto di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una “derivazione” o una “longa manus” dell'ente stesso. Da qui, l'espressione in house che richiama, appunto, una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni. Si è dunque in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione non già intersoggettiva, mancando una relazione intersoggettiva, ma interoggettiva: sussiste, in questo modo, un rapporto non di autonomia ed alterità tra due soggetti (comune e società) quanto piuttosto, sul piano sostanziale, di subordinazione gerarchica e la società finisce col diventare un plesso organizzativo dello stesso ente locale.

E' il caso di evidenziare come in caso di danno erariale e della giurisdizione contabile, conta soltanto che il danno sia arrecato ad un soggetto che, svolgendo un servizio pubblico, è considerato avere natura sostanzialmente di ente pubblico (organismo di diritto pubblico). Vedi Cass. SS. UU. Ordinanza n. 10063/2001 e Sezione Abruzzo n. 84 del 21-03-2012 secondo cui sussiste la giurisdizione contabile quando il danno è cagionato dagli amministratori di una società che svolgono la gestione diretta dei servizi pubblici dell'Ente locale mediante impresa; è stato poi affermato che *“il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico del patrimonio pubblico e non più al quadro di riferimento (pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno”*

La Sezione I centrale d'appello, 14-12-2012 n. 809 con la quale è stata affermata la sussistenza della giurisdizione contabile per danno cagionato ad una pubblica amministrazione esercente un'attività di carattere pubblico.

Cassazione a SS.UU. n. 3899 affermava l'esistenza di un rapporto servizio – e quindi della giurisdizione contabile – tra un comune e una società per azioni, il cui capitale era detenuto in maggioranza dallo stesso comune, che a tale società aveva affidato in concessione alcuni servizi. In particolare, le Sezioni Unite rilevavano che il rapporto tra ente locale e la società in tali casi è caratterizzato *“.. dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come partecipante dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo”*.

Va inoltre considerato la legge 06 luglio 2012 n. 94 “Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 7 maggio 2012n. 52 recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica che all'art. 2 al comm 2 ha specificati che “Tra le amministrazioni pubbliche sono incluse tutte le amministrazioni, autorità, gli enti locali nonchè **le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta ..”**.

“Legge Madia - Partecipazione societarie da mantenere”.

Produzione di un servizio di interesse generale e inesistenza di condizioni ostative.

Il Comune di Sarzana con deliberazione G.C. n. 56 del 30-03-2015 nel Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate (art. 1 co. 612 L. 190/2014) ha individuato la società “CALLL srl” come *“società volta alla gestione del servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso. Partecipazione da mantenere”*; *(senza interventi di razionalizzazione della società)*

Il Comune di Sarzana con deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 30-09-2017 ad oggetto *“Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 D.Lgs 19/08/2016 n. 175 e successive m.i. “* ha indicato la società “CALLL srl” riconducibile nell'alveo delle casistiche di cui all'art. 4 TUSP comma 2 lettera a) e indicando nell'allegato A della deliberazione che il Comune ha sulla società una partecipazione di **“controllo”** con la motivazione **“ la società svolge attività di gestione del servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Sarzana e dei servizi pubblici connessi, nonchè la gestione degli impianti e delle strutture commerciali e di servizio presenti all'interno del mercato. Le attività della Società interessano un bacino commerciale di importanti dimensioni che coinvolge le aree della Val di Magra, Val di Vara e della Riviera Spezzina.**

Il mantenimento della partecipazione ad esso connessa si giustifica nella possibilità di tutelare, attraverso la partecipazione al capitale sociale, interessi collettivi di importanza per l'intero territorio quali la tutela del consumatore attraverso il controllo delle produzioni ortofrutticole, la garanzia di sicurezza e informazione alimentare, il miglioramento della qualità dei servizi con

evidenti ricadute positive sul territorio e rispondendo alle esigenze dei produttori agricoli, dei consumatori e di operatori”.

Tra le motivazioni della scelta dell’Ente viene indicata l’esistenza dei requisiti per il mantenimento ex art. 4 del TUSP (produzione di servizio di interesse generale) e l’inesistenza di condizioni ostative ex art. 20 del TUSP.

Il Comune di Sarzana con deliberazione del Consiglio Comunale n. 72 del 28-09-2018 ad oggetto “Bilancio Consolidato 2017 del Gruppo Comune di Sarzana” redatto ai sensi del D.Lgs n.118/2011 e del D.Lgs. n.126/2014, indica al punto 4) **le società controllate** nei cui confronti la capogruppo:

- a) ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria e dei voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante sull’assemblea ordinaria;
- b) i contratti di servizio pubblico e il contratto di concessione stipulati con la società che svolge prevalentemente l’attività oggetto di tali contratti presuppongono l’esercizio di influenza dominante.

Il “Gruppo” delle società “Controllate” dal Comune di Sarzana.

Il Comune di Sarzana ha individuato nel Gruppo delle società Controllate il Centro Agroalimentare Levante Ligure e Lunigiana srl.

La società è inclusa nel consolidamento del bilancio economico- patrimoniale dell’ente con il **metodo integrale**.

Nel bilancio consolidato del Comune di Sarzana, tra le **“Immobilizzazioni materiali”**, sono ricompresi anche tutti i beni, aree, immobili appartenenti alla società “CALLL srl” e inseriti nel bilancio di esercizio della stessa.

Società che non persegue fini di lucro: La “condizione del pareggio del bilancio” della società e la formazione dei canoni e delle tariffe dei servizi resi.

Contrariamente a quanto asserito dal Comune di Sarzana, che identifica la società come un “operatore economico che **“svolge attività volta al profitto, ...”** con i corrispettivi derivanti principalmente dalla locazione di immobili”, la cui attività fondata su criteri di rendimento, di efficacia e di redditività che opera in ambiente concorrenziale sopportando direttamente i rischi economici connessi, occorre osservare che sul principio della concorrenzialità, i rischi economici, la concessione demaniale delle aree ecc, la retrocessione dei beni immobili alla scadenza della convenzione o dei mutui garantiti, si è già ampiamente relazionato.

Occorre un ulteriore approfondimento su quattro atti di governo della società:

- 1) **Il “contratto di affidamento del pubblico” per la gestione del mercato ortofrutticolo all’ingrosso tra il Comune di Sarzana e la società “CALLL srl”.**
- 2) **Il Regolamento di Mercato del Comune di Sarzana approvato dal Consiglio Comunale n. 142 del 15 luglio 1983 per il mercato ortofrutticolo all’ingrosso di Sarzana.**
- 3) **La legge Regione Liguria n. 24 del 13-07-1998 “Disciplina dei mercati all’ingrosso”**
- 4) **il Testo Unico su commercio della Regione Liguria (L.R. 2 gennaio 2007 n.1) all’art. 43 .**

- Il “contratto di affidamento del pubblico” per la gestione del mercato ortofrutticolo all’ingrosso tra il Comune di Sarzana e la società “CALLL srl”.

Con deliberazione Consiglio Comunale 115 del 20-11-1998 il comune deliberava la cessazione della “gestione diretta”, in “economia” del mercato ortofrutticolo all’ingrosso comunale.

Ai sensi dell'art. 22, comma 3 lettera e) della legge 142/90 modificato con l'art. 17, comma 58 legge 127/97 ha costituito la società di gestione, "CALLL srl", dando atto altresì della natura di pubblico servizio e dell'ambito territoriale inter provinciale che il mercato ortofrutticolo ricopriva in quanto preciso punto di riferimento del settore agricolo della provincia di La Spezia e che a tale società hanno deliberato la partecipazione l'Amministrazione Provinciale di La Spezia, il Comune di La Spezia la C.C.I.AA. di La Spezia e le tre Comunità Montane della provincia.

Con deliberazione del Consiglio Comunale di Sarzana n.107 del 27-11-2000 si approvava il "contratto di servizio" per la gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso, successivamente sottoscritto tra le parti in data 25 maggio 2001 (REP n. 780AP – Comune di Sarzana).

Nel contratto è previsto:

- nelle premesse che la società di gestione dovrà assicurare, l'efficienza e l'efficacia della gestione del mercato che le verrà concesso in gestione, e l'economicità **con il raggiungimento del "pareggio di gestione"**, concetto ribadito al successivo art. 7;

- all'art. 2) ***"Oggetto del presente contratto è il servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, istituito e gestito dal Comune di Sarzana.***

- all'art. 3) "La gestione viene affidata allo scopo:

- di gestire il mercato ortofrutticolo all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli ed agroalimentari e lo svolgimento dei servizi pubblici connessi;
- di favorire la commercializzazione e la distribuzione all'ingrosso, la conservazione e la lavorazione dei prodotti, da parte degli operatori commerciali ed agricoli.

Il Concessionario potrà progettare e realizzare opere per la ristrutturazione l'ammodernamento ed il completamento del mercato all'ingrosso esistente e di altre strutture per la produzione, la commercializzazione ed eventuale stoccaggio, conservazione, trasformazione, movimentazione e consegna dei prodotti agroalimentari.

