COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

ATTI DEL CONSIGLIO COMUNALE

Seduta del giorno 27/07/2026

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE n. 2026 - 90

Convocato il Consiglio Comunale, a termini di legge, in seduta di **I** invito si sono oggi riuniti, presso l'aula consiliare della Residenza Municipale, alle ore **15:00** con la presidenza del Signor Soffritti Federico, Presidente del Consiglio Comunale, i Signori Consiglieri appresso indicati, assistiti dal Segretario Generale, Francesco Babetto.

CONSIGLIERI:

1	FABBRI ALAN	A		**18**	KULLI BEN	P	
2	ANSELMO FABIO	A		**19**	LEVATO FRANCESCO	P	
3	BURIANI MASSIMO	P		**20**	MADEO IOLANDA	P	
4	CAMPI FABIANO	P		**21**	MAGRI CINZIA	P	
5	CANIATO GIACOMO	P		**22**	MARCHI MARZIA	P	
6	CAPRINI LUCA	P	R	**23**	MONDINI CAMILLA	P	R
7	CASTALDINI RICCARDO	P		**24**	NANNI DAVIDE	P	
8	CHIAPPINI ANNA	P		**25**	PERELLI STEFANO	P	
9	CONFORTI SARA	P		**26**	POLI ARIANNA	P	R
10	COSTA ELEONORA	P		**27**	PRENCIPE AURORA	P	
11	CRISTOFORI MARIA GRAZIA	P		**28**	PROTO MATTEO	P	
12	CUSINATO ELIA	A		**29**	RENDINE FRANCESCO	P	
13	D'ANDREA DILETTA	P		**30**	SARTO BRANDO	P	
14	FERRARI ANDREA	P		**31**	SEGALA ENRICO	P	
15	FIORENTINI LEONARDO	P	R	**32**	SOFFRITTI FEDERICO	P	
16	GIROTTO PATRIZIO	P		**33**	ZONARI ANNA	P	
17	IONITA VALENTINA LOREDANA	P	R				

ASSESSORI:

1	BALBONI ALESSANDRO	P	**5**	VITA FINZI ZALMAN STEFANO	P
2	COLETTI CRISTINA	P	**6**	GULINELLI MARCO	P
3	SCARAMAGLI CHIARA	P	**7**	CARITA' FRANCESCO	A
4	TRAVAGLI ANGELA	P	**8**	FORNASINI MATTEO	P

SCRUTATORI NOMINATI: CAMPI FABIANO, CANIATO GIACOMO, CHIAPPINI ANNA

OGGETTO

CONTRATTO DI AFFIDAMENTO DIRETTO AD "A.F.M. – FARMACIE COMUNALI FERRARA SRL" PER LA GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI DAL 01/10/2026 AL 30/09/2031.

CONTRATTO DI AFFIDAMENTO DIRETTO AD "A.F.M. – FARMACIE COMUNALI FERRARA SRL" PER LA GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI DAL 01/10/2026 AL 30/09/2031.

Il Presidente dà la parola all'Ass. Coletti, che presenta la pratica in oggetto; alla Cons. Zonari che presenta due emendamenti e una risoluzione (P.G. nn. 145850/2026 – 145855/2026 – 145870/2026), che si allegano parte integrante.

Dichiarata aperta la discussione, non si hanno interventi.

Per la dichiarazione di voto, si hanno gli interventi dei Cons.ri Buriani, Fiorentini, Levato, Zonari e dell'Ass. Coletti.

Il resoconto di quanto sopra è riportato nel verbale di questa stessa seduta cui si rinvia.

Quindi il Presidente pone in votazione - con sistema elettronico e con l'assistenza degli scrutatori - gli emendamenti – P.G. nn. 145850/2026 – 145855/2026 e la risoluzione P.G. n. 145870/2026 - RESPINTI (testi e votazioni si allegano parte integrante).

Quindi il Presidente pone in votazione il sottoriportato schema di deliberazione proposto dalla Giunta Comunale:

IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO che:

- con la deliberazione della Giunta Comunale n. 25 del 21 gennaio 2025 sono state approvate le Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato 2024-2029, esaminate e discusse dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 6 del 10 febbraio 2025;
- con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 18 del 16 febbraio 2026 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) 2026/2028 e relativi allegati;
- con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 21 del 24 febbraio 2026 è stato approvato il Bilancio di Previsione 2026/2028 e relativi allegati;
- con deliberazione della Giunta Comunale n. 83 del 3 Marzo 2026 è stato approvato il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2026/2028, affidando ai dirigenti le risorse finanziarie di entrata da acquisire e di spesa da impegnare;
- con la deliberazione di Giunta Comunale n. GC-2026-122 del 31.03.2026, è stato approvato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) per il triennio 2026-2028;
- con Decreto Sindacale n. 02/dir/2025 del 24/03/2025 P.G. 54946 sono stati prorogati gli incarichi dirigenziali fino al 30/06/2025;
- con Decreto Sindacale n. 03/dir/2025 del 25/06/2025 P.G. 119730 gli incarichi

dirigenziali sono stati prorogati dal 1° luglio 2025 sino al termine del mandato sindacale incluso quello della Dirigente del Settore Servizi al Cittadino Dott.ssa A. Genesini;

DATO ATTO CHE:

- con deliberazione di C.C. n. 43/47079 in data 10/3/95, è stata disposta la trasformazione in Azienda Speciale dell'Azienda Municipalizzata A.F.M. Farmacie Comunali di Ferrara, ai sensi della legge 142/90, approvandone lo Statuto;
- con deliberazione di C.C. n. 12/24681 in data 07/05/2012, è stata approvata la trasformazione, ai sensi dell'art. 115 del decreto legislativo 267/2000, dell'Azienda speciale A.F.M. "FARMACIE COMUNALI" nella Società a responsabilità limitata denominata "A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l.", a far data dall'iscrizione nel Registro delle Imprese, approvandone, nel contempo, il relativo Statuto;
- da un punto di vista strettamente giuridico, la trasformazione non ha comportato la costituzione di un nuovo ente ma la continuazione dell'ente attraverso l'adozione di un diverso modello di organizzazione ritenuto più idoneo al perseguimento dell'oggetto sociale, con il conseguente subentro, ex lege, da parte della Società in tutti i rapporti attivi e passivi, diritti e obblighi anteriori alla trasformazione facenti capo all'originaria Azienda Speciale;
- il Comune di Ferrara, a seguito della succitata trasformazione, detiene il 20% del capitale sociale, corrispondente a nominali € 100.000,00, mentre il restante 80% del capitale è posseduto da FERRARA TUA S.p.A. società a capitale interamente pubblico (partecipata dal Comune di Ferrara al 100%) e operante secondo il modello dell'in house providing, trattandosi di persona giuridica sulla quale il Comune esercita sui servizi affidati il controllo analogo a quello esercitato sui servizi svolti direttamente e che rappresenta strumento organizzativo del Comune socio funzionale al perseguimento del proprio obiettivo di interesse pubblico;
- la società A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l è stata costituita secondo il modello organizzativo *in house providing*, la cui attività sociale è svolta per più dell'80% a favore dell'Amministrazione iscritta nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari che operano mediante affidamenti diretti ed è quindi presente nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP);

PREMESSO che:

- il D.lgs. 201/2022 ha riformato la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica prevedendo in particolare:
  - all'articolo 8 comma 1 (come modificato dal D.Lgs.13/2023) la competenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy a regolare la materia dei servizi pubblici locali non a rete (di rilevanza economica) per i quali non opera un'autorità di regolazione;
  - all'articolo 14, comma 1, le quattro diverse modalità di gestione del servizio pubblico, inclusa quella dell'affidamento secondo il modello dell'in house providing;
  - all'articolo 14, commi 2 e 3, i criteri e gli indici di cui si dovrà tenere conto al fine di effettuare la migliore scelta gestionale possibile; degli esiti di questa valutazione è previsto che se ne debba dare conto in una apposita **relazione** che dovrà precedere l'affidamento e che conterrà altresì "le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni" (comma 3, art. 14, D. Lgs. 201/2022);

- il decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy R0000639 del 31/08/2023 ha adottato:
  - le linee guida per la redazione del Piano Economico Finanziario – nel presente documento indicato come anche PEF - nei servizi pubblici locali non a rete (allegato 1) precisando per quanto concerne il PEF che lo stesso non è necessario per gli affidamenti di durata non superiore a 5 anni;
  - lo schema degli indicatori di qualità di alcuni servizi pubblici a rilevanza economica (allegato 2);

PRECISATO CHE:

- il Comune di Ferrara è titolare di n. 11 farmacie pubbliche (di cui n. 2 rurali), dislocate sul territorio comunale, la cui gestione è stata affidata secondo il modello dell'in house providing a A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., in quanto società ad oggetto sociale compatibile, strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente Titolare;
- il servizio farmaceutico comunale, ai sensi di quanto previsto dall'art.9 della L.475/1968, può essere gestito a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione di farmacie di cui siano unici titolari; d) a mezzo di società di capitali costituita tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti;
- la giurisprudenza amministrativa (CdS, sez III, sent.5587/2014) ha ammesso anche l'affidamento a terzi mediante concessione preceduta da gare ad evidenza pubblica, non essendo tassativa l'elencazione di cui al sopraccitato art. 9;
- la Corte di Giustizia Europea (C-715-23 del 10/07/2025) nell'interpretare la direttiva 2014/23/UE ha espressamente previsto per quanto concerne l'attività di gestione di una farmacia (consistente nella sua parte essenziale nel fornire dietro retribuzione medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica; nel prestare consulenza in merito all'uso corretto e sicuro dei medicinali) che la stessa non rientri nella nozione di servizi non economici di interesse generale;
- pertanto, deve ritenersi (cfr CdC Sez. Lombardia, delibera 336/2025) che la gestione delle farmacie comunali sia a tutti gli effetti servizio pubblico economico di interesse generale o servizio pubblico locale di rilevanza economica ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), del D.Lgs. 201/2022;
- ai sensi dell'art. 34, comma 1, del D.Lgs. 201/2022 "Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III" dello stesso D.Lgs. 201/2022;
- l'art. 17 del D.Lgs. 201/2022 prevede che gli enti locali possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al D.Lgs. 175/2016;

VISTO il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 30 marzo 2022 n. 687, in materia di gestione delle farmacie comunali in cui sostanzialmente si precisa come la gestione di una farmacia comunale possa "… essere esercitata da un comune mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house) - benché tale modalità non sia stata prevista dal legislatore del 1968 (e del 1991)- in coerenza con l'evolversi degli

strumenti che l'ordinamento ha assegnato agli enti pubblici per svolgere le funzioni loro assegnate (…) L'affidamento della gestione è consentito in house a patto che il Comune eserciti sulla società un "controllo analogo" a quello che eserciterebbe su proprie strutture organizzative, nel concetto di controllo analogo essendo peraltro ricompresa la destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione aggiudicatrice";

VISTA la DCC 163/2025 (Revisione periodica ex art. 20 D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 delle societa' partecipate – ricognizione delle partecipazioni detenute, direttamente ed indirettamente, al 31 dicembre 2024 ed individuazione di misure di razionalizzazione) con cui è stato approvato il piano di revisione periodica delle partecipazioni ex art. 20 D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175 e successive modificazioni e contestuale approvazione della relazione ex art. 30 del D.Lgs. n. 201/2022 avente ad oggetto il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in cui **è stato previsto il mantenimento della partecipazione nella A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l.**

CONSIDERATO CHE:

- il Comune di Ferrara, con delibera di Consiglio Comunale n. 133501/20 del 01/12/2020 ha affidato la gestione delle proprie n. 11 farmacie pubbliche (di cui 2 rurali: Pontegradella e Gaibanella) sino al 31.12.2025, motivando detto affidamento ai sensi dell'art. 192, c. 2, D.Lgs. 50/2016;
- la Società "A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l." costituisce il mezzo per il tramite del quale il Comune eroga a favore della collettività di riferimento un servizio strettamente necessario al perseguimento dei propri fini istituzionali;
- la gestione delle 11 farmacie comunali di Ferrara mediante AFM s.r.l. ha dato finora risultati molto positivi sia sotto il profilo della qualità del servizio che dell'andamento della gestione economica, consentendo di elevare il livello di accessibilità delle prestazioni, anche in termini di sedi e di orari di apertura (la Comunale 1 è l'unica farmacia cittadina a garantire l'apertura h24 7/7), e di attuare iniziative volte alla promozione e tutela della salute ed alla facilitazione dell'accesso ai servizi sanitari da parte di tutti i bacini di utenza;
- con DCC 18 del 16 febbraio 2026 (adozione del DUP 2026/2028) é stata approvata la proroga sino al 30/06/2026 dell'affidamento del servizio farmaceutico disposto con DCC 13350/2020, al fine di avere i tempi tecnici necessari ad avviare la procedura istruttoria per la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale e la definizione del nuovo rapporto contrattuale;
- AFM S.r.l. con nota in atti a prot. 88142/2026, proponendo all'Amministrazione di rinnovare l'affidamento in oggetto per ulteriori 5 anni, ha inviato la seguente documentazione:
  a. una **Relazione Illustrativa** sull'attività sinora svolta (Allegato C al presente atto) che tra l'altro dà conto:
     - delle ragioni del mancato ricorso al mercato in considerazione dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità della società;
     - dei benefici per la collettività;
     - delle ragioni per il mantenimento dell'affidamento in house;
     - degli esiti della gestione pregressa 2021/2025 in termini di obiettivi e risultati e sulle altre iniziative poste in essere a favore della collettività e degli investimenti effettuati;
     - degli esiti positivi dei dati e delle informazioni emerse dalle verifiche periodiche di cui all'art.30 D.Lgs. 201/2022 in termini di indicatori di performance di AFM ed

esperienze paragonabili;
- della ricerca ed analisi di mercato con individuazione di parametri di benchmark di settore;
- degli investimenti futuri;
- dell'impatto positivo sulla finanza comunale;

b. la **Carta dei servizi – aggiornamento 2023/2025** -

VISTI:

- la Relazione sottoscritta dal RUP (Allegato A al presente documento) - che la Giunta ha approvato e sulla base della quale ha formulato la presente proposta delibera consiliare - sulla verifica delle condizioni per la gestione delle farmacie comunali di Ferrara a mezzo società in house, in cui sono analizzati i presupposti di legittimità e le condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'affidamento, ai sensi dell'art. 14, comma 3, e dell'art. 17, comma 2, del D.Lgs. 201/2022;

- lo schema di Contratto di servizio per la gestione delle farmacie comunali di Ferrara (Allegato B al presente documento) nel quale sono fra l'altro previsti gli oneri di servizio pubblico e le condizioni finalizzate ad assicurare l'universalità e la socialità, l'efficienza, l'economicità e la qualità dell'erogazione del servizio;

CONSIDERATO:

- che il vigente Contratto di servizio, prorogato al 30/06/2026 con DCC 18/2026 già
  - definisce gli indicatori di esercizio del servizio;
  - individua le condizioni, gli obiettivi e gli standard della gestione;
- che tali parametri costituiscono un soddisfacente sistema di riferimento per la valutazione delle attività di AFM S.r.l. (alla luce delle indicazioni fornite con i Decreti MIMIT del 31/08/2023 e del 16/05/2025) anche per il nuovo contratto di servizio di cui all'Allegato B al presente atto;
- che si ritiene opportuno introdurre un sistema di monitoraggio e controllo delle partecipate che consenta all'Amministrazione di esercitare al meglio i propri poteri di governance e programmazione strategica per garantire al meglio la creazione di valore pubblico;
- che questa finalità viene assicurata introducendo nel nuovo contratto di servizio una clausola che impegna AFM alla presentazione di un Budget economico finanziario per il triennio successivo e di un Piano programmatico pluriennale che l'Amministrazione si riserva di valutare e validare mediante atto di Giunta tenuto conto della loro coerenza con gli obiettivi istituzionali (come stabiliti dai documenti di programmazione strategica e dagli strumenti di programmazione finanziaria del Comune) e della pianificazione delle attività connesse agli obblighi assunti da AFM con il contratto di servizio;

PRESO ATTO di quella che è l'evoluzione normativa in materia, legata ai cambiamenti del SSN ed alle nuove esigenze della comunità, volta a costruire le c.d. Farmacie di Servizi, ovvero luoghi non solo deputati alla dispensazione di farmaci ma sede integrata nella rete delle prestazioni socio sanitarie offerte dal SSN;

RICHIAMATE in particolare:

- **la Legge 69/2009** in cui sono definiti in linea di massima i servizi che la Farmacia di servizi deve erogare: l'assistenza domiciliare integrata; la

collaborazione ai programmi di educazione sanitaria; le campagne di prevenzione; la prenotazione di visite ed esami specialistici;

