

## ALLEGATO “A 1”

COMUNE DI RUFINA

ACQUISTO DI PARTECIPAZIONI NELLA SOCIETÀ

**S.I.A.F. Servizi Integrati Area Fiorentina S.p.A.**

C.F. e P.I. 05241640480

ISCRITTA REGISTRO IMPRESE DI FIRENZE IN DATA 11/07/2002 AL NR. 05241640480

**Motivazioni analitiche ex art. 5 del D.Lgs. 175/2016.**

Allegato alla Deliberazione del Consiglio n. xx del xx/xx/xxxx

### SOMMARIO

#### **1. PREMESSA**

#### **2. FINALITÀ PERSEGUIBILI MEDIANTE L'ACQUISIZIONE DI PARTECIPAZIONI NELLA SOCIETÀ S.I.A.F. S.p.A.**

##### **2.1 Condizioni di carattere generale**

##### **2.2 Condizioni di carattere tecnico-specifico**

#### **3. CONVENIENZA ECONOMICA E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA SCELTA (allegato “A.2”)**

#### **4. VALUTAZIONI GESTIONALI ALTERNATIVE E CONCLUSIONI**

#### **1. PREMESSA.**

Il presente documento viene redatto a supporto dell'atto deliberativo adottato dal Comune di Pontassieve per l'acquisto di quote di partecipazione nella società S.I.A.F Servizi Integrati Area

Fiorentina SpA in adesione alla proposta formulata dai soci pubblici della compagine quali il Comune di Bagno a Ripoli e l' Azienda USL Toscana Centro.

L'Amministrazione ritiene opportuno, da un lato, realizzare quelle forme organizzative e gestionali idonee a garantire al Comune un controllo diretto e stringente sulla gestione del servizio mensa, dall'altro lato, consolidare forme organizzative e gestionali già esistenti sul territorio e di comprovata efficacia ed esperienza nel settore di riferimento nel panorama della Città Metropolitana di Firenze ed in specifico nel comune limitrofo di Bagno a Ripoli.

L'acquisto di quota di partecipazione pari all'0,1% nella società Siaf SpA ha un fondamento di legittimità, strettamente connesso con i compiti che il Testo Unico degli Enti locali (D.lgs. nr. 267/2000 G.U. n. 227 del 28 settembre 2000) assegna all'ente comunale (art. 3 c. 2 che recita: *"Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo"*; art. 13 c. 1 che dispone: *"Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"*; infine art. 112 : *"1. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.2. (abrogato dall'art. 35, comma 12, legge n. 448 del 2001).3. Ai servizi pubblici locali si applica il capo III del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, relativo alla qualità dei servizi pubblici locali e carte dei servizi."*

Nello specifico il presente documento ha lo scopo di illustrare, in maniera analitica, le motivazioni alla base della scelta adottata dall'Amministrazione, così come previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

In particolare, il **comma 1** del summenzionato articolo prevede che l'atto deliberativo adottato dal Consiglio dimostri che l'operazione di acquisizione delle quote di partecipazione in Siaf SpA:

- persegue le finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del medesimo D.Lgs.175/2016;
- è economicamente conveniente e sostenibile dal punto di vista finanziario;
- tiene conto della possibile gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- è compatibile con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

Inoltre, ai sensi del **comma 2**, l'atto amministrativo dovrà dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Infine, ai sensi del **comma 3**, il comune dovrà inviare l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione alla Corte dei Conti, a fini conoscitivi e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

## 2. FINALITÀ PERSEGUIBILI MEDIANTE L'ACQUISIZIONE DI PARTECIPAZIONI NELLA SOCIETÀ S.I.A.F. S.p.A.

### 2.1.CONDIZIONI DI CARATTERE GENERALE.

Ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del D.Lgs. 175/2016 l'Amministrazione pubblica può procedere all'acquisizione di partecipazioni societarie a condizione che le stesse abbiano ad oggetto **attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali** della stessa Amministrazione.

La norma, riproducendo di fatto quanto già indicato dall'art. 3, comma 27, della Legge n. 224 del 2007, specifica le attività di produzione di beni e di servizi il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica, che nel caso di specie è la produzione di un servizio di interesse generale.