- all'art. 5 ***"il Concessionario si impegna a effettuare la gestione integrale del servizio in oggetto secondo le norme di legge vigenti in materia, dei regolamenti comunali, nonché del Regolamento predisposto e approvato dal Comune concedente e ad adibire gli impianti e le attrezzature avute in affidamento a tale attività",***

- all'art. 7) ***"... I canoni per le concessioni, nonché tutte le tariffe in genere, successivamente all'inizio della gestione, sono approvati dal Concessionario che terrà conto nella determinazione della loro misura dei costi di gestione e di ogni altro onere, in modo da garantire alla Società il conseguimento dell'equilibrio. Eventuali aumenti disposti dal Concessionario, dovranno comunque essere opportunamente giustificati dai costi per il servizio erogato, dall'aumento del costo della vita e da altri elementi oggettivi che ne motivano l'aggiornamento."***

- all'art. 21) ***" Il Concessionario dovrà assicurare il raggiungimento del pareggio fra costi e ricavi di gestione".***

- **Il Regolamento di Mercato del Comune di Sarzana approvato dal Consiglio Comunale n. 142 del 15 luglio 1983 per il mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Sarzana prevede:**

art. 2) Gestione del mercato.

“.. I proventi della gestione debbono essere commisurati a sostenere esclusivamente le spese necessarie al funzionamento del mercato e all’ammortamento e al miglioramento dei relativi impianti”.

- La legge Regione Liguria n. 24 del 13-07-1998 “Disciplina dei mercati all’ingrosso”

all’art. 2 (Definizione dei mercati)

“... I mercati all’ingrosso costituiscono strutture e servizi di interesse pubblico..”

- Il Testo Unico su commercio della Regione Liguria (L.R. 2 gennaio 2007 n.1)

all’art. 43 (Gestione dei mercati):

al comma 4 “ La gestione del mercato è dovuta secondo criteri di efficienza ed economicità e deve tendere al pareggio di bilancio”.

Sulla eventuale determinazione delle “tariffe dei servizi di mercato”, proposte dall’ente che gestisce il mercato, deve esprimere il parere la **Commissione di Mercato di cui agli artt. 3 e 6 del D.M. 10-04-1970 (G.U. n. 219 del 31-08-1970) prevista dal Regolamento di Mercato e dal Testo Unico Regione Liguria art. e sono soggette all’approvazione del Comitato Provinciale dei Prezzi.**

La determinazione delle tariffe dei servizi da parte del Comune

Il Comune di Sarzana con deliberazione di **G.M. n.338 del 06-04-1984** ad oggetto “ **Determinazione le tariffe degli stalli, delle aree attrezzate del plateatico, ecc....**” ha determinato le tariffe dei servizi del mercato ortofrutticolo, con la quale fissava in:

- a) lire 1.000.00 la concessione di uno stallo,
- b) lire 450.000 la concessione area del plateatico;

Il Comune di Sarzana con successiva deliberazione di **G.M. n.779 del 05-08-1988** ad oggetto “ **Determinazione nuove tariffe degli stalli, delle aree attrezzate del plateatico, ecc....**” considerato che il D.M. Interno 31-12-83 ai sensi dell’art. 6 del D.L. 28-02-83 n° 55 convertito in legge 26-04-83 n° 131 definiva la categorie dei servizi pubblici a domanda individuale indicando al punto 11) “ **Mercati e fiere attrezzate**”, visto il verbale della Commissione di Mercato del 01-07-1988 ha determinato le nuove tariffe dei servizi del mercato, con la quale fissava in:

- a) lire 1.100.00 la concessione di uno stallo,
- b) lire 495.000 la concessione area del plateatico

e dava altresì atto del rapporto di copertura tra i costi e i ricavi di gestione del mercato ortofrutticolo dell’82,05% (ottantaduevirgolazerocinque).

In questo contesto, le tariffe dei canoni di concessione e dei servizi, applicate dalla società di gestione “CALLL” a far data dal 01-02-2001 seguito dell’entrata in vigore del Contratto di servizio e nel contestuale subentro nella gestione della attività comunale, **sono rimaste le stesse applicate dal Comune di Sarzana pur essendo largamente deficitarie e tali da non coprire i costi di gestione annuale.**

Si precisa che dette tariffe (deficitarie per la gestione comunale) **non sono mai state modificate**, dalla società “CALLL”, nel periodo che va dal 2001 al 2019 se non per effetto della sola variazione dell’indice ISTAT così come previsto nella convenzione stessa.

Dall'analisi di questi dati oggettivi affermare , come asserito dal Comune di Sarzana, che la società si identifica come un “operatore economico che ***svolge attività volta al profitto***, ...con i corrispettivi derivanti principalmente dalla locazione di immobili”, la cui attività fondata su criteri di rendimento, di efficacia e di redditività che opera in ambiente concorrenziale sopportando direttamente i rischi economici connessi è una completa falsità.

I bilanci di esercizio della società “CALLL srl” dimostrano che, dall'esercizio 2001 al 2018, ***una gestione attenta, oculata, efficiente ed efficace, da parte degli organi amministrativi, ha permesso alla società di chiudere i bilanci annualmente con un piccolo e marginale utile di esercizio che ha determinato un aumento del patrimonio netto complessivo nel corso degli anni di euro 183.839.***

Questa evidente attività “**senza fini di lucro**” , e “**tendenziale al pareggio di bilancio**” della società di gestione CALLL srl, non solo ha dimostrato una notevole capacità gestionale economico finanziaria ma anche lungimiranza da parte degli amministratori in quanto ha permesso di creare un minimo di accantonamento patrimoniale ora necessario alla liquidazione dei Soci che hanno deliberato il recesso ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs n.175/2016 (Legge Madia).

Va poi considerato che, il conseguimento del “**tendenziale pareggio di bilancio**” può essere raggiunto attraverso il conseguimento di un contenuto utile di esercizio da parte della società di gestione; in tale circostanza la società di gestione potrebbe, a norma di Convenzione per il servizio pubblico, adottare atti gestionali che tendono al raggiungendo dei principi e degli scopi della”missione” societaria con una gestione efficace ed efficiente che comporti l'azzeramento dell'utile d'esercizio con attività gestionali che si traducono con la riduzione del costo delle tariffe, favorire attività quali ad esempio le campagne pubblicitarie sul mercato, le campagne sulla qualità dei prodotti, campagne informative, le campagne educative nelle scuole, la copertura dei costi necessari per realizzare nuove opere per la ristrutturazione, ammodernamento e il completamento del mercato esistente anche nel settore della green economy e delle fonti rinnovabili e la riduzione dei costi di gestione annuali ad esempio rimborsando anticipatamente il debito contratto per mutui con la diminuzione del pagamento degli interessi passivi.

L'inquadramento legislativo vigente, oltre ai numerosi vincoli fin qui evidenziati fanno sì che la società “CALLL srl” è una società con evidenti limitazioni sia gestionali (rispetto del Regolamento del Mercato approvato dal Comune di Sarzana, del Contratto di Servizio Pubblico, del Contratto di Concessione delle aree demaniali, delle norme del Testo Unico in materia di commercio all'ingrosso della Regione Liguria, del controllo analogo del Comune di Sarzana) che economici (***tariffe deficitarie*** determinate nel 1984 e aggiornate nel 1988 dal Comune di Sarzana, fatte proprie dalla società per effetto del contratto di servizio a far data dall'inizio della gestione il 01 febbraio 2001 e mantenute fino ad oggi inalterate, il vincolo di bilancio che deve tendere al pareggio attraverso la copertura dei costi), che la riconducono ad una **società “in house” , organismo di “diritto pubblico”, “senza fini di lucro”, che “utilizza un bene demaniale in via esclusiva” le aree mercatali**, sottoposta “**all'influenza pubblica dominante e al controllo analogo**”**da parte del Comune di Sarzana ed “eroga servizio pubblico non in regime di mercato ovvero produce servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza”, con una “attività di produzione di atti unilaterali e autoritativi sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti”, sottoposta al regime contrattuale delle concessioni amministrative assegnate con Bando Pubblico..**

Riassumendo, è evidente come la società **subentra** al Comune di Sarzana, Ente “Istitutore del mercato ortofrutticolo all’ingrosso”, nell’esercizio delle “**funzioni di servizio di interesse pubblico**” che caratterizzano il mercato all’ingrosso secondo quanto disciplinato dal contratto di servizio e dalla legislazione regionale in materia.

Vale a dire che l’istituzione della struttura mercatale, e la gestione della stessa, è caratterizzata dall’**esclusione della finalità di lucro**, è destinata allo svolgimento di un servizio di interesse pubblico e non è affatto destinata allo svolgimento di un’attività commerciale con gestione di tipo concorrenziale e non è messa sul mercato della competizione globale.