- **l'ATTO 167/CSR del 17/10/2019** in cui la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le linee di indirizzo per la sperimentazione dei servizi erogabili dalle farmacie di comunità, suddividendoli in 3 categorie: 1. SERVIZI COGNITIVI: (riconciliazione della terapia farmacologica e monitoraggio dell'aderenza terapeutica); 2. SERVIZI DI FRONT OFFICE (utilizzo del fascicolo sanitario elettronico: attivazione, arricchimento, consultazione); 3. SERVIZI DI ANALISI DI PRIMA ISTANZA, inclusi i servizi di telemedicina (holter pressorio e cardiaco, ECG, auto spirometria) e la partecipazione a compagne di screening (tumore del colon retto);
- **la DGR E-R 247/2024** con cui la RER ha approvato i requisiti generali, procedurali, organizzativi, strutturali, igienico sanitari e tecnologici che le farmacie devono possedere per l'esercizio della attività sanitarie oltre alla dispensazione dei farmaci;

DATO ATTO che:

- in tutte le farmacie comunali è operativo il Servizio CUP e che inoltre è stato costituito il punto Porta Mare Servizi;
- presso la rete delle farmacie comunali i cittadini possono accedere a servizi ulteriori rispetto a quelli prettamente farmaceutici (rilascio SPID; prenotazione farmaci; consegna farmaci a domicilio; recupero farmaci inutilizzati; check up della pelle e del cuoio cappelluto; telemedicina; noleggio ausili sanitari; misurazione della pressione; servizio fax per pazienti TAO (terapia anticoagulante orale); autoanalisi del sangue);

RITENUTO corrispondente all'interesse pubblico gestire le farmacie comunali di Ferrara mediante affidamento in house alla A.F.M. S.r.L., alle condizioni indicate nell'allegato schema di Contratto di servizio (Allegato B), in quanto tale soluzione, nel rispetto dell'onere di qualificata motivazione di cui all'art. 17, comma 2, del D.Lgs. 201/2022, risulta idonea a:

- **proseguire l'esercizio di un servizio pubblico essenziale**, preordinato ad assicurare il fondamentale diritto alla salute dei cittadini, assicurando in tal modo la soddisfazione dei bisogni della comunità locale e la coesione sociale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- **continuare ad offrire agli utenti un alto livello di qualità e sicurezza, accessibilità** fisica ed economica, continuità ed estensione temporale del servizio, **non discriminazione e parità di trattamento** nell'accesso universale;
- conseguire
  i. l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione del servizio tenuto conto di quanto emerge anche dalla relazione illustrativa predisposta da AFM (Allegato C);
  ii. l'efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini attraverso le condizioni di esercizio previste dal contratto e dalla Carta dei Servizi;
  iii. la trasparenza sulle scelte compiute dall'Amministrazione e sui risultati conseguiti mediante il sistema di gestione e di controllo stabilito dal medesimo Contratto;

- assicurare, a fronte dell'erogazione del servizio con le modalità suddette, l'**assenza di oneri economici a carico della finanza comunale**;
- dare conto del mancato ricorso al mercato in relazione all'efficienza della gestione e ai benefici per la collettività della soluzione prescelta di affidamento in house, l'unico che ad oggi garantisce il servizio h24 7/7;

RILEVATA dunque la necessità di deliberare un nuovo affidamento del servizio sino al 31/08/2031 ad A.F.M. S.r.l alla luce della vigente normativa in tema di società in house;

RIBADITO come siano presenti tutti i requisiti per l'affidamento diretto *in house* del servizio, in quanto vengono garantiti:

- **il controllo analogo** su AFM Srl da parte del Comune, controllo esclusivo in considerazione delle quote di controllo/partecipazione detenute dall'Amministrazione (20% partecipazione diretta; 80% partecipazione mediante la controllata Ferrara Tua SpA); lo statuto di AFM (art. 20.1 prevede espressamente che I soci Enti Pubblici esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi nelle forme e modalità decise periodicamente dai medesimi nei propri atti e strumenti di programmazione);
- **lo svolgimento della attività prevalente** a favore degli Enti Pubblici Soci (art. 4.8 dello Statuto AFM Srl: I soci Enti Pubblici esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi nelle forme e modalità decise periodicamente dai medesimi nei propri atti e strumenti di programmazione);

RILEVATA la propria competenza a deliberare in base a quanto previsto dall'art. 42, comma 2, lett. e) del D.Lgs. 267/2000 e dall'art. 17 del D.Lgs. 201/2022;

VISTI i documenti allegati al presente atto:
- ALLEGATO A: RELAZIONE art. 14 comma 3 D.Lgs. 201/2022 sottoscritta dal RUP ed approvata dalla Giunta, illustrativa sulla scelta della modalità di gestione del servizio farmaceutico comunale;
- ALLEGATO B: SCHEMA CONTRATTO DI AFFIDAMENTO E RELATIVO Allegato della Tabella indicatori;
- ALLEGATO C: Relazione Illustrativa di AFM;

VISTI:

- la Legge 12 febbraio 1968, n. 475 ("Norme concernenti il servizio farmaceutico");
- la Legge 23 dicembre 1978, n. 833 ("Istituzione del servizio sanitario nazionale");
- la Legge 8 novembre 1991, n. 362 ("Norme di riordino del settore farmaceutico");
- il D.Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici);
- il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ("Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica");
- il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica");
- il D.Lgs. 267/2000;

- il vigente Regolamento di contabilità;
- il vigente Regolamento per la disciplina dei contratti;
- la vigente pianta organica delle farmacie, per un totale di 46 sedi farmaceutiche di cui 11 comunali;
- l'istruttoria in corso per l'approvazione della nuova pianta organica;

VISTO il parere favorevole del Dirigente Responsabile del Settore Servizi al Cittadino, espresso in ordine alla regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ai sensi degli artt. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, T.U. Ordinamento EE.LL.;

VISTO il parere favorevole del Dirigente del Servizio Bilancio e Contabilità, espresso in merito alla regolarità contabile ai sensi degli artt. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.;

SENTITE la Giunta Comunale e la Commissione di controllo dei servizi pubblici locali e delle Partecipazioni societarie;

D E L I B E R A

1. di valutare positivamente per i motivi espressi in premessa, la proposta della Giunta di confermare quale modalità di affidamento del servizio di gestione delle farmacie comunali quello dell'affidamento diretto (secondo il modello *in house providing*) ad AFM SrL;
2. di approvare la relazione illustrativa, redatta dal RUP ai sensi dell'art. 14 commi 2 e 3 del D. Lgs. 201/2022 di cui all'Allegato A;
3. di approvare l'affidamento del servizio di gestione delle farmacie comunali di Ferrara mediante affidamento in house ad AFM S.r.l, ai sensi del combinato disposto dell'art. 9, comma 1, lett. d), della Legge 475/1968 nonché dell'art. 17 del D.Lgs. 201/2022;
4. di approvare, allo scopo, lo schema del Contratto di servizio Allegato B e la relativa tabella indicatori;
5. di approvare la Relazione Illustrativa predisposta da AFM s.r.l. (Allegato C);
6. di dare atto che **il nuovo affidamento**, stante la necessità di rispettare i 60 gg di cui all'art. 17 comma 3 del D.Lgs 201/2022 avrà decorrenza dal 01/10/2026 al 30/09/2031;
7. di dare atto che il Dirigente del Settore Servizi al Cittadino interverrà, in nome e per conto dell'Ente, una volta decorso il termine dilatorio per la stipula previsto dall'art. 17, comma 3, del D.Lgs. 201/2022, alla sottoscrizione del Contratto di servizio con facoltà di apportare allo stesso eventuali modifiche non sostanziali;
8. di approvare - nelle more della decorrenza del termine dilatorio di cui al punto precedente - **la proroga del vigente contratto di servizio dal 01/07/2026 al 30/09/2026**;
9. di pubblicare gli atti previsti dall'art. 31, comma 2, del D.Lgs. 201/2022 sul sito istituzionale del Comune di Ferrara e di trasmetterli all'Autorità Nazionale Anticorruzione per la pubblicazione nell'apposita sezione del proprio sito;
10. di dare atto che la presente deliberazione costituisce ricognizione della situazione gestionale del servizio delle farmacie comunali ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 201/2022;

11. di trasmettere il presente atto all'Ufficio Gare e Contratti, per quanto di competenza;
12. di pubblicare la presente deliberazione all'Albo pretorio;
13. di dare atto che il Responsabile del Procedimento è la Dirigente del Settore Servizi al Cittadino dott.ssa A. Genesini;
14. di dare atto che la stessa ha attestato di non trovarsi rispetto al presente procedimento in situazione di conflitto di interessi ai sensi degli artt. 6 e 7 del D.P.R. 62/2013 e dell'art. 16 del D.Lgs. 36/2023.

La votazione, effettuata con sistema elettronico, dà i seguenti risultati accertati con l'assistenza degli scrutatori:

Consiglieri presenti in aula al momento del voto n. 28

Consiglieri votanti n. 28

Voti Favorevoli: n. 28
Consiglieri: BURIANI MASSIMO, CAMPI FABIANO, CANIATO GIACOMO, CAPRINI LUCA, CASTALDINI RICCARDO, CHIAPPINI ANNA, CONFORTI SARA, COSTA ELEONORA, CRISTOFORI MARIA GRAZIA, D'ANDREA DILETTA, FERRARI ANDREA, FIORENTINI LEONARDO, GIROTTO PATRIZIO, IONITA VALENTINA LOREDANA, KULLI BEN, LEVATO FRANCESCO, MADEO IOLANDA, MAGRI CINZIA, MARCHI MARZIA, NANNI DAVIDE, PERELLI STEFANO, POLI ARIANNA, PRENCIPE AURORA, PROTO MATTEO, SARTO BRANDO, SEGALA ENRICO, SOFFRITTI FEDERICO e ZONARI ANNA

Voti Contrari: n. 0
Consiglieri:

Astenuti: n. 0
Consiglieri:

Il Presidente, visto l'esito della votazione, proclama approvata la deliberazione.

Quindi il Presidente propone al Consiglio di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.Lgs 18.8.2000, n.267, per la seguente motivazione: al fine di compiere gli atti conseguenti in modo efficiente ed efficace ed al fine di consentire la prosecuzione del servizio.

Consiglieri votanti n. 28
Voti Favorevoli: n. 28
Consiglieri: BURIANI MASSIMO, CAMPI FABIANO, CANIATO GIACOMO, CAPRINI LUCA, CASTALDINI RICCARDO, CHIAPPINI ANNA, CONFORTI SARA, COSTA ELEONORA, CRISTOFORI MARIA GRAZIA, D'ANDREA DILETTA, FERRARI ANDREA, FIORENTINI LEONARDO, GIROTTO PATRIZIO, IONITA VALENTINA LOREDANA, KULLI BEN, LEVATO FRANCESCO, MADEO IOLANDA, MAGRI CINZIA, MARCHI MARZIA, NANNI DAVIDE, PERELLI STEFANO, POLI ARIANNA, PRENCIPE

AURORA, PROTO MATTEO, SARTO BRANDO, SEGALA ENRICO, SOFFRITTI FEDERICO, ZONARI ANNA

Voti Contrari: n. 0
Consiglieri:

Astenuti: n. 0
Consiglieri:

Il Presidente, visto l'esito della votazione, proclama l'immediata eseguibilità dell'adottata deliberazione.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE	**IL SEGRETARIO GENERALE**
Soffritti Federico	Francesco Babetto

COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLA SCELTA DELL'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI DI FERRARA SECONDO IL MODELLO DELL'IN HOUSE PROVIDING CON MOTIVAZIONE QUALIFICATA (D.Lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 17, comma 2; art. 31, commi 1 e 2).

1. **INFORMAZIONI DI SINTESI**

ENTE AFFIDANTE	
CODICE FISCALE	00297110389
DENOMINAZIONE	COMUNE DI FERRARA
NATURA	COMUNE
AFFIDAMENTO	
MODALITA' DI AFFIDAMENTO	Affidamento diretto secondo il modello *in house providing*
ORGANISMO IN HOUSE	
CODICE FISCALE	01372010387
DENOMINAZIONE	AFM Farmacie Comunali S.r.L
ALTRI SOCI	Ferrara Tua S.p.A. in house del Comune di Ferrara
SETTORI DI ATTIVITA'	La Società ha per oggetto l'esercizio diretto di farmacie, siano esse proprie o di titolarità del Comune di Ferrara, nel qual caso lo svolgimento del servizio avviene per conto del Comune stesso; può inoltre svolgere tale servizio per conto di altri Enti ed Istituzioni che lo richiedono, sempre nel rispetto delle norme di legge applicabili (Statuto AFM art. 4)
INFORMAZIONI SULL'AFFIDAMENTO	
SERVIZIO OGGETTO DI AFFIDAMENTO IN HOUSE	Gestione farmacie comunali
PRECEDENTE GESTORE DEL SERVIZIO	AFM S.R.L
DURATA	Da 01/09/2026 a 31/08/2031
IMPORTO COMPLESSIVO DELL'AFFIDAMENTO	La gestione del servizio non costituisce un costo per l'Amministrazione che riceverà un canone concessorio annuo pari al 3,75% dei ricavi netti da farmacia (esclusi quindi i ricavi da prestazioni CUP e prestazioni e servizi effettuati per conto della ASL)
DELIBERA DI COSTITUZIONE SOCIETÀ'	DCC 12/24681 del 07/05/2012
AMBITO TERRITORIALE INTERESSATO DALL'AFFIDAMENTO	Comune di Ferrara
NUMERO ABITANTI RESIDENTI NELL'AREA DI FORNITURA DEL SERVIZIO	130.059
INFORMAZIONI SUL CONTROLLO ANALOGO	
TIPOLOGIA DI CONTROLLO SU ORGANISMO IN HOUSE	Esclusivo
PERCENTUALE DI QUOTE DI PARTECIPAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE NELL'ORGANISMO IN HOUSE	20% partecipazione diretta; 80% mediante l'in house Ferrara Tua S.p.A.
PRESENZA DI PARTECIPAZIONI PRIVATE PRESCRITTE DA NORME DI LEGGE	NO
INDICAZIONE DELLE CLAUSOLE STATUTARIE SUL CONTROLLO ANALOGO	Statuto AFM art.20.1: I soci Enti Pubblici esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi nelle forme e modalità decise periodicamente dai medesimi nei propri atti e strumenti di programmazione.
INDICAZIONE SULLA PRESENZA DI PATTI	NO

PARASOCIALI	
INFORMAZIONI SU ATTIVITA' PREVALENTE	
QUANTIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DELL'ENTE AFFIDANTE RISPETTO AL TOTALE DELL'ATTIVITÀ (%)	ART.4.8 Statuto: La Società è in ogni caso vincolata a realizzare oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall'Ente Pubblico Locale socio, nell'ambito del mandato ricevuto dal medesimo attraverso il Contratto di servizio. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società

RUP E SOGGETTO COMPILATORE DELLA RELAZIONE	
RUP	Dott.ssa A. Genesini Dirigente del Settore Servizi al Cittadino- Corso Giovecca 203

La presente relazione sarà articolata nelle seguenti sezioni

SOMMARIO

Par.	**TITOLO**	**PG**
1.	BREVE RICOGNIZIONE DELLE ALTERNATIVE STRATEGICHE POSSIBILI DI GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI PARTENDO DALLA SITUAZIONE ATTUALE	3
1.1	L'attuale modello di gestione: la Società AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l.	3
1.2	Inquadramento normativo e giurisprudenziale del servizio farmaceutico	5
1.3	La partecipazione in Società in house	13
3	CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	22
4	MODALITA' DI AFFIDAMENTO	25
5.	ILLUSTRAZIONE DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI EUROPEI E NAZIONALI E DESCRIZIONE DEI RELATIVI ADEMPIMENTI	31
6.	VALUTAZIONE DEI RISULTATI ECONOMICI E DEGLI INVESTIMENTI	35
7.	DURATA DEL CONTRATTO	35
8.	CONCLUSIONI	36

1. BREVE RICOGNIZIONE DELLE ALTERNATIVE STRATEGICHE POSSIBILI DI GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI, PARTENDO DALLA SITUAZIONE ATTUALE

1.1 L'attuale modello di gestione: la società AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l.

La società AFM S.r.L." è stata costituita con deliberazione di C.C. n. 12/24681 del 07/05/2012 che ha approvato la trasformazione, ai sensi dell'art. 115 del decreto legislativo 267/2000, dell'Azienda speciale A.F.M. "FARMACIE COMUNALI" nella Società a responsabilità limitata denominata "A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l."

Attualmente il Comune di Ferrara detiene una partecipazione pari al 20% del Capitale Sociale; il restante 80% è detenuto da Ferrara Tua S.p.A. società in house del Comune di Ferrara.

Lo Statuto della società disciplina gli aspetti fondamentali e costitutivi della società stessa.