Il servizio in oggetto è quello della gestione del servizio di ristorazione scolastica tramite una società mista pubblico privata.

Si tratta di un servizio tipicamente inquadrabile fra quelli che concretizzano le finalità istituzionali dell'ente.

L'articolo 14, comma 27 lett. b), del DL 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, e come successivamente modificato dalla legge n. 135/2012, prevede che, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono **funzioni fondamentali** dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera p), della Costituzione **P'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; inoltre la lettera h) del medesimo art. 14 prevede che sono funzioni fondamentali dei comuni anche: edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;**

Inoltre l'articolo 112 recante **“Servizi pubblici locali”** del **D.Lgs. 267/2000** prevede al comma 1 che gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, fra cui rientra anche quello relativo alla gestione integrata dei rifiuti urbani.

Riguardo alla configurazione del servizio di ristorazione come **servizio pubblico di interesse generale** si deve riportare come per lungo tempo la materia del servizio di ristorazione scolastica non è stata, in effetti, regolata in maniera organica da parte del legislatore statale che, in occasione delle varie stagioni che hanno visto il trasferimento di funzioni scolastiche dal centro alla periferia, non si è preoccupato di annoverare queste prestazioni tra quelle assegnate agli enti territoriali. Non è avvenuto in occasione del trasferimento operato con il DPR 616 del 1979, né in coincidenza con la redazione del Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, che ha meglio definito quel conferimento<sup>10</sup>. E non è accaduto neanche in concomitanza con la seconda edizione del federalismo a Costituzione invariata, risalente al 1997. Né, infine, sembra che gli effetti attuativi della riforma costituzionale del 2001 abbiano prodotto esiti

univoci. Tant'è che nel corso della XVII Legislatura (quella conclusasi nel 2018) erano state presentate due proposte di legge: la AC 2308 “Disposizioni per garantire l’eguaglianza nell’accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica” e la S 2037 “Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva”.

Si deve, invece, al decreto attuativo della delega conferita al governo con la legge 107 del 2015<sup>(1)</sup> un tentativo di definizione delle modalità erogative delle “prestazioni in materia di diritto allo studio, in relazione ai servizi erogati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione”. Tra di esse, l’articolo 2 annovera i “servizi di mensa” che, in forza di quanto disposto dall’articolo 6, sono erogati, in funzione dell’attuazione del tempo pieno e per garantire il diritto allo studio, “a richiesta degli interessati” e “nei limiti dell’organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati”.

Il Consiglio di Stato<sup>(2)</sup> si è pronunciato sulla configurazione giuridica del servizio di ristorazione scolastica, affermando che “la ristorazione scolastica assume le caratteristiche di servizio essenziale pur strumentale all’attività scolastica, in quanto funzionale a garantire l’attività didattica nelle forme di impegno temporale attualmente vigenti”.

Si tratta di un pronunciamento importante, che tuttavia non permette di conferire incondizionatamente all’attività di ristorazione scolastica le stimate del servizio di interesse generale, così come oggi definito dal Testo Unico sulle società partecipate ex art. 2 comma 1 lett. h) o almeno non lo permette, senza che operi la mediazione di una valutazione discrezionale con cui il Comune gli conferisca tale configurazione.

E’ noto, infatti, che la voluta indeterminatezza con cui l’articolo 112 del Tuel definisce i servizi pubblici locali derivi dalla natura generale dei fini cui gli enti locali rivolgono la propria attività e dalla natura politica del loro sistema di governo. Ancora una volta, la giurisprudenza del Consiglio

di Stato si è pronunciata chiaramente: “la genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali ed il comune in particolare, sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 Tuel), nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 Tuel), assumere come doverose.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell’ente locale di assumere il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della collettività. (...). Dunque, muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall’art. 112 Tuel, deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all’ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di *rapporti concessori o di partecipazione all’assetto organizzativo dell’ente*) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico” (CdS n. 7369 del 2006). Conclusioni compatibili con i presupposti ritenuti necessari affinché un’attività sia inquadrata nell’ambito del servizio pubblico: “da un lato la stessa deve essere rivolta al soddisfacimento di bisogni di interesse generale e finalizzata all’accrescimento del benessere della collettività; dall’altro deve essere stata assunta come propria da un soggetto