La natura catastale degli immobili della società

Da quanto sopra enunciato è naturale che gli immobili destinati ai mercati ed a quelli strettamente strumentali, considerate le finalità di interesse pubblico e collettivo richiamate dalle norme nazionali e regionali, sulle quali è stata istituita la società, debbano trovare riscontro nella **categoria "E"** con la conseguenza che l’unità commerciale in questione è dunque da classificare nel **gruppo "E"** trattandosi di **immobili con marcata caratterizzazione tipologica-funzionale e che esulano da una mera logica di commercio e di produzione industriale (è il caso delle costruzioni e fabbricati per specifiche esigenze pubbliche).**

Non è la tipologia dell’immobile bensì sulla destinazione d’uso trattandosi di fabbricati adatti ad una attività commerciale **quale area destinata per esigenze e finalità pubbliche**, e con procedimenti amministrativi di regime a mercato generale e centro agroalimentare. Pertanto se nel sito insistono spazi con attività protette da coperture fisse, tuttavia tale condizione non fa venire meno la finalità pubblica del contesto.

Atteso che il classamento vale pure ai fini civili e non genera di per sè una pretesa tributaria, l’atto di attribuzione della categoria, della classe e della rendita catastale ha natura amministrativa e solo indirettamente assume rilevanza tributaria. (A. Uricchio Il contenzioso catastale: in Rass. Trib. 5/2005).

Inoltre e più specificatamente gli immobili ed i fabbricati in oggetto rientrano :

- nella categoria “ **E/3 – Costruzioni e fabbricati per esigenze pubbliche).**
- nella categoria “ **E/4 – Recinti chiusi per speciali esigenze pubbliche).**
Prevista apposita voce “MERCATI” e “FIERE”
- nella categoria “ **E/9 – Altre costruzioni e fabbricati per esigenze pubbliche).**

Pertanto è indubbio che l’istituzione e la gestione del mercato sia finalizzata a “**soddisfare particolari esigenze pubbliche**” e in quanto tale l’immobile può essere ricondotto catastalmente:

- alla **categoria E/3** in quanto immobile per “esigenze pubbliche”.
- alla **categoria E/4** in quanto immobile individuato come “recinto per speciali esigenze pubbliche” e con specifica voce “Mercati” o “adibiti a mercato pubblico”.
- alla **categoria E/9** in quanto immobile per “esigenze pubbliche a destinazione particolare non compreso nelle categorie precedenti del gruppo “E”” o dell’art. 2, comma 40, del D.L. 03/10/2006 n. 262 e del provvedimento dell’Agenzia del Territorio del 02-01-2007 ovvero “**contenitore**”

residuale di tutte le altre costruzioni distinte dalla singolarità tipologica e dalla stretta correlazione dell'uso al soddisfacimento di un pubblico servizio”

L'esenzione, prevista nell'art. 7, lettera b) Dlgs n.504/1992. “opera a prescindere dall'avvenuto accatastamento in categoria D, da parte del contribuente”.

Detta affermazione proviene dalla Ctp di Torino nella sentenza n. 153/17/10 depositata l'8 novembre 2010.

Inoltre la **Circolare n.4/2007** della Direzione Agenzia del Territorio relativamente alla tipologia di immobili da censire nel gruppo E) fa riferimento al comma 2 dell'art 8 del DPR 1 dicembre 1949 n. 1142. Del pari, appare utile riferirsi alle declaratorie associate a ciascuna delle categorie oggetto di esame e inserite nelle linee guida per il classamento delle unità censibili nelle categorie del "gruppo E" e allegato a detta Circolare che prevede:

–< **E/3 – Costruzioni e fabbricati per esigenze pubbliche**>

L'**Agenzia del Territorio** con la **Circolare 2/2012** ha chiarito infatti che non conta più la classificazione catastale per avere diritto al trattamento agevolato ICI dei "fabbricati rurali".

Anche secondo il **Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia (circolare 3/2012)** la classificazione catastale non è più decisiva.

A tal proposito l'art. 1, c. 3 del D.L. 06-03-2014 n.16, convertito in l. 02-05-2014 n. 68 sono esenti dalla TASI:

b) I fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9;

ESENZIONE dall'IMPOSTA DEGLI IMMOBILI: l'interesse pubblico.

La sentenza della Cassazione 17-09-2010 n. 19732 ha fornito alcune importanti precisazioni utili a definire l'ambito applicativo di un'esenzione la cui previsione testuale (soprattutto con riferimento al concetto di destinazione esclusiva) non è di semplicissima interpretazione.

E' interessante notare che la Suprema Corte ha ritenuto di poter disattendere la destinazione catastale dei fabbricati controversi per verificare *aliunde* la sussistenza dei requisiti agevolativi in oggetto: *“(...) secondo la Commissione regionale, la pretesa all'esenzione non era allo stato fondata e avrebbe potuto essere accolta solo dopo riconosciuto il cambio di destinazione e il classamento nella categoria B4. La Commissione tributaria regionale appare quindi aver assunto, come ratio decidendi, che, a fronte di un classamento dell'immobile incompatibile con l'esclusiva destinazione di esso allo svolgimento di attività essenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, culturali, non è rilevante, ai fini dell'esenzione dall'ICI, che l'immobile sia di fatto utilizzato per lo svolgimento di una di queste attività. Tale interpretazione non può essere condivisa.*

A norma del D.Lgs 504/1992 art 7 comma 1 lettera i) sono esenti dall'ICI “gli immobili utilizzati dai soggetti di cui”

La norma secondo il suo tenore letterale, ha esclusivo riguardo alla destinazione concreta dell'immobile, a prescindere da qualunque atto formale. La giurisprudenza di questa Corte, del resto, ha sempre dato rilievo determinante alla utilizzazione effettiva.

Va ricordato l'insegnamento secondo cui la sussistenza del requisito oggettivo – che in base ai principi generali è onere del contribuente dimostrare- deve essere accertata mediante verifica in concreto del tipo di attività che si svolge nell'immobile, mentre non può essere desunta esclusivamente sulla base di documenti che attestino “*a priori*” il tipo di attività cui l'immobile è

destinato (Cass. n. 5485 del 29-02-2008; n. 20776 del 26-10-2005) e la situazione di fatto prevale rispetto all'accatastamento del bene (cass. n. 20033 del 17 ottobre 2005, Cass. n. 19375/03, 17035/04, 19161/04, 5755/05 – in materie di pertinenze; non sono conferenti i precedenti giurisprudenziali riguardanti il diverso problema del riconoscimento della ruralità di un fabbricato: cfr. Sez. Unite n. 18565 del 21 agosto 2009 e Cass. 7102 del 2010 posto che quel problema dipende dalla nozione legislativa di fabbricato ai sensi dell'art. 2, lett. a) del Decreto Legislativo suddetto e successive modificazioni.)

Certamente la destinazione catastale può rappresentare uno degli elementi di prova da valutare in concreto per accertare l'utilizzazione effettiva dell'immobile, ma non determina una presunzione de jure al riguardo, né l'eventuale illegittimità per altri profili della destinazione effettiva può avere rilievo rispetto all'esenzione in questione.

Deve quindi essere affermato il principio di diritto secondo cui, anche se tale utilizzazione concreta sia in contrasto con la destinazione catastale, spettando al contribuente l'onere di dare la prova di tale utilizzazione esclusiva (così, Cass. 17.09.2010 n. 19732).

La Società come detto, **persegue finalità di <<interesse pubblico>>** che si realizza con il subentro all'attività di servizio pubblico esercitata dal Comune di Sarzana, **Ente Istitutore del servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso**, attività senza fini di lucro, per mezzo della organizzazione dei rapporti in senso partecipativo e democratico regolati da normative e da regolamenti quali il contratto di affidamento del servizio pubblico da parte del Comune di Sarzana, il Regolamento per il Mercato ortofrutticolo adottato dal Comune di Sarzana, il Testo Unico per il Commercio della Regione Liguria del 02/01/2007 n.1 e, organicamente, come sommatoria di tutti gli interessi individuali di cui la società cura la promozione e lo sviluppo nell'interesse pubblico.

Oggetto del contratto di affidamento è il *“il servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli ed agro alimentari istituito e gestito in località “Pallodola” dal Comune di Sarzana” (art. 2).*

Alla società CALLL è affidata la gestione del servizio pubblico del mercato allo scopo:

- *gestire il mercato all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli ed agro alimentari e lo svolgimento dei servizi pubblici connessi;*
- *favorire la commercializzazione la distribuzione all'ingrosso, la conservazione e la lavorazione dei prodotti da parte degli operatori commerciali ed agricoltori autorizzati singoli od associati.*
- *progettare e realizzare opere per la ristrutturazione l'ammmodernamento ed il completamento del mercato all'ingrosso esistente e di altre strutture per la produzione, la commercializzazione ed eventuale stoccaggio, conservazione, trasformazione, movimentazione e consegna dei prodotti agroalimentari. Art. 3*

L'attività del Mercato Ortofrutticolo è collegata alla filiera agricola, *“preciso punto di riferimento del settore agricolo della Provincia di La Spezia ed in particolare della Val di Magra, della Val di Vara e della Riviera Spezzina consentendo inoltre l'approvvigionamento alimentare di un vasto bacino d'utenza” (premessa del contratto di affidamento del servizio)* e quindi ha un evidente finalità pubblica tale da definire il complesso dei beni mobili ed immobili strutturalmente destinati a Mercato come bene patrimoniale indisponibile.