Oggetto Sociale:

4.1 La Società svolge la propria attività nell'interesse dell'Ente Territoriale di riferimento. La Società ha per oggetto l'esercizio diretto di farmacie, siano esse proprie o di titolarità del Comune di Ferrara, nel qual caso lo svolgimento del servizio avviene per conto del Comune stesso; può inoltre svolgere tale servizio per conto di altri Enti ed Istituzioni che lo richiedono, sempre nel rispetto delle norme di legge applicabili. Tale attività comprende:
a) la vendita e distribuzione di specialità medicinali, prodotti farmaceutici, affini ai farmaceutici, omeopatici, di erboristeria, veterinari, preparati galenici, officinali e magistrali, prodotti apistici, alimenti per la prima infanzia, dietetici speciali, complementi alimentari, integratori della dieta, prodotti cosmetici e per l'igiene personale, presidi medico-chirurgici, articoli sanitari, materiali di medicazione, reattivi e diagnostici, apparecchi medicali ed elettromedicali, e tutti gli altri prodotti normalmente in vendita nelle farmacie;
b) la produzione di prodotti officinali, omeopatici, di prodotti di erboristeria, di profumeria, dietetici, integratori alimentari e di prodotti affini ed analoghi;
c) l'effettuazione di test di auto-diagnosi e di servizi di carattere sanitario, rivolti all'utenza;
d) la gestione della distribuzione all'ingrosso, anche al di fuori del territorio comunale, di specialità medicinali, di prodotti parafarmaceutici di articoli vari normalmente collegati con il servizio farmaceutico, nonché la prestazione di servizi utili, complementari e di supporto all'attività commerciale;
e) la promozione e partecipazione ad iniziative in ambito sanitario e/o sociale in favore di cittadini, ivi compresa l'erogazione di servizi connessi alle attività socio-sanitarie;
f) la promozione, partecipazione e collaborazione ai programmi di medicina preventiva, tutela della salute, di informazione ed educazione sanitaria e di aggiornamento professionale a favore dei propri dipendenti, anche in proprio mediante corsi, convegni, master e simili, ciò al fine di garantire un costante livello di efficienza e di qualità nello svolgimento dell'attività a favore dei destinatari; La società potrà, inoltre, estendere la propria attività ad ulteriori servizi connessi ed accessori a quelli sopra elencati, quali a titolo esemplificativo ma non esaustivo: gestione servizi socio-sanitari alla persona anche mediante nuove tecnologie quali: telesoccorso, telemedicina, servizi di prenotazione, ecc.; distribuzione di medicinali e prodotti parafarmaceutici a favore di cittadini utenti delle Residenze Sanitarie Assistite; fornitura a Paesi colpiti da calamità compatibilmente con le disponibilità e tenendo conto delle richieste; distribuzione di presidi sanitari per conto del SSN; fornitura di ulteriori servizi agli operatori, enti o istituzioni, imprese, che agiscono nel campo farmaceutico o che svolgono prestazioni sanitarie o assistenziali a favore della collettività. Le attività ed i servizi rientranti nell'oggetto sociale possono essere svolti, fatti salvi i divieti posti dalla legge, anche mediante tecniche di comunicazione a distanza, e mezzi e strumenti elettronici, informatici e telematici di ogni tipo.
4.2 La Società potrà effettuare i servizi di farmacia di cui sopra anche a favore o in collaborazione con Enti pubblici e privati, nel rispetto delle norme di legge.

4.3 La società può inoltre essere titolare di autorizzazioni amministrative per la produzione, commercializzazione, e vendita di prodotti e per la gestione di servizi e prestazioni che hanno attinenza al settore sanitario o ad esso assimilato.
4.4 La Società può eseguire, nell'ambito della promozione della sua attività, donazioni a enti, preferibilmente sotto forma di servizi, associazioni e organizzazioni che operano in campo assistenziale, umanitario, culturale e sociale.
4.5 La Società assicura l'informazione ai clienti sui servizi e sui prodotti posti sul mercato.

4.6 La realizzazione dell'oggetto sociale può essere perseguita, previa autorizzazione dell'Assemblea, anche attraverso società controllate o collegate, o l'affitto di aziende di carattere pubblico o privato o rami di esse, o la partecipazione a società commerciali, consorzi od associazioni già esistenti o a raggruppamenti temporanei di impresa.
4.7 Per il perseguimento dell'oggetto sociale, la Società può compiere tutte le operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari ritenute utili e necessarie.
4.8 ***La Società è in ogni caso vincolata a realizzare oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall'Ente Pubblico Locale socio, nell'ambito del mandato ricevuto dal medesimo attraverso il Contratto di servizio. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.***

Controllo dei soci pubblici
1 I ***soci Enti Pubblici esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*** *nelle forme e modalità decise periodicamente dai medesimi nei propri atti e strumenti di programmazione. Il controllo analogo è altresì esercitato:*
a) mediante le autorizzazioni dell'Assemblea al compimento di atti di competenza dell'Organo Amministrativo previste nelle presenti Norme sul funzionamento della società agli artt. 4.6 e 15.3;
b) mediante la previsione statutaria dell'art. 5, che statuisce che il capitale della società deve permanere pubblico al cento per cento, e dell'art. 8 che prevede lo stesso per i trasferimenti di partecipazioni;
c) mediante la previsione della nomina - e revoca - pubblica diretta dell'Organo Amministrativo in analogia all'art. 2449 c.c., come previsto all'art. 14 delle presenti Norme sul funzionamento della società.

La durata della Società è fissata fino al 31 (trentuno) dicembre 2050 (duemilacinquanta) e potrà essere prorogata come pure anticipata, con deliberazione dell'Assemblea dei soci.

Attualmente AFM SrL. è affidataria – secondo il modello *in house providing* – della gestione del servizio farmaceutico comunale erogato mediante 11 farmacie (di cui n.2 rurali, un Centro Servizi, secondo quanto deciso dal Consiglio Comunale con Delibera 13350/2020 i cui effetti quinquennali sono stati prorogati al 30/06/2026 con DCC 18/2026.

Con nota in atti a Prot. 88142/2026 AFM S.r.L. ha proposto all'amministrazione comunale di rinnovare l'affidamento diretto del servizio di gestione delle farmacie comunali secondo il modello dell'in house providing per ulteriori 5 anni, offrendo un canone concessorio pari al 3,75% dei ricavi netti da farmacia per annualità, esclusi quindi i ricavi da prestazioni CUP e prestazioni e servizi effettuati per conto della ASL.

1.2 Inquadramento normativo e giurisprudenziale del servizio farmaceutico.

1.2.1 Normativa

Le principali norme di legge di riferimento sono le seguenti:

LEGGE 02 aprile 1968, n.475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), che in particolare prevede:
- che in ogni comune, vi sia un numero limitato (contingentato) di farmacie, in funzione del numero dei residenti del Comune stesso (art. 1);
- che ogni anno pari venga revisionato il numero di farmacie potenzialmente esistenti in ogni comune, in funzione dell'aggiornamento della relativa popolazione residente (art. 2);
- allorquando - in funzione dell'accresciuta popolazione di una certa area del Comune, vi sia la possibilità di istituire una nuova farmacia - la relativa titolarità spetti, in alternanza, al Comune (in cui essa può essere istituita) o ai farmacisti privati (art. 9);
- le modalità e i tempi di eventuale "assunzione", da parte del Comune, della titolarità di una nuova istituenda farmacia che si renda "vacante" (ovvero "istituibile", a seguito dell'accresciuta popolazione comunale residente) (art. 10);
- l'eventuale trasferimento della titolarità di una farmacia già istituita (art.12).

Con il "decreto liberalizzazioni" (Articolo 11, DL n. 1/2012, convertito con modificazioni nella Legge del 24 marzo 2012, n. 27) sono stati modificati i commi 2 e 3 dell'art. 1 della L. 475/1968, che prevedevano una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 25.000 abitanti e una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri comuni. La lettera a) del comma 1 del DL 1/2012 abbassa il quorum ad una farmacia ogni 3.300 abitanti. Inoltre, con riferimento alla popolazione eccedente, viene prevista l'apertura di un'ulteriore farmacia per la popolazione eccedente, in tutti i comuni, purché superiore al 50% del parametro stesso. Lo stesso decreto ha sancito la liberalizzazione degli orari di apertura, che le farmacie possono estendere a loro discrezione, diventando così i turni e gli orari previsti dalla vigente normativa dei requisiti "minimi". È inoltre possibile applicare sconti su tutti i prodotti venduti direttamente ai clienti. Infine, per quanto riguarda la vendita dei farmaci, anche nei comuni di minori dimensioni è stata applicata la liberalizzazione dei farmaci di "fascia C"; è possibile vendere oggi tutti i medicinali veterinari, anche se soggetti a prescrizione, ad eccezione di quelli soggetti al Testo Unico sugli stupefacenti; sono consentite anche le preparazioni galeniche officinali che non richiedono una ricetta, mentre resta l'esclusiva delle farmacie sulle preparazioni "magistrali" (comprese quelle veterinarie) e sulle preparazioni officinali soggette a prescrizione

LEGGE 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) che all'articolo 28 individua le farmacie quale strumento del S.S.N. per l'erogazione dell'assistenza farmaceutica ai cittadini.

LEGGE 08 novembre 1991, n.362 (Norme di riordino del settore farmaceutico) ed in particolare:
- l'art. 7 che nei primi due commi, disciplina la titolarità e la gestione delle farmacie private (non "comunali"), mentre nei successivi ultimi due commi, la direzione di tutte le farmacie (private e pubbliche-comunali);
- l'art. 8 che disciplina le possibili incompatibilità con il ruolo di socio di società farmaceutiche (la giurisprudenza - Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 06/10/2010, n.7336 - ha chiarito che tale incompatibilità vale anche per il socio di società farmaceutica che gestisca una o più farmacie comunali).

LEGGE 124/2017 «legge annuale per il mercato e la concorrenza» ha apportato numerose innovazioni al settore della distribuzione farmaceutica i cui punti salienti possono così essere sintetizzati:
• ingresso di società di capitali nella titolarità dell'esercizio della farmacia privata;
• rimozione del limite delle 4 licenze, previsto in precedenza, in capo ad una identica società;
• divieto di controllo, diretto o indiretto da parte di un medesimo soggetto, di una quota superiore al 20% delle farmacie della medesima regione o provincia autonoma;
• soppressione dei requisiti soggettivi per la partecipazione alle società che gestiscono farmacie,ovvero, anche una società di non farmacisti può essere titolare di farmacia privata, fermo restando la direzione della stessa a capo di un farmacista;
• la direzione della farmacia può essere affidata anche ad un farmacista non socio;
• incompatibilità per il socio persona fisica della società titolare dell'esercizio della farmacia privata con l'esercizio della professione medica e con qualsiasi altra attività svolta nel settore della produzione ed informazione scientifica del farmaco; compatibile parrebbe l'attività di intermediazione (distribuzione) del farmaco;
• concessione, ai titolari delle farmacie ubicate nei comuni con popolazione inferiore a 6.600 abitanti, che risultino essere soprannumerarie per decremento della popolazione, di ottenere il trasferimento territoriale presso comuni della medesima regione;
• modifica della disciplina sulla partecipazione in forma associata ai concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche;
• concessione di fornitura di medicinali utilizzabili in ambiente ospedaliero.

Tutte queste novità sono andate in sintesi a generare, soprattutto nelle zone ad alta densità abitativa, una maggiore concorrenza da parte delle catene di distribuzione, mettendo in difficoltà le realtà aziendali prive di solidità finanziaria.
In generale, si sono sviluppati sempre più canali di vendita alternativi (es.: on line) che mettono in difficoltà la gestione delle farmacie tradizionali.
Nell'ambito delle farmacie comunali, a differenza delle farmacie private, la titolarità del diritto di esercizio su concessione rilasciata dall'Autorità amministrativa è ascrivibile esclusivamente ai Comuni. Ne consegue la dissociazione della titolarità del diritto di esercizio delle farmacie comunali dalla gestione dell'azienda, che risulta pertanto essere scollegata dalla titolarità e può essere svolta secondo vari modelli di gestione.

Per poter individuare il modello più adeguato in tale ambito bisogna considerare i seguenti aspetti:
a) le farmacie comunali rientrano in un settore economico caratterizzato da una forte concorrenza tra i diversi soggetti che agiscono sul mercato e da risvolti anche di tipo pubblico e sociale;
b) la gestione di una farmacia comunale implica necessariamente un'impostazione della gestione improntata a caratteri imprenditoriali, ma con una particolare attenzione all'aspetto sociale.
La farmacia comunale costituisce un importante supporto per i servizi sociali: rappresenta infatti un punto di riferimento sanitario per la comunità, specialmente per i soggetti fragili come anziani e malati, che abitualmente la frequentano e che sviluppano rapporti di fiducia e confidenza con il personale e diviene in questo caso un luogo di assistenza e può diventare il punto d'incontro tra servizi sociali e persone da aiutare.
Occorre anche considerare la specialità del servizio pubblico farmaceutico, determinata dalla circostanza che l'attività di rivendita dei farmaci è volta ad assicurare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali e, in tal senso, a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista.

1.2.1.a Le Farmacie di Servizi e l'evoluzione normativa[1]
I cambiamenti del SSN e le nuove esigenze delle comunità hanno rafforzato il ruolo delle farmacie, rendendo indispensabile un ampliamento ed una diversificazione dei servizi offerti; dal 2009 il legislatore è intervenuto per regolamentare a livello nazionale il nuovo modello di *Farmacia di Servizi* che segna il passaggio del ruolo delle farmacie da sede principalmente deputata al dispensare farmaci a sede "integrata" nella rete delle prestazioni socio sanitarie offerte dal SSN.
Rispetto a questa evoluzione, si segnalano a livello normativo:

LEGGE 69/2009 che ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi finalizzati ad individuare i servizi a forte valenza socio sanitaria erogabili dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del SSN definendo le linee guida del nuovo modello della Farmacia dei Servizi; i servizi riguardano:
- **L'assistenza domiciliare integrata;**
- **La collaborazione ai programmi di educazione sanitaria;**
- **Le campagne di prevenzione;**
- **La prenotazione di visite ed esami specialistici.**

D.LGS 153/2009 con cui sono stati definiti i compiti, le funzioni assistenziali ed i servizi assicurati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del SSN.
Dal 2010 si sono poi susseguiti 3 decreti attuativi approvati dalla Conferenza Stato-Regioni:
- il DM del 16/12/2010 che ha disciplinato le prestazioni analitiche di prima istanza (come il test per la misurazione della glicemia) e i dispositivi strumentali utilizzabili per i servizi di secondo livello, ovvero analisi più specifiche che possono essere effettuate presso le farmacie (misurazione della pressione e saturazione);
- il DM del 16/12/2010 che stabilisce che le attività erogate presso le farmacie e a domicilio del paziente possono essere effettuate con l'ausilio di infermieri e fisioterapisti;
- il DM del 8/7/2011 che prevede che le farmacie possano operare anche come canali di accesso al sistema CUP per prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, provvedere al pagamento dei ticket ed al ritiro dei referti.

LEGGE DI BILANCIO 2018 che ha avviato una sperimentazione triennale in nove regioni per testare la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali previste dal D.Lgs 159/2009 erogate dalle farmacie con oneri a carico del SSN.

D.M 17/5/2018 che ha individuato le 9 regioni coinvolte nella sperimentazione: Piemonte, Lazio e Puglia nel 2018; Lombardia, Emilia Romagna e Sicilia nel 2019; Veneto, Umbria e Campania nel 2020.

[11] Le farmacie comunali in Lombardia, Franco Angeli editore 2025

ATTO 167/CSR del 17/10/2019 in cui la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le linee di indirizzo per la sperimentazione dei servizi erogabili dalle farmacie di comunità, suddividendoli in 3 categorie: 1. SERVIZI COGNITIVI: (riconciliazione della terapia farmacologica e monitoraggio dell'aderenza terapeutica); 2. SERVIZI DI FRONT OFFICE (utilizzo del fascicolo sanitario elettronico: attivazione, arricchimento, consultazione); 3. SERVIZI DI ANALISI DI PRIMA ISTANZA, inclusi i servizi di telemedicina (holter pressorio e cardiaco, ECG, auto spirometria) e la partecipazione a compagne di screening (tumore del colon retto).

LA LEGGE DI BILANCIO 2020 ha esteso progressivamente la sperimentazione della Farmacia di servizi a tutte le regioni a statuto ordinario ed alla Sicilia aumentando le risorse destinate al potenziamento del servizio.

LA DGR E-R 247/2024 con cui la RER ha approvato i requisiti generali, procedurali, organizzativi, strutturali, igienico sanitari e tecnologici che le farmacie devono possedere per l'esercizio delle attività sanitarie oltre alla dispensazione dei farmaci.