---

<sup>1</sup>D.lgs. 13 aprile 2017, nr. 63

<sup>2</sup>Sez. V, 5.11.2012, n. 5589

*pubblico in quanto rientrante nelle sue finalità istituzionali e dal medesimo organizzata con norme di diritto pubblico. Il primo elemento consente di distinguere il servizio pubblico dalle attività che un ente pubblico pone in essere con la generale capacità di diritto civile, mentre il secondo serve a distinguere dal servizio pubblico le attività che, pur rivolte a fini di benessere collettivo, tuttavia vengono espletate da privati e sono sottoposte a controlli o programmazione per meglio centrare l'obiettivo" (TAR Toscana n.559/2013).*

Infine un elemento a favore della riconduzione nell'ambito dei servizi pubblici locali è rappresentato dall'art. 21 comma 3 lettera c) della Legge n. 42 del 05/05/2009 "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 costituzione, dove tra i servizi da considerare ai fini del comma 2 è ricompreso il servizio di refezione scolastica.

Più nello specifico, S.I.A.F. Servizi Integrati Area Fiorentina SpA è una **società di ristorazione collettiva mista pubblico-privata**, nata nel 2002 per volontà del Comune di Bagno a Ripoli, dell'Azienda Sanitaria Locale 10 di Firenze e di Gemeaz Cusin Spa, adesso Gemeaz Elior SpA, una importante azienda italiana nel settore della ristorazione collettiva.

Più esattamente ad oggi :

- il 52% è pubblico (Azienda USL Toscana Centro e Comune di Bagno a Ripoli)
- il 48% è privato (Gemeaz Elior SpA)

S.I.A.F. SPA è attualmente strutturata come società mista pubblico-privato (ex art. 17, d.lgs. 175/2016) a prevalente capitale pubblico e a controllo pubblico CONGIUNTO (ex art. 2, co. 1, lett. *m*) e *b*) del d.lgs. 175/2016).

Il capitale sociale è costituito da nr. 2.425.961 azioni del valore nominale di 1,00 euro cadauna, per un valore totale di euro 2.425.961,00, ed è di proprietà di Soci pubblici per il 52% e per il restante 48,00% del Socio privato, come da tabella riepilogativa riportata di seguito.

**Si evidenzia che l'oggetto sociale di S.I.A.F. SpA è congruo rispetto a quanto consentito dall'art. 4 del d.lgs. 175/2016, in particolare in relazione al co. 2, lett. c).**

Si evidenzia inoltre che, come risulta dalla dichiarazione di S.I.A.F. S.p.A. del 02.12.2020 (prot. in arrivo 26842 del 3.12.2020) la società:

- nel triennio 2017/2018/2019 ha conseguito un fatturato medio superiore al milione di euro;
- non risulta priva di dipendenti, né ha un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- gestisce un servizio di interesse generale;
- non ha prodotto un risultato negativo per nessuno dei cinque esercizi precedenti;
- non necessita di azioni per il contenimento dei costi di esercizio, in quanto già opera e persegue in ogni momento l'equilibrio di gestione (anzi risultano utili di esercizio).

## 2.1.CONDIZIONI DI CARATTERE TECNICO-SPECIFICO.

L'Amministrazione ritiene che l'acquisizione delle quote di partecipazione di S.I.A.F. SpA oltre ai requisiti di carattere generale riportati nel paragrafo 2.1 del presente documento, risponda anche agli obiettivi e alle finalità istituzionali specifiche del servizio identificate dalla stessa Amministrazione.

La scelta compiuta dall'Amministrazione di acquisire le quote della società pubblica suddetta, piuttosto che di altri soggetti, è legata anche alle specificità del servizio di erogazione dei pasti ed alle finalità connesse con la erogazione di tale servizio che solo una società mista può assicurare.