In altri termini, la società CALLL srl è affidataria della gestione di un servizio pubblico tant'è che la società di gestione nello svolgimento di tutte le attività attinenti il servizio oggetto del contratto è **obbligata a quanto previsto per gli enti gestori di servizi pubblici dall'art. 23 Legge 241/90.**

Il Comune di Sarzana avrà il diritto alla revoca del servizio e quindi alla risoluzione del contratto in qualunque momento in caso “... **irregolarità o inefficienza nella gestione del servizio, inadempienze ai disposti della convenzione**”. Art 16

Tutti gli immobili della società, oggetto d'acquisto o di nuova realizzazione, sono stati previsti, negli anni, nelle “**Relazione Previsionale e Programmatica**” allegata al “**Progetto di Bilancio di Previsione**” del Comune di Sarzana e approvati con deliberazione del Consiglio Comunale come “**interventi pubblici di natura strategica**” per l'amministrazione comunale.

Il comune di Sarzana **ha rilasciato “proprie garanzie”,** ai sensi dell'art. 204 del D.Lgs. 267/2000 e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1 c. 45 della legge 311/04 e del'art. 1, comma 698 della legge 296/2006, proprie delegazioni di garanzia, a valere sui primi tre titoli delle entrate del bilancio dell'Ente, a favore della Cassa Depositi e Prestiti per l'acquisto e la realizzazione dei nuovi immobili strumentali.

L'art. 207 del Dlgs 267/2000 prevedeva che gli enti “**possono rilasciare garanzie fideiussoria per l'assunzione di mutui destinati ad investimenti da parte di aziende da essi dipendenti... “.** Al comma 3 lettera a) “**il progetto (mercato ortofrutticolo e suoi servizi) sia approvato dall'ente locale e sia stipulata una convenzione (il contratto di affidamento del servizio alla società) con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale**”. Al comma 3 lettera b) “**la struttura realizzata sia acquisita al patrimonio dell'ente al termine della concessione**”

Il rilascio di dette garanzie e la possibilità di contrazione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti è stato possibile perché rientravano nelle “*linee guida*”, così come indicato dalla Circolare della Cassa Depositi e Prestiti del 29-07-2003 n. 1253, sugli investimenti finanziabili dall'Istituto ai sensi dell'art. 1 del Decreto 7 gennaio 1998 del Ministero del Tesoro; ovvero:

(“..... possibilità di ricorrere all'indebitamento nei casi in cui l'accreditamento del patrimonio dell'ente sia differito nel tempo.....“.)

(“Sono i casi di concessione di lavori pubblici ovvero di contratti di servizio pubblico, nei quali sia previsto che la proprietà dei beni realizzati venga acquisita al patrimonio dell'ente alla scadenza, anche anticipata, del rapporto concessorio o di servizio. Gli enti possono essere ammessi a finanziamento a condizione che si produca la variazione positiva del loro patrimonio, anche se differita nel tempo.“)

Detta circolare della CDP definisce **investimenti passibili di finanziamento le spese in conto capitale a fronte delle quali nel bilancio dell'ente mutuatario si registri un incremento patrimoniale.**

Dato atto che tra le fattispecie esaminate rientrano i cosiddetti "trasferimenti di capitale" dal soggetto che ricorre al capitale di debito (Comune di Sarzana- Ente Debitore) a colui che ne beneficia in quanto realizzatore dell'investimento (Centro Agroalimentare Levante Ligure e Lunigiana srl – Ente Beneficiario) **ritenuti meritevoli di finanziamento a condizione che siano a favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o proprietari e/o gestori di impianti, di reti, o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, che gli stessi trasferimenti siano destinati ad investimenti e che le concessioni dei**

contratti di servizio prevedano la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza anche anticipata.

La retrocessione dei beni immobili della società.

Così come previsto dal TUEL all'art. 207 del Dlgs 267/2000 le deliberazioni del C.d.A della società "CALLL" del 03-07-2007 e del 14-09-09 che recepiscono le procedure fissate dalla Circolare CDP n.1253/2003 per la concessione di mutui destinati alla realizzazione di investimenti e assume l'impegno, alla scadenza, anche anticipata del **contratto di affidamento del servizio pubblico** per la gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso, da parte del Comune di Sarzana, e deliberano **di retrocedere al Comune medesimo gli investimenti realizzati dalla società con finanziamenti CDP e garanzie rilasciate dal suddetto Ente, i quali entreranno a far parte del suo patrimonio;**

Detto "impegno" è parte integrante della scrittura privata sottoscritta tra il Comune di Sarzana e la società di gestione e allegata alla deliberazione della Giunta Comunale n. 121 del 24-08-2007, della Giunta Comunale n. 153 del 02-11-2009 di rilascio delegazioni di pagamento a garanzia dei mutui assunti a favore della società "Centro Agroalimentare Levante Ligure e Lunigiana srl" per realizzazione di manutenzione straordinaria mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

E' pertanto del tutto evidente l'accertamento la diretta inerenza di detti immobili ai fini istituzionali e che la proprietà dei beni acquistati e quelli realizzati venga acquisita al patrimonio dell'ente alla scadenza, anche anticipata, del rapporto concessorio o di servizio e che ciò produce la variazione positiva del loro patrimonio, anche se differita nel tempo.

La rilevanza patrimoniale dei beni immobili.

E' qui necessario sottolineare che detti mutui sono stati contratti dal Comune di Sarzana (Ente Debitore), **destinati ad investimenti da parte di aziende da essi dipendenti...** a favore di un terzo beneficiario (Ente Gestore) e che gli immobili oggetto di acquisto o di nuova realizzazione prevedano "l'**utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale**" e costituiscono un incremento del patrimonio del Comune di Sarzana (vedi il Bilancio Consolidato del Comune di Sarzana – anno 2018)) e che gli stessi immobili verranno acquistati al patrimonio dell'ente alla scadenza del mutuo o del contratto di servizio.

Previsione Contratti di mutuo sono sottoscritti tra Cassa Depositi e Prestiti il Comune di Sarzana (**Debitore**), CALLL srl (**Beneficiario**) per l'acquisto e la realizzazione di nuovi immobili del mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

Detti contratti, come pure la norma che autorizza la CDP a concedere detta tipologia di mutuo, prevedono la **retrocessione dei beni immobili**, oggetto del contratto di mutuo, al Comune di Sarzana alla scadenza, anche anticipata, sia del contratto del servizio pubblico che dell'ammortamento dei relativi mutui.

Detti immobili devono essere retrocessi in perfetta efficienza, idonei all'uso e **senza riconoscimento di alcuna indennità (avviamento, addizioni, migliorie ecc).**

In altri termini, alla data di cessazione, anche anticipata, del contratto di affidamento del servizio o del completo pagamento delle rate di mutuo, i beni realizzati entreranno nella piena disponibilità del Comune di Sarzana che **"potrà assumere direttamente il servizio bensì procedere ad una nuova concessione, e si riconosce comunque al Concessionario un diritto di prelazione " Art. 14 del contratto**

In conclusione, il soggetto passivo dell'IMU è il concedente del servizio ovvero il Comune di Sarzana, ciò in ragione del fatto che è dello stesso ENTE l'Istituzione del mercato ortofrutticolo come servizio pubblico, che la società in "house" subentra nel servizio e del fatto che al termine del pagamento, anche anticipato delle rate di mutuo o del mancato pagamento delle rate stesse gli immobili del mercato rientrano nella sua piena disponibilità.

In sostanza l'accertamento IMU è illegittimo per violazione e falsa applicazione degli art. 1 e 3 del D.Lgs 504/1992

Tanto premesso e considerato, il Mercato Ortofrutticolo oggetto di causa è esente dall'IMU in quanto "classificabile nelle categorie catastali da E/1 a E/9" comprendenti "le categorie particolari a uso pubblico o di interesse collettivo": infatti, la "destinazione concreta" del Mercato Ortofrutticolo è lo svolgimento di un'attività che ha un "evidente finalità pubblica".

Pertanto l'avviso di accertamento IMU è illegittimo per violazione e falsa applicazione dell'art. 7. c.1,lett.b) del D.Lgs n.504/1992

Il Classamento e la Corretta applicazione degli artt. 8, 30 e 61 del DPR n.1142/1949.

Il mercato ortofrutticolo, accatastato in categoria D/8 è accatastabile nella categoria E "comprendente le categorie particolari ad uso pubblico o di interesse pubblico": più specificatamente il mercato è accatastabile nella categoria E/4 (Recinti chiusi per esigenze pubbliche- per mercati, posteggi bestiame, ecc).