1.2.2 Giurisprudenza.
Numerosi sono stati, nel tempo, gli atti (sentenze e pareri) della giustizia amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato) in materia di "servizio farmaceutico" ed anche di relative possibili modalità di gestione (ad esempio Consiglio di Stato, Sez. III, 04/09/2015 n.4120; Consiglio di Stato, Sez. I II, 11/2/2019 n. 992; TAR Lazio, sez. I quater, 29/11/2019 n.13682).
Molto recente è il parere reso dal Consiglio di Stato, sez. I, 30 marzo 2022, n. 687 (richiesto dal Ministero della Salute in materia di gestione della farmacia comunale mediante società in house e normativa sostanziale e processuale applicabile), che riepiloga in modo chiaro e completo gli orientamenti consolidati assunti dalla giurisprudenza amministrativa italiana, in materia:

<<…omissis …8.2. In materia di organizzazione dei servizi farmaceutici, la Corte costituzionale, con sentenza n. 255/2013, ha chiarito quali siano le competenze relative al servizio farmaceutico, precisando che "la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività.
In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti).
In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico", così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - , convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che "il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie ...").
In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 - Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012)".
…omissis…
Rileva la Sezione che l'assistenza farmaceutica, ai sensi dell'art. 28, comma 1, della legge n. 833 del 1978 (di istituzione del servizio sanitario nazionale), è erogata dalle aziende sanitarie locali attraverso le farmacie, di cui sono titolari enti pubblici (comuni e aziende ospedaliere) o soggetti privati. Sgombrando il campo da ipotesi alternative, per la Sezione il servizio farmaceutico va qualificato in termini di servizio pubblico di rilevanza economica. Infatti, come rilevato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992) l'esercizio di una farmacia costituisce pubblico servizio, così come riconosciuto dall'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 e, in particolare, va collocato tra i servizi di rilevanza economica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637).
Per Corte Costituzionale 10 ottobre 2006, n. 87, "la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale di ritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista.
Ulteriore questione attiene alle modalità gestionali delle farmacie comunali. Il d.l. 25 settembre 2009, n. 135, come convertito in l. n. 166/2009, ha escluso le farmacie comunali dall'ambito applicativo dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008 - esclusione confermata dall'art. 1, c. 3, lett. d), del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 e poi dall'art. 4, co. 34, del d.l. n. 138/2011 (successivamente inciso dalla sentenza

della Corte Costituzionale n. 199/2012) e s.m.i. - stabilendo che le modalità gestionali delle farmacie comunali siano quelle di cui all'art. 9 della legge n. 475/1968, così come modificato dall'art. 10 della l. n. 362/1991 recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico".
Le farmacie pubbliche, dunque, non risultano attratte nella sfera di applicazione delle norme concernenti i servizi pubblici locali.
Il citato articolo 9 L. 475/68 dispone che "la titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà da l comune. Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme:
- in economia;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari;
- a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti.

La giurisprudenza di questo Consiglio ha esaminato più volte la questione concernente l'ammissibilità di forme di gestione delle farmacie comunali non previste dall'articolo 9 della l. 475 del 1968, poiché, ad esempio, fra le forme di gestione individuate dalla predetta norma speciale non è stato previsto l'affidamento in concessione a terzi.
Sul punto osserva la sentenza, sez. III, 13 novembre 2014, n. 5587, che lo stesso legislatore ha previsto forme di gestione del servizio farmaceutico comunale ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 9 della legge 475 del 1968 che, dunque, non sono tassative.
Ed invero, "non si dubita … che la gestione di una farmacia comunale possa essere esercitata da un comune mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), benché tale modalità non sia stata prevista dal legislatore del 1968 (e del 1991), in coerenza con l'evolversi degli strumenti che l'ordinamento ha assegnato agli enti pubblici per svolgere le funzioni loro assegnate; *e non si dubita che la gestione possa essere esercitata, come si è accennato, anche da società miste pubblico/private (…), con il superamento del limite dettato dall'art. 9 della L. n. 475 del 1968, secondo cui la gestione poteva essere affidata a società solo se costituite tra il comune e i farmacisti. (…)* ***L'affidamento della gestione è peraltro consentito in house a patto che il Comune eserciti sulla società un "controllo analogo" a quello che eserciterebbe su proprie strutture organizzative, nel concetto di controllo analogo essendo peraltro ricompresa la destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione aggiudicatrice.***
È stato altresì chiarito con la stessa pronuncia che "si deve ritenere che un comune, nel caso in cui non intenda utilizzare per la gestione di una farmacia comunale i sistemi di gestione diretta disciplinati dall'art. 9 della legge n. 475 del 1968, possa utilizzare modalità diverse di gestione anche non dirette; purché l'esercizio della farmacia avvenga nel rispetto delle regole e dei vincoli imposti all'esercente a tutela dell'interesse pubblico. In tale contesto, pur non potendosi estendere alle farmacie comunali tutte le regole dettate per i servizi pubblici di rilevanza economica, non può oramai più ritenersi escluso l'affidamento in concessione a terzi della gestione delle farmacie comunali attraverso procedure di evidenza pubblica.
Del resto l'affidamento in concessione a terzi attraverso gare ad evidenza pubblica costituisce la modalità ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa amministrazione che intenda svolgere un servizio pubblico.
Peraltro, si ritiene oggi unanimemente che l'assenza di una norma positiva che autorizzi la dissociazione tra titolarità e gestione non crei un ostacolo insormontabile all'adozione del modello concessorio. Con riguardo al profilo afferente alla tutela della salute, l'obiettivo del mantenimento in capo al Comune delle proprie prerogative di Ente che persegue fini pubblicistici può essere garantito – in caso di affidamento a terzi – dalle specifiche regole di gara e, più precisamente, dagli obblighi di servizio pubblico da imporre al concessionario, idonei a permettere un controllo costante sull'attività del gestore e di garantire standard adeguati di tutela dei cittadini. In questo senso, l'impostazione risulta perfettamente in linea con il principio comunitario di proporzionalità, per cui le restrizioni al regime di piena concorrenza sono effettivamente ammesse nei limiti in cui risulti strettamente necessario con l'obiettivo da perseguire (nella specie, la salvaguardia della salute pubblica e del benessere dei cittadini) (così T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1 marzo 2016, n. 309).
*Sulla base delle norme e della giurisprudenza richiamate, la Sezione osserva che l****a gestione di una farmacia comunale - da qualificarsi, si ripete, servizio pubblico di rilevanza economica - può essere esercitata dall'ente, oltre che con le forme dirette previste dal citato articolo 9 L. n. 475 del 1968, sempre in via diretta, anche mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), ovvero può essere affidata in concessione a soggetti estranei al comune previo espletamento di procedure di evidenza pubblica in modo da garantire la concorrenza>>.***

Le disposizioni citate dalla giurisprudenza sopra richiamata trovano conferma anche nel D.Lgs. 23/12/2022 n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (anche TUSPL), entrato in vigore il 31/12/2022. Con l’entrata in vigore della riforma dei “servizi pubblici locali”, la P.A. nel suo complesso ed in particolare gli Enti Locali sono chiamati a rispettare nuove regole in materia di affidamento, di valutazione, di selezione, di regolazione, e soprattutto, di vigilanza e controllo delle forme di gestione a suo tempo scelte tra quelle consentite per legge, oltre a rispettare un nuovo quadro ordinamentale per gli affidamenti.

Si riportano di seguito gli articoli più rilevanti del D.Lgs 201/2022, ai fini della presente relazione:

Art. 14 (Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale):

1. *Tenuto conto del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi e dei principi di cui all’articolo 3, l’ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell’interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all’organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:*
    a. *affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;*
    b. *affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall’articolo 16, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;*
    c. *affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17;*
    d. *limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all’articolo 114 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.*
2. *Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l’ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all’articolo 30.*
3. *Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell’avvio della procedura di affidamento del servizio, in un’apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.*
4. *[…]*
5. *E' vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.*

6. *L’affidamento del servizio farmaceutico deve essere motivato tramite un’apposita relazione, di cui all’art. 14 comma 3.*

Le diverse modalità di gestione che sono consentite per i servizi pubblici a rilevanza locale diversi da quelli a rete sono pertanto le seguenti:

a) **affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica**, ossia la scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza;
b) **affidamento a “società miste”,** che si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia l’individuazione del socio che la gestione del servizio; in tale caso la società viene costituita per una specifica missione in base ad una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l’affidamento della missione medesima;
c) **affidamento “in house”** che consente l’affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall’ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’U.E. in presenza di tre condizioni:
    - totale partecipazione pubblica;
    - controllo analogo sulla società affidataria a quello che l’ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;

- realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano;
- gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Art. 17 (Affidamento a Società "in house")

1. *Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.*
2. *Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*
3. *Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.*
4. *Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39*
5. *L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione."*

Art. 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo)

1. *1 Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4.*

La disposizione prevede che l'affidamento non superi una durata di 5 anni, salvo eccezioni da motivare.

Art. 24 (Contratto di servizio)

1. *I rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un contratto di servizio che, nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara.*

2. *Il contratto, nel rispetto dei principi del presente decreto, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.*
3. *Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, il contratto di servizio contiene clausole relative almeno ai seguenti aspetti:*
    a) *il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;*
    b) *la durata del rapporto contrattuale;*
    c) *gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; gli obblighi di servizio pubblico;*
    d) *le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompensazioni;*
    e) *gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;*
    f) *gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi;*
    g) *la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;*
    h) *l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;*
    i) *le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;*
    j) *le garanzie finanziarie e assicurative;*
    k) *la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;*
    l) *l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.*

4. *Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, nel contratto di cui al comma 1 sono regolati i seguenti ulteriori elementi:*
    a) *la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza;*
    b) *gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili;*
    c) *l'indicazione delle modalità per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché delle modalità e dei tempi con i quali devono essere comunicati i relativi esiti agli utenti;*
    d) *le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del servizio e delle condizioni generali del contratto;*

5. *Al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico finanziario e, per i servizi di cui al comma 4, il programma di esercizio.*

Art. 25 (Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori)

1. *Il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, e la pubblica sul proprio sito internet.*
2. *Il gestore dà adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati.*

Art. 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione)

1. *Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, gli enti locali e gli altri enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione.*
2. *La vigilanza sulla gestione è effettuata sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.*
3. *Ai fini del presente articolo, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio.*
4. *L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali.*
5. *L'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese, può rendere pubblici i dati e le informazioni di cui al comma 3.*

Art. 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici Locali)

1. *I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.*
2. *La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.*

3. *In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.*

Il Comune di Ferrara effettua annualmente l'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016 e alla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all’art. 30 del D. Lgs. n. 201/2022. Da ultimo tale relazione è stata approvata con DCC 163/2025.

Art. 31 (Trasparenza nei servizi pubblici locali)

1. *Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9.*
2. *Gli atti di cui al comma 1, i provvedimenti di affidamento di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione.*

Art. 34 (Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie)

1 *Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto.*
2 *In caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.*

Si evidenzia come il Capo II sia intitolato “Forme di gestione del servizio pubblico locale” ed il Titolo III sia intitolato “Istituzione ed organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, ove trovano la propria disciplina non solo le società in house e le società miste ma anche l’affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica; per i servizi (pubblici) diversi da quelli a rete, il TUSPL ammette la gestione in economia ovvero la gestione mediante azienda speciale di cui all’art. 114 del TUEELL.

Si deve concludere che, in materia di modelli di gestione delle farmacie di cui sono titolari gli enti locali, il TUSPL effettua un aggiornamento meramente formale alla disciplina di riferimento abbandonando il rimando all’abrogata legge 08/06/1990 n. 142 e sostituendola con le previsioni più aggiornate del TUSPL.

Non pare però ravvisarsi una modificazione di tipo sostanziale in quanto la locuzione “è da intendersi “conferma che i modelli di gestione sono quelli propri dei servizi pubblici locali ai quali aggiungere quelli ancora enunciati dall’art. 9 della legge 02/04/1968 n. 475 che solo in parte di sovrappongono in quanto, come affermato dalla giurisprudenza citata, si espandono per ricomprendere tutti i predetti modelli, vale dire quelli propri dei servizi pubblici e quelli espressamente previsti dal citato art. 9.

1.3 La partecipazione in società in house.

1.3.1 La partecipazione in società in house nel TUSP: principi generali.

In tema di società pubbliche occorre fare particolare riferimento al D.Lgs. n. 175/2016, recante “Testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica” (TUSP), poi modificato parzialmente dal Dlgs. n. 100/17 (“Decreto correttivo”).

Le disposizioni del TUSP, ai sensi dell’articolo 1 (“oggetto”), comma 2, “sono applicate avendo riguardo all’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”.

Nei limiti di cui al comma 1 dell’art. 1 del TUSP, le Amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire Società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività (art. 4, comma 2):

a. *produzione di un “servizio di interesse generale”, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*
b. *progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un Accordo di programma fra Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’art. 193 del D.lgs. n. 50/16;*
c. *realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un “servizio d’interesse generale” attraverso un contratto di partenariato di cui all’art. 180 del Dlgs. n. 50/16, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all’art. 17, commi 1 e 2;*
d. *autoproduzione di beni o servizi strumentali all’Ente o agli Enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle Direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*
e. *servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di Enti senza scopo di lucro e di Amministrazioni aggiudicatrici di cui all’art. 3, comma 1, lett. a), del Dlgs. n. 50/16.*

L’articolo 2 (“definizioni”), comma 1, ha poi definito:

- alla lettera h, i “servizi di interesse generale” come ‘‘*le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”;*
- alla lettera i, i “servizi di interesse economico generale”, *come “i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”.*

L’art. 4 comma 4 TUSP prevede che:
“Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.”

L'Art. 6 TUSP "Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico" prevede che

1. *Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività.*
2. *Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4.*
3. *Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti:*
    a. *regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;*
    b. *un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario,riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione;*
    c. *codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;*
    d. *programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.*
4. *Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.*
5. *Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al comma 3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione di cui al comma 4.*

L' Art. 7 TUSP Costituzione di società a partecipazione pubblica, prevede

1. *La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con:*
    a. *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;*
    b. *provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali;*
    c. *deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali;*
    d. *delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.*
2. *L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1.*
3. *L'atto deliberativo contiene altresì l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli articoli 2328 e 2463 del codice civile, rispettivamente per le società per azioni e per le società a responsabilità limitata.*
4. *L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante.*
5. *Nel caso in cui sia prevista la partecipazione all'atto costitutivo di soci privati, la scelta di questi ultimi avviene con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016.*
6. *Nel caso in cui una società a partecipazione pubblica sia costituita senza l'atto deliberativo di una o più amministrazioni pubbliche partecipanti, o l'atto deliberativo di partecipazione di una o più amministrazioni sia dichiarato nullo o annullato, le partecipazioni sono liquidate secondo quanto disposto dall'articolo 24, comma 5. Se la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo riguarda una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2332 del codice civile.*
7. *Sono, altresì, adottati con le modalità di cui ai commi 1 e 2:*
    a. *le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società;*
    b. *la trasformazione della società;*

c. *il trasferimento della sede sociale all'estero;*
d. *la revoca dello stato di liquidazione.*

L' Art. 8 TUSP Acquisto di partecipazioni in società già costituite prevede

1. *Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2.*
2. *L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto della partecipazione rende inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima.*
3. *Le disposizioni del presente articolo si applicano anche all'acquisto, da parte di pubbliche amministrazioni, di partecipazioni in società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio.*

L' Art. 9 TUSP Gestione delle partecipazioni pubbliche prevede

1. *Per le partecipazioni pubbliche statali i diritti del socio sono esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale.*
2. *Per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni.*
3. *Per le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato.*
4. *In tutti gli altri casi i diritti del socio sono esercitati dall'organo amministrativo dell'ente.*
5. *La conclusione, la modificazione e lo scioglimento di patti parasociali sono deliberati ai sensi dell'articolo 7, comma 1.*
6. *La violazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 e il contrasto con impegni assunti mediante patti parasociali non determinano l'invalidità delle deliberazioni degli organi della società partecipata, ferma restando la possibilità che l'esercizio del voto o la deliberazione siano invalidate in applicazione di norme generali di diritto privato.*
7. *Qualora lo statuto della società partecipata preveda, ai sensi dell'articolo 2449 del codice civile, la facoltà del socio pubblico di nominare o revocare direttamente uno o più componenti di organi interni della società, i relativi atti sono efficaci dalla data di ricevimento, da parte della società, della comunicazione dell'atto di nomina o di revoca. È fatta salva l'applicazione dell'articolo 2400, secondo comma, del codice civile.*
8. *Nei casi di cui al comma 7, la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo interno di nomina o di revoca rileva come causa di invalidità dell'atto di nomina o di revoca anche nei confronti della società.*
9. *Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle partecipazioni di pubbliche amministrazioni nelle società quotate.*
10. *Resta fermo quanto disposto dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.*

L' Art. 16 TUSP Società in house prevede

1. *Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.*
2. *Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:*
    a. *gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;*
    b. *gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;*
    c. *in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.*

3. *Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.*

3-bis La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

4. *Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.*
5. *Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.*
6. *Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.*
7. *Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016.*

L'articolo 20 ("razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche") del D.Lgs.175/2016, prevede che:

a) diversi soggetti pubblici, tra i quali anche gli enti locali (province e comuni), a partire dall'anno 2018, ogni anno, entro il 31 dicembre, effettuino, "con proprio provvedimento", la "ricognizione periodica" ("ricorrente", per distinguerla da quella "straordinaria", "una tantum", imposta dall'articolo 24 del medesimo decreto ai medesimi soggetti, entro il 30/09/2017, con riferimento alla data di entrata in vigore della norma stessa - 23/09/2016) delle partecipazioni societarie possedute, con riferimento alla data del 31 dicembre dell'anno precedente;
b) nell'ambito di tale ricognizione - analogamente a quanto già fatto nella precedente ricognizione del "piano di revisione straordinaria 2017" ("p.d.r.s. 2017") conseguente alla "ricognizione straordinaria", sopra indicato - tali soggetti individuino le partecipazioni societarie che, ricadendo in una delle ipotesi di cui allo stesso articolo 20, comma 2 del T.U.S.P. (ricorrenza delle c.d. "ipotesi specifiche"), devono essere fatte oggetto di "razionalizzazione periodica", ovvero "razionalizzate", mediante predisposizione ed adozione di apposito "piano di riassetto" (o "piano di razionalizzazione periodica" - in sintesi "p.d.r.p.") - corredato da apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione - che preveda la fusione,soppressione, messa in liquidazione o cessione delle società o delle partecipazioni in questione;
c) c) gli enti che, a seguito della ricognizione prevista sopra indicata, abbiano adottato il "piano di razionalizzazione periodica" ivi previsto, approvino, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, una "relazione sull'attuazione del piano" (o "resoconto"), evidenziando i risultati conseguiti;
d) l'esito della ricognizione in questione (con il "piano" eventualmente predisposto) e la "relazione sull'attuazione del piano" eventualmente adottato l'anno precedente - vengano poi trasmessi:
    - all'apposita "struttura di monitoraggio e controllo" istituita presso il M.E.F. (Ministero Economia e Finanze) dall'articolo 15 dello stesso D.Lgs. 175/2016 (che le ha attribuito il controllo e il monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni del D.Lgs.175/2016 ed anche il compito di fornire orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del decreto e di promuovere le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica)

    e

    - alla Corte dei Conti (per gli enti locali alla rispettiva sezione regionale di controllo), con modalità stabilite dai medesimi enti;

    la mancata adozione e/o trasmissione degli atti sopra indicati ("ricognizione periodica"con eventuale conseguente "piano di razionalizzazione periodica" – ed eventuale "resoconto") comporti la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti.