Il modello della società mista per la gestione del servizio di ristorazione offre le seguenti prerogative e vantaggi:

- consente di creare un'organizzazione comune con un soggetto privata appositamente selezionato, al fine di dotarsi del patrimonio di esperienza, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturate dal privato, il quale, con il proprio apporto organizzativo e gestionale, contribuisce all'arricchimento del know how pubblico e, con il proprio apporto finanziario, permette di ridurre gli oneri economici che l'ente territoriale deve sopportare per la gestione dei servizi pubblici;
- la società mista, a differenza della esternalizzazione del servizio ad operatori economici estranei alla pubblica amministrazione attuata tramite appalto o concessione, realizza una collaborazione stabile e di lunga durata tra la pubblica amministrazione e il privato, attraverso l'istituzione di una organizzazione comune con la "missione" di assicurare determinati servizi in favore della collettività locale;

S.I.A.F. SpA è un'impresa semi-pubblica e dalla forte impronta sociale, dove l'attenzione alla qualità e all'efficienza della produzione, vanno di pari passo con la ricerca di un approccio filosofico innovativo, con al centro la convinzione che fare ristorazione collettiva oggi non è solo "dar da mangiare".

Più precisamente Siaf promuove la crescita di una comunità del cibo, attenta, partecipe, solidale, capace di sviluppare valori e consapevolezza, proprio grazie al cibo, vivendolo, non solo come alimento per il corpo, ma anche per lo "spirito", come veicolo di valori ed educazione. A tal fine, lavora in un'ottica di co-partecipazione con i produttori e favorisce il legame con il territorio, promuove l'educazione al gusto, alla sana alimentazione e al consumo consapevole.

S.I.A.F. SpA realizza, in collaborazione con enti pubblici e privati, iniziative per la comunità dedicate alla conoscenza e alla valorizzazione del gusto e del cibo e, durante la refezione scolastica, azioni costanti di sensibilizzazione alla sana alimentazione. Per assicurare la massima salubrità dei cibi, cura la selezione delle proprie materie prime, prediligendo prodotti da coltivazioni locali e con metodi naturali. Ancora, sceglie menù provenienti proprio da quell'antica tradizione gastronomica toscana, dove l'interdipendenza tra cibo e salute è assolutamente, sempre, riconosciuta e rispettata. S.I.A.F. SpA ha a cuore che i pasti prodotti quotidianamente non solo siano sinonimo di qualità e gusto, ma che siano anche all'altezza del valore educativo che essi, immancabilmente, veicolano. Questa attenzione nasce dalla consapevolezza che "dare da mangiare" significa, anche e soprattutto, educare al cibo, educando così alla vita. Per questo Siaf porta avanti un approccio innovativo per promuovere la cultura alimentare e del gusto, basata sull'attivazione dei sensi e sulla consapevolezza di tutti i passaggi nella produzione del cibo, dal campo al piatto. S.I.A.F. SpA si fa promotrice di iniziative educative e didattiche, spesso vicine all'attività ludica, così da "allenare" grandi e piccini, in un clima di convivialità, a saper riconoscere, apprezzare e cucinare il cibo di cui si nutrono. Tali attività possono spaziare da orti scolastici, visite ad aziende agricole, scambi di conoscenza intergenerazionali e laboratori pratici, per

innescare un processo educativo ampio e continuo, rivolto all'intera Comunità del cibo.

### **3. CONVENIENZA ECONOMICA E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA SCELTA.**

*Si veda allegato A.2*

### **4. VALUTAZIONI GESTIONALI ALTERNATIVE E CONCLUSIONI.**

Le possibili forme di gestione del servizio di ristorazione previste dall'ordinamento sono sostanzialmente le seguenti:

o affidamento del servizio a società interamente pubblica in **house**;

o affidamento a società a capitale **misto** pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. "a doppio oggetto");

o affidamento del servizio con **gara** ad evidenza pubblica;

o gestione in **proprio**.

A fronte di un investimento economico limitato, il Comune ha la possibilità di implementare il proprio ruolo di svolgimento del servizio di ristorazione scolastica in una società a controllo pubblico, in virtù del modello di governance adottato dalla stessa, avendo la possibilità di incidere in modo determinante sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale come prevista dallo Statuto.

Per quanto qui esplicitato e nello allegato A.2 si ritiene che l'affidamento a società mista pubblico-privata sia la scelta migliore ed ottimale per il perseguimento del pubblico interesse in rapporto alle risorse pubbliche impiegate.