In relazione ai criteri di interpretazione letterale, teleologica e sistematica, si osserva che è incoerente anche solo ipotizzare l'estraneità del Mercato Ortofrutticolo in oggetto dal gruppo E "comprendente le categorie particolari ad uso pubblico o di interesse collettivo".

Al riguardo basti richiamare nuovamente quanto detto nel "Contratto di affidamento del servizio pubblico del mercato ortofrutticolo":

- all'art. 2) "Oggetto del presente contratto è il servizio pubblico del mercato ortofrutticolo all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, istituito e gestito dal Comune di Sarzana;

- all'art. 3) "La gestione viene affidata allo scopo:

- **di gestire il mercato ortofrutticolo all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli ed agroalimentari e lo svolgimento dei servizi pubblici connessi;**

- **di favorire la commercializzazione e la distribuzione all'ingrosso, la conservazione e la lavorazione dei prodotti, da parte degli operatori commerciali ed agricoli.**

- **Il Concessionario potrà progettare e realizzare opere per la ristrutturazione l'ammodernamento ed il completamento del mercato l'ingrosso esistente e di altre strutture per la produzione, la commercializzazione ed eventuale stoccaggio, conservazione, trasformazione, movimentazione e consegna dei prodotti agroalimentari.**

- all'art. 5 "il Concessionario si impegna a effettuare la gestione integrale del servizio in oggetto secondo le norme di legge vigenti in materia, dei regolamenti comunali, nonché del Regolamento predisposto e approvato dal Comune concedente e ad adibire gli impianti e le attrezzature avute in affidamento a tale attività",

in altri termini la società è affidataria della gestione di un servizio pubblico e la società è costituita ai sensi della Legge 241/90 e pertanto nello svolgimento di tutte le attività attinenti al servizio in oggetto è obbligata a quanto previsto per gli enti locali gestori di pubblici servizi.

E' inoltre importante notare che proprio perché "ente gestore di un pubblico servizio" la società è in "HOUSE" a totale capitale pubblico con scopo mutualistico consortile e non lucrativo e come scopo favorire la commercializzazione e la distribuzione all'ingrosso, la conservazione e la lavorazione dei prodotti, da parte degli operatori commerciali ed agricoli.

A conforto di quanto sopra anche autorevoli indicazioni della giurisprudenza amministrativa che detti "organismi" hanno come fine "inerente ad un bisogno collettivo degli operatori economici" in specie all'esigenza di promozione commerciale dei settori della produzione di beni e servizi, con ciò confermando la "connotazione di interesse generale" di Fiere e Mercati (TAR Toscana sez. I 30-12-2010 che ha richiamato due pronunce del Consiglio di Stato del 2001, in tal senso Cons. di Stato sez. VI 21 aprile 195 n. 353; Cons. di Stato sez. VI 16 settembre 1998n. 1267; TAR Lazio sez. III del 12-1-2008 n. 10052; TAR Veneto sez. I del 13-09-2011 n. 1383).

Inoltre tali conclusioni sono comprovate anche dal **nuovo quadro di qualificazione delle U.I.U. Unità Immobiliari Urbanistiche allegato al DPR 23 marzo 1998 n. 138** nel quale, in piena continuità con l'impostazione precedente, le fiere e i mercati sono testualmente menzionati ed inseriti in apposita categoria, la V/3 (relativa a "Fiere permanenti, recinti chiusi per mercati e simili). Al riguardo giova osservare come il gruppo V del nuovo quadro di categorie (**Unità immobiliari speciali per funzioni pubbliche e di interesse collettivi**) corrisponde esattamente all'attuale gruppo E.

In altri termini, **il nuovo quadro di categorie di cui al DPR 138/1998, in piena continuità con l'impostazione precedente, conferma in modo incontrovertibile l'inclusione delle fiere e dei mercati nel gruppo V (Unità immobiliari speciali per funzioni pubbliche e di interesse collettivo), gruppo che corrisponde esattamente all'attuale gruppo E.**

In tal senso anche le indicazioni esegetiche fornite dalla stessa Agenzia del Territorio nel punto 3.1.2 della circolare n.4/T del 16 maggio 2006: "(...) **la qualificazione nel gruppo "E" è propria di quegli immobili con una marcata caratterizzazione tipologico-funzionale, costruttiva e dimensionale, tale da non permettere l'inserimento in categorie ordinarie o speciali e che esulano da una mera logica di commercio e di produzione industriale**".

Tanto premesso e considerato, il Mercato Ortofrutticolo va accatastato nel gruppo "E" "comprendente le categorie particolari a uso pubblico o di interesse collettivo", categoria che appare la più consona, la più appropriata, la più aderente sia allo spirito che alla lettera delle disposizioni che ci occupano, e non nel gruppo "D", categoria che riguarda immobili a destinazione "esclusivamente e prevalentemente commerciale" nel senso "ordinario" e non "particolare" del termine. (in senso conforme si vedano, *ex plurimis*, Comm. Trib. Prov. Di Forlì del 11-12.2008, n.97/3/2008; la Comm.Trib. Di Bergamo, 23-01-2009 n. 13/3/2009; Comm. Trib. Di Bergamo 25-11-2009 n. 178/1/2009; Comm Trib. Reg. di Venezia-Mestre 05-03-2010 n. 25/6/2010; Com. Trib. Prov. Di Torino 19-09-2013 n. 90/26/2013).

Corretta applicazione dell'art. 2, commi 40 e ss. del D.L. n.262/2006

La corretta interpretazione delle disposizioni in esame si evince ancor più dall'art. 2, commi 40 e ss. del D.L. 3 ottobre 2006 n. 262 (convertito dalla legge 24 novembre 2006 n. 286) che ha stabilito che nel gruppo "E" non vadano ricompresi *"gli immobili o porzioni di immobili destinati ad uso commerciale, industriale, ad ufficio privato ovvero ad usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale"*.

Infatti la disposizione *de qua* sancisce semplicemente e solamente che gli immobili contenuti nei mercati e caratterizzati da "autonomia funzionale e reddituale" (locali locati a banche, poste, camere di commercio ecc) non possono ricadere nel gruppo "E"; è evidente, di contro come la norma confermi indirettamente *l'accatastamento dei mercati e delle fiere in tale gruppo con esclusione, appunto, dei menzionati locali dotati di "autonomia funzionale e reddituale"*.

Non avrebbe infatti senso prevedere un divieto di classamento per determinati immobili facenti parte di un complesso, in una determinata categoria se questa non fosse la categoria che è propria di tutto il complesso immobiliare.

Pertanto, tale disposizione non ha fatto altro che ribadire in principio pacifico per cui le unità urbane aventi determinate caratteristiche, ancorché inserite nell'ambito dei mercati e delle fiere, siano accatastate nelle relative specifiche categorie, confermando, in sostanza, l'inclusione dei mercati e delle fiere nel gruppo "E".

La stessa interpretazione della norma emerge dall'audizione del Direttore dell'Agenzia del Territorio d.ssa Gabriella Alemanno di fronte alla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato in data 26 maggio 2009. Trattando esplicitamente dell'applicazione dell'art.2 comma 40 del D.L. 262/2006 e citando espressamente i mercati e le fiere, Il Direttore afferma inequivocabilmente che **l'intervento di "parziale riclassamento"** è stato *"riferito alle porzioni delle unità immobiliari non riconducibili alla destinazione particolare"*.

Così pure il provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio del 2 gennaio 2007, emanato al fine di stabilire le modalità tecniche e operative per l'applicazione del citato art. 2, distingue tra immobili "contenitore" di pubblica utilità e quelli commerciali "contenuti" al loro interno:

l'art. 1 c.3 del provvedimento precisa, infatti, che per *"autonomia funzionale"* si intende *"la possibilità del bene di essere utilizzato autonomamente rispetto alle altre porzioni immobiliari del compendio di cui fa parte"*, mentre il successivo art. 1, c.4 chiarisce che per **"autonomia reddituale"** si intende *"la capacità del bene di produrre un reddito indipendente ed autonomo rispetto a quello ascrivibile agli altri cespiti ubicati nel complesso immobiliare di cui è parte"*.

Da ultimo, anche il Dipartimento delle Finanze con **risoluzione 10 agosto 2009 n.3/DF** ha condiviso detta interpretazione: infatti, nel fornire chiarimenti in ordine all'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) sulle aree portuali oggetto di concessioni demaniali, ha precisato che tali aree sono esenti da ICI qualora facciano parte di un compendio destinato al traffico marittimo e/o ad operazioni strettamente necessarie all'attività portuali e, come tali, vadano accatastate nella categoria "E/1". Qualora invece all'interno di dette aree (immobili contenitore) si realizzino interventi od opere non destinate agli usi suddetti in modo che esse assumono la natura di autonoma unità immobiliare, ossia *"ricorrono le condizioni previste dall'art. 2 commi 40 e seguenti del D.L. 03 ottobre 2006 n. 262 occorre procedere alla presentazione della relativa dichiarazione in catasto"*.