Le c.d. “ipotesi specifiche” dell’articolo 20, comma 2, del D. Lgs.175/2016, sono le seguenti:

e) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (ovvero partecipazioni in società che non svolgano una delle c.d. “attività ammesse” o “attività consentite”);
f) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (c.d. “società scatole vuote improduttive”);
g) partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (c.d. “società doppioni”);
h) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio (annuo) non superiore a un milione di euro (da applicare solamente a partire dal 2020 con riferimento al triennio 2017-2019 e da sostituire, fino al 2019, con riferimento ai trienni precedenti, con l’importo medio annuo di €.500.000,00) (c.d. “società irrilevanti”);
i) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (c.d. “società in perdita reiterata”);
j) necessità di contenimento dei costi di funzionamento (c.d. “società di cui contenere i costi”);
k) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 (c.d. “società da aggregare”).

1.3.2 Le tre specifiche caratteristiche dell’in house.

La società in house deve possedere i seguenti tre requisiti che devono sussistere eminentemente nello statuto (Cass sez. Unite l’ordinanza n. 7824 depositata il 14 aprile le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ed anche in senso estensivo):
- **partecipazione pubblica;**
- controllo dei soci enti pubblici analogo a quello che svolgono sui propri servizi;
- attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house.

Relativamente al requisito del controllo analogo si può affermare che: “la società in house, infatti, avrebbe della società solo la forma esteriore, costituendo, in realtà, un’articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo (cfr. Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660; Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46; T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 17 giugno 2016, n. 7032). Una tale configurazione, si giustifica in base al fatto che solo quando la società affidataria è partecipata in modo determinante dall’ente pubblico, esercita in favore del medesimo la parte più importante della propria attività ed è soggetta al suo controllo in termini analoghi a quello in cui si esplica il controllo gerarchico dell’ente sui propri stessi uffici, non sussistono esigenze di concorrenza e, quindi, si può escludere il preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica (Corte Giust. CE, sez. V, 18 novembre 1999, sentenza cd. Teckal causa C- 107/98; Corte Giust. UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13)”.
Sul punto la più recente interpretazione della Cassazione Civile Sezioni Unite n. 20632 anno 2022 pubblicata 28/06/2022 ha affermato: “12. *Tirando le fila di quanto finora si è considerato, si deve dunque affermare che il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio, e quindi non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano.*

Le finalità pubbliche sono in effetti la stella polare del controllo quale elemento dinamico che connette concretamente la società in house con il pubblico ente: e lo strumento per concretizzare lo spazio attuativo del controllo non può essere identificato esclusivamente nello statuto, potendo pervenire pure dall'esterno della società in house, ovvero dal quadro normativo che si riverbera anche nel potere direzionale a mezzo di controllo che è attribuito all'ente pubblico.

Lo scopo e le modalità, dunque, del fenomeno giuridico dell'attività "in house" (che, non si può non ammettere, sfiora di per sé una contraddizione in termini) si avvincono, come già sopra si segnalava, alla concretezza del caso: devono pertanto essere determinati caso per caso, anche ai fini della identificazione della giurisdizione e quindi della possibilità o meno della sussistenza di un danno erariale, sulla base dell'attribuzione appunto del controllo sulle decisioni fondamentali all'ente pubblico (o agli enti pubblici coinvolti), per finalità invero esterne/estranee alle esigenze stricto sensu societarie e che attribuiscono

all'ente (o agli enti) un plus ontologico rispetto alla - per quanto indispensabile - qualità di socio (o di soci) della società in house."

In relazione al requisito dell'attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione, il Tusp all'art. 16, comma 3, prevede:
Comma 3: "Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci";
Comma 3 -bis: "La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società."

Il Codice dei contratti pubblici del 2016 (D.lgs. n. 50/2016) aveva recepito del Direttive 23/2014/Ue e 24/2014/Ue, disciplinando:

a. il modulo dell'in house, in termini pienamente coerenti con le disposizioni comunitarie (art. 5 e art. 192, integrati per le società partecipate dall'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016);
b. le regole per l'affidamento di concessioni, con norme più articolate riferite anche alle concessioni di servizi (artt. 164-178);
c. alcuni modelli innovativi per definire i rapporti di partenariato pubblico-privato (artt. 179-191, integrati per le società miste dall'art. 17 del d.lgs. n. 175/2016).

L'articolo 5 (riportato nelle regole per i contratti esclusi dall'ambito applicativo del D.Lgs. n. 50/2016) aveva disciplinato per la prima volta nell'ordinamento nazionale il modulo dell'affidamento in house, non limitandosi, tuttavia, alla sua previsione con rinvio al quadro comunitario, ma specificandone la strutturazione fondata sui due elementi costitutivi, enucleati dalla Corte di Giustizia CE.
La disposizione stabiliva che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici quando erano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica (partecipata) un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il requisito del controllo analogo era esplicato secondo le linee consolidate nella giurisprudenza comunitaria, trasposte nel comma 2, il quale prevedeva che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Il dimensionamento della possibile partecipazione dei privati alla compagine societaria di un'affidataria in house non è stato precisato in termini specifici dalla norma del Codice dei contratti pubblici ma si è limitata a un rinvio al quadro normativo già esistente. Tale dato di riferimento è chiaramente rinvenibile nella regola stabilita dall'art. 2359 del codice civile in base alla quale sono considerate società controllate quelle che vengono a trovarsi in tre situazioni tipizzate.

Rispetto all'elemento costitutivo dell'in house dell'attività prevalente, il comma 1 dell'art. 5 recepiva completamente la rilevante novità definita dalle Direttive 2014/23/Ue e 2014/24/Ue, stabilendo che l'attività dell'organismo affidatario in house è considerata prevalente quando oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante". Anche il requisito dell'attività prevalente è quindi stato codificato nei termini consolidati dall'ordinamento comunitario, ma la norma presenta un'innovazione, stabilendo per la prima volta una percentuale minima (80%) di attività che deve essere necessariamente svolta dalla società nei confronti degli enti locali affidanti. Peraltro, tale attività deve sostanziarsi necessariamente in servizi coerenti con l'oggetto sociale e la finalizzazione della società stessa, non potendo, ad esempio, una società costituita per la gestione di servizi pubblici locali risultare affidataria e svolgere servizi strumentali o produrre servizi verso terzi in termini quantitativi superiori al limite previsto (meno del 20%). La metodologia per determinare la percentuale delle attività "prevalenti" era disciplinata dal comma 7 dello stesso art. 5, il quale prevedeva che si debba prendere in considerazione il fatturato totale medio, o un'idonea misura alternativa basata

sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Inoltre il d.lgs. n. 50/2016 stabiliva che se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile (articolo 5, comma 8).

Da rilevare inoltre come l'art. 192 del D. Lgs. 50/2016, ricalcando e integrando quando già previsto dall'art. 34 del D. L. 179/2012 prevedeva e precisava come gli affidamenti diretti c.d. in house providing dovessero essere sviluppati seguendo un iter specifico:

> *1. È istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano* mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale.
> 2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.
> 3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.

In relazione al requisito dell'attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house, si deve registrare che in primi orientamenti sull'interpretazione dell'art. 5 comma 7 del previgente codice dei contratti (D. Lgs. 50/2016) ammettevano una valutazione qualitativa e non solo quantitativa. Diversamente il TUSP all'art. 16 comma 3 prevede che "Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci"; al comma 3 bis che "La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società."

Va segnalato che l'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 è stato abrogato dal Decreto Legislativo 201/2022 e gli art. 192 e 5 del D. Lgs. 50/2016 sono stati abrogati e non risultano più efficaci dall'avvio di efficacia del D. Lgs. 36/2023.

Il D.Lgs. 36/2023 ha abrogato l'articolazione normativa del D.Lgs. 50/2016 semplificando l'assetto relativo agli affidamenti in house providing. Infatti, nel nuovo Codice dei Contratti pubblici la regolazione dell'in house providing è stata molto ridotta. Si richiama a tal proposito all'art. 7 del D.Lgs 36/2023, in materia di autoproduzione di servizi, che al comma 2 richiama gli obblighi di motivazione analitica e rimanda al D. Lgs. 201/2022 come fonte normativa di affidamento in caso di house.

L'art. 7 D.Lgs 36/2023 ("*Principio di auto-organizzazione amministrativa*") prevede infatti che:

> *1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.*
> *2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della*

prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.
3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201"

Quindi, il quadro normativo attuale è de facto costituito:
• dall'articolo 7 del D. Lgs. 36/2023, sopra richiamato;
• dagli art. 14 e 17 del D.Lgs. 201/2022 (TUSPL), che prevedono, il primo le possibili modalità di affidamento dei servizi pubblici locali e il secondo l'iter di affidamento in caso di affidamento in house di servizi pubblici a rilevanza economica;
• dall'Art. 16 del D. Lgs. 175/2016 (TUSP) che individua i requisiti per la qualificazione in house providing di una società di capitali.

Ricapitolando, in tema di svolgimento dei servizi pubblici locali, le norme lasciano libere le amministrazioni di decidere le modalità organizzative tramite le quali garantire i servizi pubblici; è perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi.
Laddove l'ente locale opti, tra le forme di gestione previste dall'art. 14 del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, per l'affidamento del servizio a società in house, in caso di affidamenti di importi superiori alla soglia di rilevanza europea, dovrà fornire qualificata motivazione che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house.
In ambito europeo può ormai considerarsi acquisito che l'in house providing non costituisce un'ipotesi eccezionale o derogatoria di affidamento dei servizi pubblici, bensì una modalità ordinaria pari ordinata rispetto all'affidamento con gara.
Ciò si desume, innanzitutto, dalla Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici, la quale afferma espressamente che: «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva».

I modelli di gestione delle farmacie comunali trovano la propria disciplina nel TUSPL, che prevede espressamente la disciplina dell'affidamento in house dei servizi di interesse economico generale di livello locale (i.e. servizi pubblici locali di rilevanza economica – cfr. art. 2 comma 1 lett. c) del TUSPL) che, per quanto di interesse in questa sede, relativamente alla gestione in house delle farmacie del Comune di Ferrara, può sintetizzarsi come segue:

1. l'istituzione del servizio pubblico (di gestione delle farmacie) che, ai sensi dell'art. 10 ("Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà"), avviene sulla base di apposita istruttoria in base al confronto tra le diverse possibili soluzioni da cui risulti la "inidoneità" che le prestazioni siano rese da parte di imprese liberamente operanti sul mercato o da parte di cittadini singoli e/o associati. Il presente documento contiene nel proseguo tali valutazioni;
2. la scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale (art. 14 TUSPL) che avviene attraverso un'apposita relazione dalla quale risultino le caratteristiche del servizio, gli investimenti ed i costi di gestione, comparando anche con altre esperienze analoghe, nonché la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea per la forma di affidamento prescelta;
3. una qualificata motivazione per l'affidamento in house, così come recita l'art. 17 comma 2 del TUSPL: "Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, anche in relazione

ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30".

Il presente documento contiene le ragioni della qualificata motivazione, dandosi atto che sono stati qui definiti gli obiettivi e gli standard della gestione come previsti dal contratto di servizio, così come richiede l'art. 8 del TUSPL ("competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete") ed è stata richiamata la ricostruzione di indicatori di benchmark con il rimando alla relazione di AFM.

Il servizio oggetto della presente relazione non è un servizio pubblico locale a rete. Pertanto, non è regolato da un'Autorità indipendente. Non risulta nel caso obbligatoria la redazione di un PEF, secondo quanto previsto dal Decreto Direttoriale del 31 Agosto 2023 applicativo dell'art. 8 del D. Lgs. 201/2022, essendo la durata dell'affidamento non superiore a 5 anni.
Si è comunque tenuto conto nella redazione della presente relazione dei dati economici riportati nella relazione di AFM in cui sono riportate le analisi di benchmark (pg 43 e ss) e da cui si rilevano degli indicatori di performance (pg 41 della Relazione d AFM) che evidenziano come la struttura finanziaria del gestore sia solida e presenti un buon equilibrio patrimoniale (dati 2024) con margini di miglioramento della redditività operativa.

Ai sensi dell'art. 17, comma 4 del TUSPL, il contratto di servizio è stipulato decorsi 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC.

Ai sensi dell'art. 19 del TUSPL la durata degli affidamenti per servizi non a rete non può essere superiore a 5 anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti.

Infine, l'art. 31 del TUSPL intitolato "Trasparenza nei servizi pubblici locali" prevede che il principio della trasparenza, volta a rendere meno opachi i mercati non sottoposti a competizione fra più operatori, venga declinato nei seguenti termini:
"1. *Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9" [argomentazioni già più sopra illustrate e contenute nel presente documento]*
Gli atti di cui al comma 1 e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione.
I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2."

2 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'affidamento per cui è svolta l'analisi descritta nella presente relazione è il rinnovo della gestione, già in corso da parte della società in house AFM Srl , dei servizi relativi alla gestione delle farmacie del Comune di Ferrara.

Le farmacie comunali di cui il Comune è titolare sono le seguenti:

	NOME	INDIRIZZO	TIP
1	COMUNALE 1 PORTA MARE	C.so Porta Mare 42	URB
2	COMUNALE 2 ESTENSI	Via Bologna 175 (+ magz Via Leoniceno 5)	URB
3	COMUNALE 3 GAIBANELLA	Via Brigata Partigiani Babini 32	RUR
4	COMUNALE 4 ARIANUOVA	Via Arianuova 117	URB
5	COMUNALE 5 MIZZANA	Via Modena 185	URB
6	COMUNALE 6 DEL NAVIGLIO	Via del Naviglio 11	URB
7	COMUNALE 7 BARCO	Via Bentivoglio 156/b	URB
8	COMUNALE 8 STAZIONE	P.le Stazione 5	URB
9	COMUNALE 9 FORO BOARIO	Via Zappaterra 1	URB
10	COMUNALE 10 KRASNODAR	V.le Krasnodar 39	URB
11	COMUNALE 11 PONTEGRADELLA	Via Pioppa 170	RUR

Le sedi farmaceutiche sono per lo più ubicate in immobili di proprietà di AFM (n. 9) ad eccezione della comunale 2 ed 11 di cui AFM dispone giusta contratto di locazione.
Il Centro Servizi della "Porta Mare Servizi" è ubicato in immobile comunale in concessione onerosa ad AFM.

Il numero medio dei dipendenti dell'anno 2025 è di n. 88 unità di cui n. 74 farmacisti, n.6 addetti di farmacia e n.8 amministrativi; tutto il personale è assunto avendo la Società optato per una politica di stabilizzazione senza quindi far ricorso a lavoratori autonomi. Nello specifico i farmacisti garantiscono in particolare la dispensazione dei farmaci, parafarmaci l'erogazione dei servizi oltre che la gestione del laboratorio galenico mentre gli addetti di farmacia si occupano delle operazioni di back office.

Gli orari di apertura al pubblico delle farmacie garantiscono una piena copertura del servizio; la farmacia comunale 1 garantisce il servizio h 24 tutti i giorni, unica su tutto il territorio comunale.

Le Farmacie Comunali operano come presidi sanitari territoriali di prossimità, garantendo una pluralità di servizi a sostegno della popolazione in coerenza con la *mission* della società e con l'obiettivo di promuovere il benessere del cittadino, il tutto basato sull'accessibilità dei servizi, sull'educazione sanitaria e sulla tutela della salute pubblica.

La gestione delle farmacie in particolare consiste:
- nella vendita e distribuzione di:
  - specialità medicinali, prodotti galenici officinali e magistrali, omeopatici e di medicina naturale, presidi medico-chirurgici, apparecchi medicali ed elettromedicali, prodotti parafarmaceutici;
  - specialità medicinali veterinarie;
  - prodotti alimentari per la prima infanzia e per gli anziani, prodotti apistici e di erboristeria, complementi ed integratori alimentari, prodotti dietetici speciali;
  - articoli per la puericultura, per la cura e lo sviluppo dei bambini;
  - articoli e presidi sanitari, strumenti per la cura e l'assistenza;
  - prodotti cosmetici;
  - prodotti affini e complementari ai generi sopra indicati di cui è consentita la vendita in farmacia secondo le vigenti disposizioni di legge.
- in attività di informazione ed educazione finalizzate al corretto uso del farmaco;
- nella promozione e collaborazione a programmi di medicina preventiva, d'informazione ed educazione sanitaria e di aggiornamento professionale;
- nella esecuzione di prestazioni di servizi socio-sanitari affidati, nonché servizi di prenotazione;
- nella cura dell'esercizio di officine e laboratori farmaceutici per la produzione e/o distribuzione di prodotti officinali, omeopatici, fitofarmaci di preparati galenici e di altri prodotti chimici, di erboristeria e di cosmesi, nei limiti di cui all'articolo 144 del Regio Decreto 27 luglio 1934 numero 102;
- test di autodiagnosi e servizi di carattere sanitario rivolti all'utenza secondo le norme che regolano il servizio farmaceutico.

Inoltre le Farmacie Comunali offrono una vasta gamma di servizi e iniziative rivolte alla comunità, tra i principali si evidenziano:

- misurazione di pressione arteriosa, prenotazione Cup, erogazione dei servizi di telemedicina come l'holter pressorio, differenziati in base alla localizzazione delle sedi e finalizzati al monitoraggio e alla prevenzione sanitaria tramite idonee apparecchiature;
- noleggio di attrezzature sanitarie come bilance, tiralatti elettrici, ecc.;
- servizio di consegna dei farmaci a domicilio;
- campagne educative su temi di salute e prevenzione volte a promuovere il benessere e la salute dei cittadini;
- attenzione verso i cittadini attraverso politiche di prezzo eque e trasparenti, con listini in linea o inferiori ai prezzi indicati da Federfarma oltre a varie e costanti campagne promozionali che esprimono concretamente la missione sociale delle Farmacie Comunali garantendo equità e prossimità;
- sviluppo di programmi educativi e informativi tramite l'investimento di risorse in iniziative e progetti in sinergia con i circoli didattici delle scuole e con associazioni del territorio secondo specifico regolamento vigente sulle erogazioni liberali;
- promozione di iniziative di prevenzione e sociali volte a favorire l'inclusione, la solidarietà e la promozione di corretti stili di vita.

Il Centro di Aerosolterapia, creato con risorse proprie della in house - attività comunque non oggetto del contratto di servizio - da un lato contribuisce a generare ricavi e dall'altro è un servizio di rilevante utilità per la comunità in quanto amplia l'offerta sanitaria territoriale e garantisce ai cittadini un accesso più agevole alle prestazioni specialistiche.

Il servizio è da considerarsi ad ogni effetto servizio pubblico e costituisce attività di pubblico interesse sul territorio; pertanto, l'erogazione di detto servizio deve avere carattere di regolarità e continuità nel rispetto della normativa vigente.

Nell'espletamento del servizio, sono da perseguire i seguenti obiettivi:

- garantire la continuità del servizio coerentemente con i bisogni della cittadinanza anche in caso di sospensione dell'assistenza diretta da parte di altri soggetti gestori;
- raggiungere gli standard di servizio individuati dalla "Carta dei servizi";
- calmierare i prezzi sul mercato farmaceutico mediante apposite convenzioni con Case di Riposo per scontistica sui farmaci;
- eseguire i servizi socio-sanitari richiesti eventualmente dal Comune nonché servizi di prenotazione ospedaliera e diagnostica;
- realizzazione di una politica dei prezzi al pubblico dei prodotti parafarmaceutici e, quando possibile dei prodotti da banco, per agevolare le fasce più deboli della popolazione garantendo il miglior rapporto qualità-prezzo;
- distribuire, per conto del S.S.N. e previo accordo con la A.S.L., farmaci, presidi sanitari e quant'altro consentito dalle vigenti norme di legge;
- rivolgere la massima attenzione alla "cura dello star bene" (prevenzione), oltre che alla cura degli stati patologici.

Dovranno essere garantiti i seguenti standard di qualità

- garantire che il controllo della prescrizione sia sempre effettuato da un farmacista;
- procurarsi i farmaci mancanti nel più breve tempo possibile;
- rispettare le norme di buona preparazione per la predisposizione e la confezione dei farmaci;
- fornire una consulenza sull'uso dei farmaci e degli altri prodotti acquistati in farmacia;
- indicare ai cittadini, per quanto riguarda i farmaci da consiglio, i medicinali più utili per il loro disturbo;
- porsi come un servizio pronto ad accogliere le esigenze dei cittadini, anche in termini di rassicurazione e conforto;
- garantire un comportamento improntato al rispetto della riservatezza, alla cortesia e alla disponibilità al dialogo e all'ascolto da parte di tutti gli operatori della farmacia;
- attivare servizi integrativi e personalizzati, quali misurazione pressione, test di prima istanza, prenotazioni di analisi, visite specialistiche presso i servizi pubblici (C.U.P.) e ogni altra attività prevista per legge, anche in collaborazione con le U.S.L. e, ove necessario, con le associazioni di volontariato;
- proporre alla autorità, tramite le proprie organizzazioni, l'adozione di orari di apertura, diurna e notturna, conformi alle esigenze dei cittadini;

- garantire turni di servizio che assicurino una adeguata copertura delle esigenze del territorio in cui è situata;
- promuovere, onde evitare disagi ai cittadini anche dal punto di vista burocratico, un contatto costante con il medico prescrittore;
- scegliere, nell'attuazione delle norme che presiedono alla prescrizione dei farmaci, di adottare comportamenti sempre favorevoli alle esigenze dei cittadini, nel rispetto delle norme vigenti;
- garantire la consultabilità della Farmacopea Ufficiale, della tabella delle tariffe per gli onorari professionali, del Nomenclatore Tariffario, delle liste di prescrivibilità dei farmaci;
- fornire tutte le informazioni di carattere sanitario sui farmaci e sugli altri prodotti presenti in farmacia, nonché sui servizi sanitari attivi sul territorio e sulle procedure per accedervi;
- dotare tutto il personale di cartellino di riconoscimento;
- promuovere o partecipare a campagne informative sul tema dei diritti dei cittadini, sulla gestione della salute e sulla prevenzione delle malattie;
- garantire al cittadino, in caso di emergenza, le informazioni e il supporto necessari per superare la situazione di pericolo, tramite il collegamento con le strutture sanitarie deputate all'urgenza;
- garantire il rispetto delle norme igieniche e la buona manutenzione dei locali;
- arredare adeguatamente i locali con accessori utili ai cittadini;
- lasciare a disposizione degli utenti una adeguata superficie calpestabile e libera;
- garantire una chiara suddivisione dei settori merceologici, diversi dal farmaco;
- esporre una segnaletica esterna, facilmente leggibile, in cui siano chiaramente indicati i turni di servizio propri e delle altre farmacie e che riporti i numeri di telefono;
- garantire che i locali siano ben aerati e illuminati.

3 MODALITA' DI AFFIDAMENTO

Nell'ambito delle farmacie comunali, a differenza delle farmacie private, la titolarità del diritto di esercizio su concessione rilasciata dall'Autorità amministrativa è ascrivibile esclusivamente ai Comuni: ne consegue la dissociazione della titolarità del diritto di esercizio delle farmacie comunali dalla gestione dell'azienda, che risulta pertanto essere scollegata dalla titolarità e può essere svolta secondo vari modelli di gestione.

Per poter individuare il modello più adeguato in tale ambito bisogna considerare i seguenti aspetti:
a) le farmacie comunali rientrano in un settore economico caratterizzato da una forte concorrenza tra i diversi soggetti che agiscono sul mercato e da risvolti anche di tipo pubblico e sociale;
b) la gestione di una farmacia comunale implica necessariamente una necessaria impostazione della gestione improntata a caratteri imprenditoriali ma con una particolare attenzione all'aspetto sociale.

Normativa previgente rispetto al nuovo Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali
La disciplina del settore farmaceutico trae fonte normativa dalla Legge n. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), la quale, all'art. 9, disciplina i moduli gestori previsti per la gestione di una Farmacia Comunale:
- in economia;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di consorzi tra Comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari;
- a mezzo di società di capitali costituite tra il Comune e i farmacisti.

Tuttavia, a seguito dei diversi interventi normativi che sono stati operati nel settore della gestione dei servizi pubblici e di numerosi pareri giurisprudenziali si era consolidata la possibilità di gestione di una Farmacia Comunale anche con modelli non previsti dall'art. 9 ed in particolare:
- attraverso società di capitali interamente pubbliche attraverso l'affidamento "in house" della gestione;
- attraverso l'affidamento in concessione, a mezzo gara, ad un soggetto terzo.

La disciplina introdotta dal nuovo Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali
L'art. 34 del d.lgs. 201/2022, "Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie" prevede che: *" Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto."*
Con riferimento alla disciplina introdotta dal Capo II del Titolo III del TUSPL, i modelli gestionali tra cui scegliere il migliore per l'Ente Locale per i servizi pubblici locali a rilevanza economica, non a rete, tra i quali rientra ovviamente anche la gestione delle farmacie comunali sono i seguenti:
a) affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica per concessione oppure appalto ex art. 15 TUSPL;
b) affidamento a società mista pubblico-privata ex art. 16 del Tuspl e ex art. 17 del Tusp;
c) affidamento a società "in house" ai sensi dell'art. 17 del Tuspl e ex art. 16 del Tusp;
d) gestione in economia;
e) gestione mediante aziende speciali ex art. 114 del Tuel (anche in forma consortile).

Pertanto, ad oggi, i modelli di gestione per il servizio farmaceutico che il Comune potrebbe astrattamente adottare sono i seguenti:

1) moduli gestori dotati di personalità giuridica pubblica:
   - in economia;
   - in azienda speciale comunale;
   - in azienda speciale consortile.

2) moduli gestori dotati di personalità giuridica privata:
   - società di capitali in house o mista ;

3) in concessione a terzi.

Si procederà di seguito ad una descrizione dei modelli di gestione e ad una loro valutazione, ai fini della presente relazione:

GESTIONE IN ECONOMIA

Il modello della gestione in economia non appare in linea con l'attuale "evoluzione imprenditoriale" del settore; inoltre, non risulta attuabile da parte del Comune considerati i limiti all'assunzione di personale e in generale i vincoli di finanza pubblica.
Inoltre, il TUEL consente la "Gestione in economica" quando "per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1" (Aziende Speciali e Società).
Se tale modulo gestionale consente da una parte un'elevata capacità di indirizzo strategico da parte del Comune, esso deve risultare però correlato con le compatibili risorse pubbliche disponibili. Tale modulo riflette i vincoli di bilancio del Comune, che non consente di far fronte alle spese necessarie alle esigenze di gestione del servizio farmaceutico. Il Comune di Ferrara non è mai intervenuto nella gestione della farmacia e non si è, quindi, dotato della struttura organizzativa ed aziendale necessaria alla gestione della propria sede farmaceutica né, tantomeno, delle attrezzature necessarie all'erogazione del servizio. Inoltre l'ente comunale non dispone nell'attuale fabbisogno del personale di posti di farmacista/direttore.
La volontà dell'amministrazione di mantenere attivo il servizio, sia per scongiurare la chiusura di un servizio pubblico di grande interesse per i cittadini e per lo stesso ente che per la perdita di un *asset* economico di grande rilevanza, deve quindi trovare risposta nella sola direzione dell'esternalizzazione del servizio, ricorrendo alle possibili soluzioni offerte dalla normativa vigente.
Quindi, attualmente il modello della gestione in economia non appare percorribile considerati i vincoli legati all'assunzione di personale per l'Ente, i costi e l'assenza di *know how* interno per il Comune.

AZIENDA SPECIALE (COMUNALE E CONSORTILE)

Un modello alternativo alla società in house di conservazione della gestione pubblica delle farmacie comunali è l'Azienda Speciale, che può essere costituita anche a mezzo di trasformazione della società in house.
L'Azienda Speciale è prevista all'art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.): essa "è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale", conforma la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico (comma 4); inoltre, "l'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali - indicati al comma 8 ossia il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale, il budget economico almeno triennale, il bilancio di esercizio, il piano degli indicatori di bilancio) – esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura degli eventuali costi sociali " (comma 6).
L'Azienda Speciale è, dunque, centro di imputazione di rapporti giuridici distinto dall'ente locale e con autonomia imprenditoriale, ma è un ente strumentale dell'amministrazione, legata a quest'ultima da stretti vincoli relativi alla formazione degli organi, all'indirizzo, al controllo ed alla vigilanza; attraverso l'Azienda Speciale, infatti, l'ente persegue i propri fini istituzionali.
La giurisprudenza amministrativa riconduce le aziende speciali, costituite per la gestione di servizi pubblici locali e con le caratteristiche sopra delineate, nel novero degli enti pubblici economici (ex multis Cons. Stato n. 641/2014, sulla base di precedenti pronunce della Corte di Cassazione nn. 15661/06, 14101/06, 18015/02 e 10968/01), ossia degli enti (come indicato dalla dottrina) titolari di impresa e che agiscono con gli strumenti di diritto comune.

Detti enti, tuttavia, come ulteriormente chiarito dalla giurisprudenza, "restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici" (Corte di Cassazione SS.UU., 2 settembre 2013 n. 20075): "sotto il profilo sostanziale (...) le aziende speciali, così come le società in house, come recentissimamente affermato dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sentenza 25 novembre 2013, n 26283, ribadito con Ordinanza 2 dicembre 2013, n. 26936), possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della Pubblica Amministrazione, atteso che gli organi di queste sono assoggettate a vincoli gerarchici facenti capo alla Pubblica Amministrazione, i cui dirigenti sono dunque legati alla Pubblica amministrazione da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'ente pubblico (...) le aziende speciali sono enti che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici (...)" (Cons. di Stato del 20 febbraio 2014 n. 820).

La differenza tra gli enti pubblici e le società in house sono ben evidenziate dal Consiglio di Stato Cons. St., Sez. V, 31 luglio 2019, n. 5444, secondo cui l'azienda speciale ha caratteri diversi da quelli della società a partecipazione pubblica (per un'ampia disamina degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali sulla natura dell'Azienda Speciale, specie in punto di sua equiparazione all'ente pubblico economico, cfr. Cass., Sez. un., 9 agosto 2018, n. 20684, che, al par. 41, parla di "indubbie differenze" dell'azienda speciale con la società in house):

- per la natura: l'azienda speciale è, per l'art. 114, comma 1, TUEL, un ente pubblico, appartenente alla categoria degli "enti strumentali", laddove, invece, la società, pur se a partecipazione pubblica, è soggetto privato;
- per la struttura: organi dell'azienda speciale sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore (art. 114, comma 3, del TUEL) e il collegio dei revisori, organi della società a partecipazione pubblica sono, invece, l'amministratore unico ovvero il consiglio di amministrazione (quale organo amministrativo, art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175 del 2016) e l'assemblea della società (salva la scelta per uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI – bis del Capo V del titolo V del codice civile; art. 11, comma 3, penultimo periodo, d.lgs. n. 175 cit.);
- per il regime giuridico: degli atti e dei provvedimenti assunti (cfr. sulla forma dei contratti delle aziende speciali, cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 9 agosto 2018, n. 20684 già citata); dei beni in dotazione; delle regole in materia di assunzione del personale; della responsabilità amministrativa e contabile degli amministratori;
- per la relazione che intercorre con l'amministrazione pubblica controllante: al pari della società a partecipazione pubblica, l'azienda speciale è dotata di autonomia organizzativa ed imprenditoriale, ma l'ente locale di riferimento esercita su di essa, come fa ogni altra pubblica amministrazione nei confronti di un proprio ente strumentale, un penetrante potere di indirizzo e vigilanza, che si compendia nel definizione degli indirizzi e delle finalità da perseguire, nella nomina degli organi ed, infine, specialmente, nel potere di approvazione di tutti gli atti fondamentali (il comma 8 dell'art. 114 TUEL contiene l'elencazione specifica degli atti da sottoporre ad approvazione) e di verifica dei risultati di gestione.