In conclusione, l'art. 2 commi 40 e ss. Del D.L. n. 262/2006 non si applica all'immobile "contenitore"- ossia all'*unità immobiliare principale, censita in categoria del gruppo E*", in quanto strumentale all'esercizio di una attività "particolare" con "funzione pubblica" o di "interesse collettivo" (stazioni ferroviarie, scali aeroportuali, porti marittimi, e appunto mercati agroalimentari

all'ingrosso) – ma agli “*immobili o loro porzioni*”- contenuti al loro interno in quanto aventi un'autonoma utilizzazione “*commerciale*”, *industriale*” o comunque un'autonoma utilizzazione “*non strettamente strumentale all'esercizio della destinazione funzionale dell'unità immobiliare principale, censita appunto in una categoria del gruppo E*” (cfr. art. 1, c.1 e 2 del provv. Del Direttore dell'Agenzia del Territorio del 02-01-2007 cit.).

Emerge con solare evidenza che il classamento del Mercato Ortofrutticolo deve essere ricompreso nel gruppo “E” “comprendente le categorie particolari ad uso pubblico o di interesse collettivo”.

Sono evidenti le argomentazioni letterali, teologiche e sistematiche nonché le esigenze di organicità e coerenza del sistema legislativo con le circostanze fattuali:

- **le unità immobiliari censibili nelle categorie particolari del gruppo “E” non hanno, come tratto caratteristico, la tendenziale estraneità del bene alla logica del commercio o della produzione industriale** (si vedano ad esempio le banchine dei porti, le piste degli aeroporti),

- è evidente la prevalenza dell'aspetto “*di favorire la commercializzazione e la distribuzione all'ingrosso, la conservazione e la lavorazione dei prodotti, da parte degli operatori commerciali ed agricoli, della valorizzazione e della promozione dei prodotti agricoli sia locali che provenienti da altri paesi-città*” rispetto all'aspetto “commerciale” nel senso “ordinario” del termine, ossia la “**particolarità**” dell'attività del mercato Ortofrutticolo rispetto all'attività commerciale “**ordinariamente**” intesa,

- costituisce ormai **ius receptum**, risultando dalla costante giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, il “**soddisfacimento**” di “**bisogni di interesse generale**” **da parte dei mercati agroalimentari e delle fiere** (così Cass. SS.UU 7 aprile 2010 n. 8225; in senso conforme Cass. SS. UU 5/7/1982 n. 4002; Id, 25/05/1984 n. 3218; Id. 18/07/1986 n. 4634; Id. 3/4/1989 n. 1602; Id. 28/12/1990 n. 12207; Id. 4/4/200 n. 97; Id. 12/05/2005 n. 9940).

- che “**l'attività del Mercato Ortofrutticolo**” è collegata alla filiera agricola che si è sviluppata nel territorio comunale della Val di Magra, della Val di Vara e della Riviera ligure e quindi **ha un evidente finalità pubblica**. (in tal senso vedi le premesse del “Contratto di affidamento del servizio” del Comune di Sarzana, il **Regolamento per il mercato ortofrutticolo** del Comune di Sarzana e il Testo Unico sul Commercio della Regione Liguria all'art. 40)

- **la società è affidataria della gestione di un pubblico servizio** tant'è che l'ente gestore, nello svolgimento di tutte le attività attinenti al servizio oggetto del contratto è obbligato....a quanto previsto per gli enti gestori di pubblici servizi dall'art. 23 Legge 241/90 (vedi l'Atto costitutivo della società e il Contratto di Servizio pubblico),

- l'attività del Mercato Ortofrutticolo è esercitata in manufatti con una marcata caratterizzazione tipologico-funzionale, costruttiva e dimensionale (attività sottoposta al controllo del Comune (**Controllo analogo**) ed il Mercato Ortofrutticolo non è utilizzabile per altre attività economiche risultando quale insieme di beni immobili e mobili dotati di specifiche caratteristiche destinati funzionalmente ad attività per il mercato ortofrutticolo all'ingrosso (Comune di Sarzana - PRG e Destinazione Urbanistica vincolo delle aree “**M** **Mercato ortofrutticolo**; Contratto di concessione delle aree da parte del Comune di Sarzana in base alla legge 865 in parte in proprietà e in parte in diritto di superficie con il vincolo della realizzazione del: “**Mercato ortofrutticolo ingrosso**”).

- il **nuovo quadro di qualificazione delle U.I.U. (unità Immobiliari Urbanistiche) allegato al DPR n.138/1998** in piena continuità con l'impostazione precedente, conferma in modo incontrovertibile l'inclusione dei mercati e delle fiere nel gruppo V ("Unità immobiliari speciali per funzioni pubbliche e di interesse collettivo"), gruppo che corrisponde esattamente all'attuale gruppo "E".

- la legittimazione del classamento del Mercato Ortofrutticolo oggetto di causa nel gruppo "E" è confermata indirettamente anche dall'art. 2, commi 40 e ss., del DL n.262/2006, il quale non si applica all'immobile "**contenitore**" - ossia all'unità immobiliare principale, censita in una categoria del gruppo E" in quanto strumentale all'esercizio di un'attività con "funzione pubblica" o di "interesse collettivo" - ma agli "immobili o loro porzioni" contenuti al loro interno in quanto aventi un'autonoma utilizzazione "commerciale" o comunque un'autonoma utilizzazione "non strettamente strumentale all'esercizio della destinazione funzionale dell'unità immobiliare principale, censita appunto, in una categoria del gruppo E".

Il Comportamento concludente del Comune di Sarzana.

A sostegno della fondatezza delle proprie ragioni vedasi anche il **Comportamento concludente del Comune di Sarzana** in merito all'accertamento automatico dell'imposta ICI e IMU degli immobili classificati D/8, nel corso degli anni in quanto:

a) per gli accertamenti ICI dall'anno 2001 al 2007 ha emesso, d'Ufficio, lo "**sgravio completo dell'imposta**"

b) per gli anni dal 2006 al 2009 ha emesso un nuovo accertamento a seguito dell'utilizzo di alcuni locali da parte del Distaccamento Corpo dei Vigili del Fuoco.

Nel "nuovo" accertamento IMU per l'anno 2005, 2006,2007,2008,2009 da parte dell'Ufficio Tributi del Comune di Sarzana, gli immobili di Categoria D/8 sono evidenziati nell'Accertamento ma **non sono oggetto d'imposta (Imposta valore zero) riconoscendoli "esenti"**, sottoponendo nel contempo ad imposizione **"solo" i locali**, in precedenza adibiti ad abitazione del custode del mercato ortofrutticolo, e nel contempo utilizzati come sede del Distaccamento dei Vigili del Fuoco di Sarzana e quindi considerati al di fuori del Servizio pubblico riferito dalla Convenzione alla gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

Trattandosi di una Caserma dei Vigili del Fuoco, la valutazione di merito era che, la locazione dell'immobile al Corpo dei VVF. non rientrasse nell'oggetto sociale della società e in particolare nello svolgimento della sua funzione pubblica di di mercato ortofrutticolo all'ingrosso e quindi tassabile come IMU.

L'accertamento si riferiva esclusivamente all'utilizzo di detti locali in quanto l'attività della società non era conforme all'oggetto sociale e all'affidamento del servizio pubblico ovvero la gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso escludendo tutti gli immobili del mercato.

c) per gli anni dal 2010 al 2012 gli accertamenti sono stati annullati d'Ufficio in quanto il "tributo non dovuto".

d) contrariamente a tale **“comportamento concludente”** da anni il Comune di Sarzana, con l'accertamento notificato nel mese di dicembre 2018 ha sottoposto all'imposta IMU tutti gli immobili del **“C.A.L.L.L: srl”** in quanto accatastati come categoria D/8 e A/1.

Sentenze di riconoscimento categoria catastale E/3 per i fabbricati di “interesse pubblico”.

In merito alle sentenze di riconoscimento della categoria “E” per gli immobili dei mercati ortofrutticoli all'ingrosso e simili si veda:

–**la sentenza n. 106/6111 del 28-02-2011 della CTP di Roma** confermata in secondo grado con la sentenza n. 155/9/13 del 30-05-2013 relativa all'accoglimento del ricorso sulla determinazione della **categoria catastale “E” della Fiera di Roma.**

- **la sentenza 08-11-2010 n. 153/17/10 la C.T. Prov. Torino** ha deciso l'esenzione ICI prevista dall'art. 7 co.1 lett. b) del Dlgs 504/92 si applica anche ai locali utilizzati per lo svolgimento di fiere, **indipendentemente dalla loro categoria catastale.**

–la sentenza della Commissione Tributaria provinciale di Roma n. 21446/16/15 con la quale accoglie l'appello del **“Centro Agroalimentare di Roma”** contro l'Agenzia delle Entrate per il riconoscimento della **categoria catastale E/3 (gruppo immobili a destinazione particolare: costruzioni e fabbricati per speciali esigenze pubbliche)** degli immobili del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Roma.

–la transazione della società **“Veronamercato spa”**, proprietaria del centro agroalimentare di Verona con l'Agenzia delle Entrate Uff. Prov. di Verona in data 18/12/2015 con la quale è stata riconosciuta dall'Agenzia medesima, il **riconoscimento dell'accatastamento in fascia “E”** del mercato ortofrutticolo all'ingrosso.

–**la sentenza della Commissione Tributaria Regionale di Genova** n. 573 del 15-04-2016 che accoglie il ricorso della **“Società per il patrimonio immobiliare S.P.I.M. Spa” e della “Società Gestione Mercato soc. consortile p.a.” di Genova**, gestore del Centro agroalimentare di Genova, che rileva che **“la struttura di cui trattasi è mercato ortofrutticolo all'ingrosso e quindi la legge Regione Liguria 2 gennaio 2007 ne statuisce all'art. 40 l'interesse pubblico, per cui a pieno diritto rientra in categoria del gruppo E”.**

- nel 2013 l'Agenzia del Territorio, riconoscendo che **“le attività del Centro Agroalimentare sono finalizzate alla tutela di un interesse pubblico”** ha modificato la classazione del complesso immobiliare di proprietà di **IMOF Mercato Ortofrutticolo di Fondi, da D8 a E/3,**

- che **F.O.R. spa (Filiera Ortofrutticola Romagnola)** società a capitale pubblico interamente detenuto dal Comune di Cesena, proprietario e gestore del mercato ortofrutticolo di Cesena, ha concluso positivamente la controversia per il pagamento ICI con l'Amministrazione Comunale.

Società proprietarie e gestori di Centri agroalimentari che hanno intrapreso attività di ricorso rispetto all'accatastamento degli immobili in categoria D:

- **il CAAT spa (Centro Agroalimentare di Torino)** ha proposto reclamo/ricorso avanti alla Commissione Tributaria di Torino contro il ripristino della categoria D/8 in luogo dell'originario accatastamento degli immobili in E/3.

- **il MAAS spa (Mercati Agro Alimentari di Catania)** ha avanzato all'Ufficio del Territorio di Catania la richiesta di riclassazione alla categoria "E" dei padiglioni destinati all'area mercatale.

- la **SO.GE.MI. Spa (Società Gestione Mercati Milano)** ha presentato, avverso all'accertamento catastale degli immobili in categoria D/8 ricorso all'Agenzia delle Entrate.

Si richiama inoltre il parere della Corte di Cassazione che in base alla norma di cui all'art. 31, comma 18, L. 289/2002 (Finanziaria per il 2003) la quale ha stabilito che l'esenzione degli immobili destinati ai compiti istituzionali posseduti dai consorzi tra enti pubblici territoriali **si deve intendere** applicabile anche ai consorzi tra enti territoriali ed altri enti che siano individualmente esenti ai sensi della disposizione di cui all'art. 7, comma 1, lettera a) D.Lgs n.504/1992. La Corte di Cassazione accoglieva il ricorso:

<<..l'adozione da parte della legge della dizione "si deve intendere" sottintende una chiara valenza di interpretazione autentica, rivolta all'interprete. Essa vale non solo per il futuro, ma anche per la decisione delle liti pendenti, mediante l'obbligo di interpretare la norma previgente secondo l'indirizzo considerato....>>.

La società "CALLL" nel corso dell'esercizio 2019 ha affidato all'arch. A. Librale l'incarico professionale per il riclassamento di tutti gli immobili facenti parte del compendio immobiliare. In data 18-12-2019 è stata depositata la richiesta di riclassamento degli immobili nella catg. "E".

Al fine di poter operare le necessarie valutazioni richieste dal Principio contabile OIC n.31 l'Amministratore si è incontrato preliminarmente con l'organo di Revisione, ed in accordo con il Collegio Sindacale e il consulente contabile-fiscale, dopo aver approfondito ed analizzato le problematiche emergenti ed infine all'esito delle indagini condotte, in aderenza al principio contabile OIC n.31 si ripropongono le medesime argomentazioni addotte nei contenziosi tributari conclusi favorevolmente sia in primo che in secondo grado, a favore dei Centri Agroalimentari di Roma (*"La verifica non verte sulla tipologia dell'immobile bensì sulla destinazione d'uso, trattandosi di fabbricato adatto ad una attività commerciale quale area destinata per esigenze e finalità pubbliche e con procedimenti amministrativi di regime a mercato generale e centri agroalimentare. Seppure sul sito insistano spazi con attività protette da coperture fisse, tuttavia tale condizione non fa venire meno la finalità pubblica del contesto."* Comm. Trib. Prov.le di Roma e del Centro Agroalimentare di Genova Comm. Trib. REGIONALE Genova (*"..la struttura di cui trattasi è mercato ortofrutticolo all'ingrosso e quindi la legge regionale 2 gennaio 2007 ne statuisce all'art. 40 l'interesse pubblico, per cui a pieno diritto rientra in categoria del gruppo E"*) del Centro Agroalimentare di Fondi, del Centro agroalimentare di Cesena- FOR e del Centro Agroalimentare di Verona.

In ragione dei precedenti giurisprudenziali e delle difese adottate da CALLL, in specifico il ricorso presentato alla Commissione Tributaria Regionale di Genova l'esito del contenzioso in essere è che la soccombenza di CALLL debba essere ritenuta remota in base alla sentenza già emessa dalla medesima Commissione.

Sulla scorta delle analisi sopra esplicitate e delle disposizioni contenute nel su menzionato Principio Contabile OIC n.31 si è quindi ritenuto di dover accantonare un importo ai fondi rischi, pari ad euro 5.000, per le potenziali imposte IMU che potrebbero essere richieste a CALLL per eventuali immobili che pur essendo considerati di categoria E potrebbero essere valutati di natura commerciale, atteso che, comunque, sulla base delle analisi condotte, la probabilità di soccombenza della Società è inferiore all'eventuale condanna.

Sempre in aderenza al Principio Contabile OIC n. 31 si evidenzia in ogni caso che, nella denegata e non creduta ipotesi di soccombenza, le maggiori imposte IMU potenzialmente accertabili per l'esercizio 2019 sarebbero pari a 103.807,00 oltre interessi per euro 17.531,54

Altra situazione di potenziale rischio è data dal credito vantato nei confronti della società "Gli Arcibuoni srl" affittuaria dell'immobile destinato alla trasformazione dei prodotti vegetali e non.

La società è stato oggetto di vari trasferimenti di proprietà ed in particolare alla fine del 2018 i nuovi proprietari hanno intrapreso una ristrutturazione della linea produttiva che ha ridotto in modo evidente la produzione comportando un drastico taglio occupazionale che ha portato anche delle manifestazioni sindacali di protesta.

La società CALLL ha invitato più e più volte la proprietà ad un confronto per addivenire ad un accordo per il ripiano della posizione debitoria accumulata ma senza ottenere concrete risposte.

Pertanto la società ha affidato allo Studio Avv. Della Croce prima l'incarico per il recupero delle somme maturate alla data del 30-06-2019 pari ad euro 82.302,57 e successivamente l'incarico per lo sfratto per inadempimento contrattuale e il pignoramento dei beni.

Il Tribunale di La Spezia in data 16 gennaio 2020 ha dato incarico alla società "SO.VE srl" al fine di provvedere alla stima dei beni pignorati così come da elenco e descrizione nel verbale datato 07/10/2019 dall'Ufficiale Giudiziario.

La perizia ha riguardato gli impianti frigoriferi e macchinari connessi realizzati dalla società "Gli Arcibuoni srl" nel 2012 per un complessivo di spesa sostenuta di circa euro 260.000,00.

La perizia di stima è stata determinata considerando due criteri: il Valore di Stima in base al costo d'acquisto e/o ricostruzione, ed il Valore di vendita/realizzo.

Nella perizia è rappresentato come la struttura delle celle frigorifere rappresentino la loro totale "integrazione" nella struttura prefabbricata di cui fanno parte, non solo come comparto di produzione, ma soprattutto per precisare l'assemblaggio ad incastro degli stessi pannelli modulari nella logica strutturale del complesso e per i quali risulta inattuabile lo smontaggio senza creare danno e gravi limitazioni alla struttura principale, oltre significativi costi di ripristino della stessa struttura.

Pertanto il Valore in base al costo d'acquisto e/o ricostruzione dei beni pignorati di cui sopra ammonta ad euro 30.800,00.

E' stato dato incarico all'avv. Della Croce di interloquire con il Tribunale di La Spezia per l'assegnazione alla società di detti beni il cui valore andrà a diminuire il debito e nel contempo di aggredire i restanti beni della società "Gli Arcibuoni srl" rappresentati dalle attrezzature e dai macchinari di produzione e lavorazione presenti all'interno dello stabilimento produttivo e il cui valore verrà portato a ristoro del debito.