L'azienda speciale, dunque, gode sì di autonomia (che l'art. 114, comma 1, TUEL, definisce opportunamente "imprenditoriale"), ma la sua attività è diretta e orientata dall'ente controllante in un rapporto assimilabile a quello che l'ente ha con un proprio organo (non è un caso che, nella vigenza della Legge n.103/1903, l'azienda speciale era considerata quale organo speciale dell'ente, incardinata nel suo apparato amministrativo, ma dotata di propria autonomia gestionale e contabile).
Si tratta, in breve, di un'"amministrazione parallela", cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico (così,testualmente, Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2017, n. 4435; cfr. anche Cons. Stato, sez. III, 10 aprile 2015, n. 1842; V, 20 febbraio 2014, n. 820).

In conclusione, sull'azienda speciale va rammentato che è tuttora vigente l'art. 1 comma 555 della Legge di stabilità 2014, n. 147/2013, secondo cui: "A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 - dunque anche le Aziende Speciali - sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci."

Nella conversione del D.L. n. 73/2021, la Legge n. 106/2021, ha inserito, a tale comma 555, l'ultimo periodo: "Le disposizioni del presente comma non trovano applicazione qualora il recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte sia comprovato da un idoneo piano di risanamento aziendale" e, da ultimo, è intervenuto l'art. 13-quater della Legge n. 25/2022, di conversione del D.L. n. 4/2022, che, dopo le parole "idoneo piano di risanamento aziendale", ha aggiunto l'inciso "che può prevedere, da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, interventi di ricapitalizzazione o trasferimenti straordinari di risorse. L'adozione del piano può essere accompagnata dalla copertura del disavanzo, anche in deroga alle condizioni previste dall'art. 194, comma 1, lett. b), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Il piano costituisce un atto fondamentale ai sensi dell'art. 114, comma 6, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267".

Nel caso del Comune di Ferrara, il percorso è stato inverso, cioè dall'Azienda Speciale si è passati alla Azienda in house; in particolare nell'ambito di una complessiva operazione di revisione e razionalizzazione degli *asset* detenuti dall'Amministrazione e di ridefinizione del sistema degli affidamenti dei servizi pubblici locali, si è ritenuto opportuno trasformare l'Azienda Speciale AFM in società di capitali includendola nel controllo della Holding Ferrara Servizi (oggi Ferrara TUA S.p.A. a seguito di una serie di operazioni di trasformazione e fusione) con contestuale riduzione del CdA.

SOCIETÀ DI CAPITALI IN HOUSE O MISTA

Il testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016) ha previsto una specifica disciplina in tema di costituzione di nuove società e acquisizione di partecipazioni in società già costituite.

La gestione di una farmacia comunale rientra per i Comuni tra i servizi di interesse generale previsti dall'art. 4, comma 2 lett. a) del Tuspl. Pertanto, il Comune può legittimamente costituire o acquisire partecipazioni in una società che gestisce farmacie comunali, a condizione che la stessa sia strettamente necessaria per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, comma 1). In relazione alla gestione delle farmacie comunali il Comune può alternativamente, ipotizzare le seguenti modalità di gestione attraverso società di capitali:

a) affidare direttamente "in house" il servizio di gestione delle farmacie comunali:
la continuità dell'erogazione del servizio di cui trattasi è garantita attraverso l'organizzazione interna ed esterna del soggetto gestore, in coerenza con i prefissati standard prestazionali (di efficacia ed efficienza) che la circostanza comporta, depositando il relativo know how esperienziale presso la società in house (e, quindi, presso l'ente locale di riferimento). I cittadini vengono posti nella condizione di fruire del servizio di interesse generale orientato alla persona, beneficiando del miglior servizio possibile, a tutto favore della qualità della vita dei medesimi. Il servizio di interesse generale di cui trattasi risponde alle esigenze umane della collettività di riferimento, a tutela del diritto essenziale alla salute. Si tratta di una modalità di gestione in linea con le esigenze imprenditoriali e commerciali del settore, mantenendo una connotazione pubblica del servizio. Il Comune esercita sulla società il controllo analogo, riceve un canone di gestione e ha la possibilità di utilizzare il know how nella gestione della attuale farmacia comunale e la possibilità di avere una gestione in continuità con l'attuale operatore.
Attualmente il modello della gestione con una società in house già costituita che gestisce da tempo le farmacie comunali appare percorribile e presenta numerosi aspetti positivi, soprattutto in relazione alla volontà dell'Ente di proseguire con una forte connotazione "pubblica" e "sociale" che l'Ente vuole continuare ad imprimere alla gestione delle farmacie.

b) costituzione di una società mista, con la scelta di un socio privato ed il contestuale affidamento con la gara della gestione del servizio di gestione della farmacia comunale:

La società mista (art. 17, Tusp) comporta l'obbligo di un partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI) con la partecipazione al capitale di detto partner non inferiore al 30% e con l'affidamento operativo del servizio a quest'ultimo.
La società mista si basa sulla migliore scelta soggettiva del partner o dei partners, tenendo conto della relativa durata, della remunerazione del capitale investito, delle condizioni da applicarsi alla scadenza. Trattasi, inoltre, di un contratto a doppio oggetto – concessione e ricerca del socio – e, quindi, della permanenza (o meno) di quest'ultimo per l'intera durata del partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI). Il fatto che il concessionario non dispone dell'informazione sulla disponibilità di disporre della titolarità dell'esercizio farmaceutico alla scadenza del partenariato pubblico privato (PPPI) rappresenta un forte fattore dissuasivo a partecipare alla relativa procedura pubblica.
Inoltre, la sottoposizione agli obblighi di pubblico servizio ha sempre innalzato la tensione con il socio privato, che pretende il ripristino dell'equilibrio economico a carico del Comune socio committente (anche attraverso la riduzione del canone quando previsto, ovvero quando non previsto, attraverso forme di aiuti di "Stato" "consentiti").
A ciò si aggiunga che, nella contrapposizione dei diversi interessi, il socio pubblico, ancorché socio di maggioranza, rischia di divenire il "socio debole" della compagine sociale, in quanto la gestione sia di diritto che di fatto passa in mano al socio privato.
La società mista, in alcuni settori dei servizi pubblici, è poco diffusa e comunque non appare il modello di riferimento per il Comune di Ferrara, che intende mantenere alto il livello degli obblighi di pubblico servizio: tanto più che ad oggi il servizio h24 in Città viene garantito esclusivamente dalle Farmacie comunali e non più da quelle private.
In merito all'ipotesi della creazione di un'azienda mista cd. "partenariato pubblico-privato istituzionalizzato" si deve poi considerare:

- la difficoltà e lunghezza di una gara "a doppio oggetto" (per la scelta del socio e l'individuazione del determinato servizio da svolgere, delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto);
- lo svantaggio di una procedura molto complessa e costosa (la creazione di una nuova società e l'avvio dell'attività) per l'attivazione di un contratto di breve durata (5 anni);
- il rischio di individuare un partner poco affidabile e difficilmente controllabile. Risulterebbe infatti impossibile operare un controllo continuo sulle prestazioni rese e sulla vendita di alcune tipologie di prodotti ;
- il rischio di dover sostenere in prima persona, con una quota societaria non minoritaria o comunque rilevante, le probabili difficoltà derivanti da un mercato con forte concorrenza, trasformando il comune in un vero e proprio operatore economico tenuto a sostenere il rischio d'impresa.

Attualmente il modello della gestione con una società mista di nuova costituzione appare poco percorribile per il Comune in quanto verrebbe a mancare la connotazione pubblica e "sociale" della gestione delle Farmacie Comunali e il Comune non avrebbe possibilità di mantenere il controllo del servizio.

L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE A TERZI

Solo nel recente passato è stato confermato che la gestione delle farmacie comunali può essere affidata in concessione ad un soggetto privato comunque scelto con procedura competitiva ad evidenza pubblica (Tar Veneto sez. I sent. 20/03/2014 n. 358 - Corte dei Conti, Sez. Regionale di Controllo per la Regione Lombardia, n. 489 del 26/9/2011 - TAR Sicilia, sentenza n.1598/2011 – Anac Deliberazione n. 15 Adunanza del 23 aprile 2014 Fascicolo n. 947/2013; di segno contrario, invece, è la dottrina [2].
Anche la Deliberazione n. 15 assunta nell'adunanza del 23 aprile 2014 dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, concludendo in merito a procedura aperta per l'individuazione del concessionario del servizio farmaceutico, afferma che "un approccio interpretativo comunitariamente orientato renda preferibile la soluzione secondo cui i comuni possono, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, affidare la gestione delle farmacie comunali in concessione a terzi, in applicazione dell'art. 30 del Codice dei contatti".

Attraverso l'esternalizzazione "completa" del servizio pubblico, l'Ente Locale non svolge direttamente il servizio e non costituisce soggetti giuridici terzi. La gestione in capo all'Ente locale risulta più agevole in considerazione del fatto che la stessa si limita alla verifica e al controllo dell'attività svolta dal soggetto gestore. L'Ente non è tenuto ad esercitare il controllo analogo e non è tenuto agli adempimenti dovuti in qualità di Socio.
Tuttavia, l'Ente Locale si spoglia di fatto del servizio pubblico, limitando notevolmente la possibilità di avere una gestione con una forte connotazione pubblica. Il soggetto privato gestore avrà di fatto una gestione commerciale legata al conseguimento di utili d'impresa, anche se contemperata da un apposito contratto di Servizio e dal vincolo del rispetto della qualità del servizio.

La capacità d'indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo in capo all'ente locale si affievolisce notevolmente.
Con il modulo gestorio di cui trattasi il Comune "abdica" a diverse potestà (ad es.: la capacità di indirizzo strategico etc).
Il Comune sostiene comunque i costi d'impianto, a partire dall'esercizio del diritto di prelazione all'assegnazione della concessione del servizio al terzo, oltre agli oneri di controllo e vigilanza durante la vita della concessione.
Il fatto che il concessionario (ex ante), non dispone dell'informazione sulla possibilità di disporre della titolarità dell'esercizio farmaceutico alla scadenza della concessione, rappresenta un forte fattore dissuasivo a partecipare alla relativa procedura pubblica.
L'ipotesi di individuare tramite gara aperta un soggetto privato cui affidare la gestione del servizio per un lasso di tempo di medio-breve durata porta inevitabilmente alle seguenti ulteriori considerazioni:
- le difficoltà di esperire una gara che potrebbe generare un difficile e costoso contenzioso o, più verosimilmente, andare deserta in quanto l'imprenditore dovrebbe investire in un mercato senza certezze e senza acquisire la titolarità della sede farmaceutica;
- potenziale rischio di chiusura del servizio (con conseguente interruzione del pubblico servizio e depauperamento del valore dell'asset dovuto alla perdita di quote di mercato) nelle more dell'espletamento della gara e della gestione del (possibile) contenzioso.
- presenza di un gestore privato con elementi in contrasto con una forte connotazione pubblica del servizio.
- difficoltà nell'esercizio del controllo del servizio da parte del Comune

La scelta della concessione al privato appare contraria alle esigenze espresse dall'Amministrazione comunale e si pone anche in un contesto tecnico da precisare.
La concessione a privato, nel caso del Comune di Ferrara, oggi potrebbe attuarsi solo ed esclusivamente con una vendita in blocco dell'intera partecipazione che, ad oggi, potrebbe essere acquisita anche da un'altra società di capitali di player anche stranieri già presenti, da tempo, nel mercato italiano.
Infatti, la Legge n. 124/2017 («Legge annuale per il mercato e la concorrenza») ha apportato numerose innovazioni al settore della distribuzione farmaceutica, i cui punti salienti possono così essere sintetizzati:

- ingresso di società di capitali nella titolarità dell'esercizio della farmacia privata;
- rimozione del limite delle 4 licenze, attualmente previsto, in capo ad una identica società;
- divieto di controllo, diretto o indiretto da parte di un medesimo soggetto, di una quota superiore al 20 per cento delle farmacie della medesima Regione o Provincia Autonoma;
- soppressione dei requisiti soggettivi per la partecipazione alle società che gestiscono farmacie, ovvero, anche una società di non farmacisti può essere titolare di farmacia privata,fermo restando la direzione della stessa a capo di un farmacista;

[2] Alceste Santuari, "Le forme di gestione delle farmacie comunali, in particolare sul divieto di concessione a terzi", in Giustizia Amm.va 2013.

- la direzione della farmacia può essere affidata anche ad un farmacista non socio;
- incompatibilità per il socio persona fisica della società titolare dell'esercizio della farmacia privata con l'esercizio della professione medica e con qualsiasi altra attività svolta nel settore della produzione ed informazione scientifica del farmaco; compatibile parrebbe l'attività di intermediazione (distribuzione) del farmaco.

Non è infatti ipotizzabile una liquidazione della società finalizzata a mettere a gara singole farmacie al fine di intercettare farmacisti singoli o anche raggruppati in contesti aggregativi di modeste dimensioni.

CONCLUSIONI SULLA MODALITA' DI GESTIONE PIU' OPPORTUNA

Attualmente il modello della gestione con una società in house già costituita che gestisce da tempo diverse farmacie comunali appare quello preferibile e presenta numerosi aspetti positivi, soprattutto in relazione alla volontà dell'Ente di proseguire con una forte connotazione "pubblica" e "sociale" che l'Ente vuole imprimere alla gestione delle farmacie.

Pertanto, la tipologia di concessione del servizio di gestione delle farmacie comunali prescelta è quella dell'affidamento in house, in particolare ad AFM srl, società in house del Comune con la quale è già consolidato un rapporto maturato durante i precedenti affidamenti di servizi da parte del Comune. L'efficacia del servizio viene infatti assicurata dal consolidato sistema di collaborazione e dalla connotazione sociale impressa nella gestione delle farmacie. Tali caratteristiche del servizio difficilmente potrebbero instaurarsi in un mero rapporto contrattuale e, tanto meno, con una pluralità di affidatari esterni privati le cui azioni sono volte alla massimizzazione del profitto.
Difatti fino ad oggi il servizio farmaceutico garantito dalle sedi farmaceutiche comunali è stato esercitato, in regime concessorio, da AFM S.r.l. , che ha garantito ai cittadini di Ferrara continuità di servizio e standard adeguati a quanto contrattualmente previsto. **AFM srl ha gestito il servizio farmaceutico osservando rigorosamente i principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione, efficienza ed efficacia e secondo le indicazioni rese dal Comune.**
Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, e la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità) indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità) oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.
Il servizio di farmacia comunale è un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso per tutti gli utenti e a prezzi accessibili.
Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto in house.

La gestione delle farmacie comunali in house garantisce, nel rispetto degli obblighi definiti dalla normativa in materia e dall'esigenza di garantire una corretta gestione dell'azienda, l'erogazione regolare e continua del servizio ai cittadini, in particolare:
• il perseguimento del diritto alla salute per i cittadini;
• la regolare e continua apertura dell'attività
• l'efficienza nell'erogazione del servizio
• l'attivazione di servizi innovativi per favorire le esigenze degli utenti;
• l'attivazione di campagne informative e politiche di prevenzione;
• la riorganizzazione dei servizi e spazi nel rispetto delle necessità della clientela favorendo l'accesso a persone con ridotta mobilità.

5.ILLUSTRAZIONE DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI EUROPEI E NAZIONALI E DESCRIZIONE DEI RELATIVI ADEMPIMENTI

I principi comunitari in materia di affidamento in house dei servizi pubblici locali, codificati nelle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, stabiliscono che per l'affidamento "in house" devono essere soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:
• il controllo della società affidataria sia interamente pubblico;

• l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla società affidataria un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri uffici;
• la società affidataria realizzi ben oltre l'80% delle proprie attività con l'ente o gli enti controllanti per non dire l'intera propria attività.

Controllo pubblico

Nella persona giuridica controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Di seguito si riportano le previsioni qualificanti l'in house recepite dallo statuto della società AFM S.r.L.:

Art 4.8 La Società è in ogni caso vincolata a realizzare oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall'Ente Pubblico Locale socio, nell'ambito del mandato ricevuto dal medesimo attraverso il Contratto di servizio. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

ART.5.1 La quota pubblica di capitale sociale non potrà essere inferiore al 100% per tutta la durata della Società; possono concorrere alla formazione del capitale pubblico anche le partecipazioni di società vincolate per legge e/o per statuto ad essere a capitale interamente pubblico ….

Art 7.2 L'Assemblea decide, con le maggioranze previste dalla legge per le modificazioni dell'atto costitutivo, l'aumento del capitale, nel rispetto di quanto disposto al precedente articolo 5).

ART.8.1 Possono essere Soci esclusivamente il Comune di Ferrara, nonché enti e società da questi totalmente controllati, anche indirettamente, e/o enti e società comunque vincolati per legge o per statuto ad essere a capitale interamente pubblico.

Nello specifico sono soci unici di AFM SrL il Comune di Ferrara e Ferrara Tua spa (a sua volta intermente controllata dal Comune di Ferrara) pertanto è rispettato il requisito del controllo pubblico.

Controllo Analogo

L'ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, ovvero deve esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni rilevanti della persona giuridica controllata.
Nella presente relazione, nei successivi paragrafi sono illustrati tutti i controlli esercitati dal Comune sulla società AFM SrL tali da non dubitare che sussista un controllo analogo da parte dell'Ente.