Sulla scorta degli atti sopra esplicitate, si è quindi ritenuto di dover accantonare un importo ai fondi rischi, pari ad euro 18.000, per le potenziali perdite che dovessero determinarsi dopo il pignoramento delle attrezzature e dei macchinari della società.

Rischio di normativa.

Un rischio di normativa è riferito essenzialmente alle problematiche connesse con il Decreto Madia sulle società partecipate. Il rischio di una non equilibrata applicazione della norma di cui all'art. 24 D.Lgs n. 175/2016 da parte dei soci pubblici e la conseguente valutazione "non

strategica” della partecipazione può ingenerare gravi ripercussioni sulle aziende e sull’intero comparto del commercio all’ingrosso dei prodotti ortofrutticoli.

In tal senso sono da considerarsi le richieste di recesso dei Soci FILSE spa e della Camera di Commercio Riviera di Liguria.

La Camera di Commercio Riviera di Liguria fin dal 2016, nell’ambito del piano di razionalizzazione delle partecipazioni ha approvato la fuoriuscita dalla compagine sociale del CALLL ed ha portato avanti la procedura di offerta delle quote ai Soci e successivamente, nel 2019, ha avviato la procedura per l’alienazione dell’intera quota di partecipazione, pari al 1,9661% del capitale sociale e per un prezzo a base d’asta fissato in euro 28.833,43.

La FILSE spa, finanziaria ligure per lo sviluppo economico, ha informato già nel corso del 2018 che la Regione Liguria, ha approvato il “Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie D.Lgs 175/2016 e D.Lgs 100/2017” definendo la non strategicità della partecipazione societaria di FILSE spa nella compagine societaria e avviando l’offerta ai Soci del 4,91% del capitale sociale per un importo nominale di euro 64.937,82.

In mancanza di offerte, la FILSE a richiesto la liquidazione in denaro della quota in base al C.C. In data 28-11-2019 la società a inviato a FILSE un’offerta per il rimborso del valore della quota in modo rateale in un periodo di tempo di 10 (dieci) anni viste le difficoltà finanziarie che i rimborsi delle quote sociali possono determinare sul buon andamento della società.

La FILSE spa il 09-03-2020, facendo seguito alla corrispondenza intercorsa, ha comunicato che il Consiglio di Amministrazione ha deliberato di accettare la proposta di rimborso del valore della quota in modo rateale e in un periodo di tempo di 10 anni prevedendo, altresì, la sottoscrizione di un accordo tra le parti volto a disciplinare le modalità del rimborso del credito vantato nei confronti del CALLL srl.

Il recesso del socio FILSE spa è oggetto di approvazione nel corso della prossima Assemblea dei Soci e nella quale si propone la liquidazione delle quote ai sensi dei commi 5 e 6 dell’art. 2437-quater, che prevede che le stesse debbano essere *“rimborsate mediante acquisto da parte della società utilizzando riserve disponibili anche in deroga a quanto previsto dal terzo comma dell’art. 2357”*

Il programma di misurazione del rischio aziendale non è stato ancora regolamentato e disciplinato.

Pur tuttavia si rileva che non viene individuata la “soglia di allarme” in quanto:

- 5) la gestione operativa della società non è negativa per tre esercizi consecutivi,
- 6) la relazione redatta dal collegio sindacale non rappresenta dubbi di continuità aziendale,
- 7) è garantito l’equilibrio economico e finanziario,

e, pertanto non si evidenziano anomalie e la formazione di situazioni di crisi aziendale e, di conseguenza, la necessità di adottare adeguate scelte correttive.

Si segnala che, l’art. 106 del D.L. del 17 marzo 2020 n.18 stabilisce la possibilità di convocare l’assemblea di approvazione del bilancio entro 180 giorni dalla chiusura del esercizio sociale a prescindere dalle previsioni civilistiche e statutarie. L’emergenza pandemica da COVID-19 e le ben note misure di contenimento per fronteggiare l’emergenza sanitaria ha imposto alla società di utilizzare le nuove modalità di svolgimento delle assemblee societarie.

LA PANDEMIA - EMERGENZA SANITARIA da COVID19.

Il primo pensiero è di solidarietà nei confronti di tutte le persone che hanno sofferto e stanno soffrendo in conseguenza dell'epidemia.

Solidarietà viene espressa a tutti gli imprenditori e lavoratori aggrediti da una crisi economica inaspettata e dai risvolti ancora molto incerti.

Un ringraziamento a tutti gli attori della filiera per aver reagito con determinazione alle difficoltà e di aver garantito sempre il prodotto anche nei giorni bui dell'emergenza.

Ciò premesso, va tenuto in grande considerazione il ruolo fondamentale e strategico del CALLL all'interno della filiera agricola che in questo periodo ha dato prova della forte ricaduta che l'attività del Mercato, unitamente al ruolo fondamentale delle aziende ivi insediate ha avuto a livello territoriale.

Il sistema distributivo dei mercati nazionali ha ancora una volta evidenziato la sua centralità nel garantire alla popolazione il necessario rifornimento di prodotti alimentari.

Protagonisti assoluti sono stati gli imprenditori agricoli, i grossisti, i servizi distributivi e logistici, la grande distribuzione e i piccoli negozi che hanno garantito anche la consegna dei prodotti anche a domicilio.

Non si può dire se la fortuna o per caratteristiche ambientali, se per organizzazione generale o l'adozione di corrette misure preventive e di igiene collettive ma, il risultato è stato evidente: l'attività del CALLL si è svolta regolarmente fin dai primi giorni bui della pandemia e alla presenza di centinaia di utenti che giornalmente hanno frequentato ordinatamente il Mercato di Sarzana sotto gli occhi attenti del Direttore e dell'Ispettore di Mercato.

Siamo consapevoli che gli effetti della crisi devono ancora dispiegarsi.

Il commercio è un settore che sta soffrendo particolarmente gli effetti di questa emergenza; l'incertezza è forte come pure la preoccupazione del ripetersi di nuove situazioni di crisi sanitarie a cui va aggiunto per il comparto dell'ortofrutta la sofferenza dovuta ai cambiamenti climatici e ai mutati scenari politici che hanno limitato l'export dei prodotti agroalimentari verso paesi quali la Russia, l'Inghilterra e gli Usa.

Questa drammatica esperienza deve essere l'occasione anche per ripensare il ruolo del Mercato all'ingrosso, le modalità operative e i servizi offerti. Deve essere non solo motivo di riflessione per l'intero comparto ma anche una spinta per migliorare.

Potrà essere di giovamento per tutta la filiera provinciale e per la filiera delle provincie immediatamente vicine alla nostra, la valorizzazione e promozione della vasta produzione dei prodotti agricoli e alimentari tipici della zona con l'approntamento di uno studio di fattibilità per l'istituzione di fiere o spazi espositivi permanenti con eventuali aggregazioni di operatori eventualmente interessati a partecipare.

EVOLUZIONE PREVEDIBILE DELLA GESTIONE

Il Mercato e le imprese concessionarie risentono della crisi economica che ha colpito il sistema paese e il sistema distributivo del commercio in particolare, che si è protratta anche nel 2019 e che continua, in modo ancor più drammatico, nell'esercizio in corso.

Nonostante il persistere di tali difficoltà la società si è posta come obiettivo il mantenimento del livello di efficienza raggiunto in tutte le attività del Centro Agroalimentare con particolare

riferimento all'attività, ai servizi istituzionali, ai servizi sociali/ambientali oltre al mantenimento di tutte le infrastrutture ed attrezzature

In conclusione l'esercizio 2019 si presenta in continuità operativa con gli esercizi precedenti.

La società continua ad agire per il conseguimento dell'oggetto sociale e della sua missione di "servizio pubblico" rivolto a garantire la sicurezza e l'informazione alimentare, il monitoraggio della qualità e della freschezza dei prodotti alimentari commercializzati, la corretta formazione dei prezzi in assoluta trasparenza e nella più ampia concorrenza, con il concorso della professionalità degli operatori grossisti, salvaguardando la salute dei propri lavoratori e di tutti i frequentatori del CALLL , continuando a garantire il regolare funzionamento delle proprie attività essenziali per l'approvvigionamento dei generi alimentari di prima necessità a livello regionale, mettendo a disposizione strutture, impianti e servizi in grado di creare un efficiente "sistema" integrato", assolutamente importante per la sua funzione "pubblica" e "sociale", che è rappresentato dal Centro Agroalimentare del Levante Ligure e della Lunigiana.

Pertanto si propone all'Assemblea dei Soci l'approvazione del bilancio d'esercizio 2019 e l'accantonamento a riserve, così come previsto dall'art.23 dello Statuto sociale, dell'utile d'esercizio.

Sarzana, 29/05/2020

**L'Amministratore Unico
(Andrea Parmigiani)**