Di seguito si riporta la previsione presente nello statuto della società:

ART.20.1 I soci Enti Pubblici esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi nelle forme e modalità decise periodicamente dai medesimi nei propri atti e strumenti di programmazione. Il controllo analogo è altresì esercitato: a) mediante le autorizzazioni dell'Assemblea al compimento di atti di competenza dell'Organo Amministrativo previste nelle presenti Norme sul funzionamento della società agli artt. 4.6 e 15.3; b) mediante la previsione statutaria dell'art. 5, che statuisce che il capitale della società deve permanere pubblico al cento per cento, e dell'art. 8 che prevede lo stesso per i trasferimenti di partecipazioni; c) mediante la previsione della nomina - e revoca - pubblica diretta dell'Organo Amministrativo in analogia all'art. 2449 c.c., come previsto all'art. 14 delle presenti Norme sul funzionamento della società.

Inoltre, nello schema di contratto di servizio che sarà assentito dal Comune per l'esercizio del servizio pubblico della gestione delle 11 farmacie comunali sono previsti specifici obblighi di pubblico servizio [3] e precisamente:

[3] SALVATORE RAIMONDI (Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Palermo) ACCORDI DI PROGRAMMA, - CONTRATTI ED OBBLIGHI di SERVIZIO PUBBLICO: IL D.LGS. 422/97. Gli obblighi di pubblico servizio sono stati esaminati con specifico riferimento nel settore del trasporto pubblico, da cui però si sono tratti i principi generali come di seguito illustrati. "Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea si è fatto carico di considerare queste particolarità, tanto che ha previsto espressamente la compatibilità con il Trattato degli aiuti richiesti dalla necessità del coordinamento dei trasporti, ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio. La dottrina ha chiarito fin dai primi commenti che l'espressione "coordinamento dei trasporti" deve essere intesa nel senso che gli aiuti sono volti a consentire la concorrenza tra i diversi tipi di trasporto, ad assicurarne la coesistenza nel mercato. Sono consentiti, quindi, gli interventi rivolti a neutralizzare, in

ART. 6 – RESPONSABILITA' E OBBLIGHI DELLA SOCIETÀ

6.3 La Società (nella gestione delle farmacie comunali) si impegna:

a) assicurare condizioni di universalità e socialità, non discriminazione, trasparenza, efficienza, economicità e qualità nell'erogazione del servizio;

b) garantire la continuità del servizio adottando ogni misura organizzativa e tecnica necessaria a prevenire la sospensione o l'interruzione dello stesso;

c) conservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione nel rispetto degli obiettivi prefissati dal presente contratto;

d) prestare piena osservanza alle disposizioni di legge e delle competenti autorità per la gestione del servizio farmaceutico, così da assumere a sue spese gli adattamenti e le opere in genere che le pubbliche autorità siano a richiedere in relazione all'esercizio stesso, posto che in caso di violazione di tali norme la Società sarà ritenuta unica responsabile anche del pagamento di eventuali sanzioni irrogate;

…

i) Assicurare agli utenti il livello di servizio, le modalità e le prestazioni nel rispetto di quanto contenuto nella Carta dei Servizi ed a svolgere periodiche indagini sul grado di soddisfazione degli utenti al fine di recepire eventuali suggerimenti volti a migliorare i servizi offerti dalla Società;

k) Garantire al Comune l'accesso ai dati ed alle informazioni relative alla gestione del servizio affidato, al fine di verificare e controllare l'attuazione del presente contratto con l'eventuale stesura del Bilancio Sociale quale strumento di valutazione dell'efficacia ed efficienza del servizio;

l) Collaborare con l'Amministrazione Comunale per apportare ogni necessaria ed idonea documentazione che occorresse a quest'ultima per acquisire eventuali finanziamenti finalizzati al miglioramento del servizio anche attraverso investimenti, impegnandosi altresì ad assistere l'Amministrazione Comunale anche in sede di presentazione delle relative domande;

m) Ampliare, senza oneri e costi aggiuntivi a carico del Comune, la gamma di servizi resi all'utenza oltre a quelli descritti nella Carta, in ragione dell'evoluzione dell'attività e della struttura organizzativa delle farmacie date in affidamento e dei mutamenti delle esigenze della collettività;

Ed inoltre la Società inoltre è tenuta a

a) promuovere l'uso corretto del farmaco;
b) promuovere, organizzare ed attuare, all'interno delle farmacie comunali e/o sul territorio comunale,iniziative di educazione sanitaria e di informazione relativamente a particolari patologie, tese a sviluppare progetti di prevenzione, anche nell'ambito dei programmi del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.);
c) realizzare una politica dei prezzi al pubblico dei prodotti coerente con le finalità del presente contratto;
d) aggiornare con periodicità triennale la Carta dei servizi, continuando ad attuarne le previsioni.

La Società deve altresì:

• connotare i punti vendita come parte integrante del Sistema Sanitario Nazionale (prenotazioni, informazioni socio sanitarie, test di prima istanza, riferimento territoriale per le politiche del farmaco, etc.);
• articolare gli orari di apertura delle farmacie in modo tale da agevolare l'accesso degli utenti;
• rispettare gli obblighi assunti dal Comune con l'introduzione della Disability Card;
• dotarsi di strumenti di informazione degli utenti tramite l'attivazione di modalità di comunicazione elettronica;
• distribuire, per conto del Servizio Sanitario Nazionale e previo accordo con l'Unità Sanitaria Locale, farmaci, presidi sanitari e quant'altro consentito dalle vigenti norme di legge;

---

tutto o in parte, gli effetti che deriverebbero da una libera concorrenza. La disposizione lascia una certa libertà d'azione agli Stati, ma gli aiuti, per essere compatibili col Trattato, devono costituire il corrispettivo di un obbligo che è imposto dallo Stato alle imprese di trasporto. Gli aiuti, cioè, sono connessi agli obblighi di servizio pubblico, nozione che è stata poi introdotta con un regolamento, ma che già fa capolino nell'art. 77 del Trattato CEE (che ora è 'art. 73 del testo consolidato), nozione questa mutuata dall'ordinamento francese. Noi tutti sappiamo che in sede europea si recepiscono istituti elaborati negli ordinamenti dei diversi Paesi: questo è di origine francese. In applicazione della richiamata disposizione del Trattato, il regolamento del 1969 venne a disciplinare gli obblighi di servizio pubblico, cioè quegli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura. Il regolamento del 1969 chiarisce che gli obblighi di servizio sono (nel settore del trasporto pubblico): obblighi di esercizio, obblighi di trasporto, obblighi tariffari. Per obbligo di esercizio si intende l'obbligo imposto alle imprese di trasporto di adottare le misure atte a garantire un servizio conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità. Per obbligo di trasporto si intende l'obbligo per l'impresa di accertare ed effettuare qualunque trasporto di persone o di merci a prezzo e condizioni di trasporto determinati. Per obbligo tariffario si intende l'obbligo di applicare prezzi stabiliti dalle pubbliche autorità in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa. Il regolamento del 1969 previde un generale divieto di mantenere o di imporre obblighi di servizio pubblico, ma dando la possibilità agli Stati membri di conservarli nel caso in cui fosse risultato necessario per garantire servizi di trasporto "sufficienti".

n) La Società provvede, così come previsto nell'ambito del sistema di programmazione e controllo, all'adozione di una specifica deliberazione tesa ad assicurare la redazione di report semestrali comprensivi sia degli aspetti economico-finanziari che di quelli gestionali. Assicura inoltre la piena collaborazione con gli uffici comunali per l'esercizio del controllo sugli organismi gestionali esterni secondo quanto previsto dal Capo V del Regolamento del sistema integrato dei controlli interni approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n.13/95285/12 del 14 gennaio 2013 e successive modifiche ed integrazioni.

Attività prevalente nei confronti dei Comuni soci.

Tra i requisiti necessari al conseguimento dell'affidamento "in house", occorre che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata sia effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice. La normativa comunitaria stabilisce che per determinare la percentuale delle attività si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica, amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, nella normativa nazionale, anzitutto il D.lgs. n. 175/2016 il quale si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

L'eventuale violazione di tale limite, però, non comporta la decadenza dell'affidamento ma prevede la possibilità di rimediare, ovviamente in un arco di tempo circoscritto.
In riferimento a quanto sopra, AFM srl ha sicuramente superato la prevista soglia dell'80 % in quanto l'attività prevalente della società nel suddetto periodo è stata prestata pressoché al 100% nei confronti dei soci pubblici.
Pertanto, è possibile affermare che non vi siano attività all'infuori del perimetro della c.d. "attività prevalente" e che il requisito in house del superamento del 80% del fatturato risulti ampiamente soddisfatto.

In definitiva la società AFM srl risulta in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa sopra richiamata, in quanto:
1. è una società a totale capitale pubblico partecipata da Enti Locali, il cui unico socio risulta essere in forma diretta o mediante l'in house Ferrara Tua SpA il Comune di Ferrara
2. è soggetta a controllo analogo da parte dell'ente locale socio;
3. ha un fatturato che è per la sostanziale totalità riconducibile ai servizi affidati e svolti per conto del Comune di Ferrara .

6. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ECONOMICI E DEGLI INVESTIMENTI

Per le analisi di mercato si rimanda al testo della Relazione di AFM da cui comunque si rileva come, durante le annualità del contratto di servizio 2021/2025, l'andamento della in house sia sostanzialmente in linea con quello delle farmacie della RER e delle altre farmacie italiane: l'assenza di scostamenti significativi rispetto ai parametri di settore, esclude che il ricorso al mercato possa garantire, in termini comparativi, risultati migliori.

Sotto il profilo dei costi sostenuti, si ritiene importante lo sforzo fatto dalla Società di optare per la scelta di avere dei dipendenti e di non avvalersi di contratti di lavoro autonomi.

Nel corso del quinquennio contrattuale concluso, la Società ha svolto durante l'emergenza pandemica un ruolo di presidio sanitario di prossimità, garantendo la continuità del servizio, il supporto alle campagne vaccinali, l'attività di testing e di informazione costante alla cittadinanza.
Superata la fase emergenziale, AFM ha operato nell'ottica di

- migliorare le proprie strutture operative;
- collaborare con associazioni ed enti del territorio per promuovere iniziative di prevenzione, educazione sanitaria e solidarietà alle fasce più fragili della popolazione.

Gli interventi di miglioria hanno riguardato le sedi della Farmacia Porta Mare, della Farmacia Krasnodar (sede acquisita definitivamente in proprietà di AFM), della Farmacia Stazione, della Farmacia Estense trasferita in locali più idonei allo svolgimento del servizio.
Sono stati installati pannelli fotovoltaici presso la Farmacia Naviglio e Krasnodar aprendo un percorso di transizione e sostenibilità energetica in un'ottica di riduzione dei consumi e delle emissioni.
E' stato inoltre rinnovato il sistema gestionale informatico che consente una maggiore integrazione tra le sedi farmaceutiche.

L'assenza di perdite di esercizio, il rendimento positivo del capitale investito e la coerenza dei risultati con i parametri medi di settore, conferma l'adeguatezza del modello gestionale sotto il profilo qualitativo, la sostenibilità sotto il profilo economico finanziario e la coerenza con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa in quanto la Società riesce nel contempo a generare flussi di cassa idonei a sostenere gli impegni assunti e gli investimenti programmati e a contribuire agli equilibri del bilancio comunale.

L'equilibrio economico finanziario della gestione, ha consentito al Comune in questi anni di introitare i seguenti canoni dalla gestione del servizio:

ANNO	IMPORTO IN EURO
2021	504.184,02
2022	588.435,91
2023	637.623,72
2024	658.636,11
2025	677.406,69
TOTALE	**3.066.286,45**

Si ritiene rilevante anche il piano investimenti 2026/2030 previsto dalla Società, per quanto concerne la prosecuzione degli interventi di efficientamento energetico delle sedi e le migliorie volte a garantire il confort termico di utenti e personale addetto; la digitalizzazione dei processi; il potenziamento della sicurezza dei dati; l'acquisto di nuova strumentazione.

7.ANALISI E MOTIVAZIONI DELLA DURATA DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

La durata di 5 anni, ovvero la durata massima consentita dal D.Lgs 201/2022 art. 19, è stata scelta in quanto tale periodo di affidamento risulta indispensabile per evitare problemi di continuità aziendale e per permettere alla Società di effettuare gli investimenti necessari per migliorare il livello qualitativo dei servizi.

8. CONCLUSIONI

In merito alla scelta del modello in house sono state esplicitate e rese chiare le esigenze che il Comune intende soddisfare con la gestione delle proprie farmacie comunali tramite il modello in house, illustrando debitamente gli obblighi di pubblico servizio quale elemento qualificante dell'esigenza di perseguire una gestione pubblica per le finalità di interesse generale rappresentato dalla tutela della salute pubblica.
Le valutazioni fin qui effettuate in merito alla scelta del modello di gestione, alla sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea per la forma di affidamento, agli obblighi di servizio pubblico ed alle condizioni economiche contrattuali, sono riportate nella presente relazione con riferimento a quanto previsto dall'art. 14, comma 3, del D.lgs. 201/2022.
In accordo con la Direzione Generale, si ritiene inoltre opportuno suggerire l'introduzione di un sistema di monitoraggio e controllo delle partecipate che consenta all'Amministrazione di esercitare al meglio i propri poteri di governance e programmazione strategica per garantire al meglio la creazione di valore pubblico. Tale finalità può essere assicurata introducendo nel nuovo contratto di servizio una clausola che impegna AFM alla presentazione di un Budget economico finanziario per il triennio successivo e di un Piano programmatico pluriennale che l'Amministrazione si riserva di valutare e validare mediante atto di Giunta tenuto conto della loro coerenza con gli obiettivi istituzionali (come stabiliti dai documenti di programmazione strategica e dagli strumenti di programmazione finanziaria del Comune) e della pianificazione delle attività connesse agli obblighi assunti da AFM con il contratto di servizio

In conclusione, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto in house. La gestione delle farmacie comunali in house garantisce, nel rispetto degli obblighi definiti dalla normativa in materia e dall'esigenza di garantire una corretta gestione dell'azienda, l'erogazione regolare e continua del servizio ai cittadini, in particolare:

- **il perseguimento del diritto alla salute per i cittadini;**
- **la regolare e continua apertura dell'attività** (attualmente garantita h24 7/7 solo dalle farmacie comunali);
- **l'efficienza nell'erogazione del servizio;**
- **l'attivazione di servizi innovativi per favorire le esigenze degli utenti;**
- **l'attivazione di campagne informative e politiche di prevenzione;**
- **la riorganizzazione dei servizi e spazi nel rispetto delle necessità della clientela favorendo l'accesso a persone con ridotta mobilità.**

La gestione pubblicistica consente inoltre all'Amministrazione di esercitare un controllo diretto sugli indirizzi strategici e di orientare l'attività verso il soddisfacimento dell'interesse generale, superando una logica meramente concorrenziale.
Ed inoltre l'assenza di perdite di esercizio, il rendimento positivo del capitale investito e la coerenza dei risultati con i parametri medi di settore, conferma l'adeguatezza del modello gestionale sotto il profilo qualitativo, la sostenibilità sotto il profilo economico finanziario e la coerenza con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa in quanto la Società riesce nel contempo a generare flussi di cassa idonei a sostenere gli impegni assunti e gli investimenti programmati e a contribuire agli equilibri del bilancio comunale.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE SERVIZI AL CITTADINO
Dott.ssa A. Genesini

COMUNE DI FERRARA
PROTOCOLLO GENERALE
E
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0088142 del 30/04/2026
Firmatario: LUCA CIMARELLI

FARMACIE COMUNALI FERRARA

Relazione illustrativa che accompagna la proposta di candidatura di AFM di rinnovo per l'affidamento in house del servizio di gestione delle farmacie comunali ex art. 14 – 17 D.lgs 201/22

Sommario

Informazioni di sintesi 2
Definizioni di carattere generale 3
1. La gestione delle Farmacie Comunali come servizio pubblico 4
1.1 I diversi modelli di gestione 4
1.2 Modalità di affidamento delle farmacie 12
2. La società AFM quale società in House, come esperienza pregressa 18
2.1 I requisiti della società in house 18
2.2 Lo statuto di AFM 22
2.3 Il contratto di servizio di AFM 22
2.4 L'analisi periodica per la giustificazione delle società in house e la razionalizzazione periodica ex art. 20 del Tusp 23
2.5 L'analisi periodica della società AFM 25
2.5.1 Le ragioni del mancato ricorso al mercato in considerazione all'efficacia, efficienza ed economicità della società 25
2.5.2 I benefici per la collettività 26
2.5.3 Le ragioni per il mantenimento dell'affidamento in house 26
3 Relazione quinquennale sulla gestione pregressa 2021-2025 27
3.1 Obiettivi e risultati 27
3.2 Altre iniziative a favore della collettività 35
3.3 Investimenti 36
4 Esiti positivi dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30 D.lgs 201/22 38
4.1 Indicatori di performance di AFM 38
4.2 Le esperienze paragonabili 41
4.2.1 Ricerca e analisi si mercato con individuazione di parametri di benchmark di settore 41
5 Gli investimenti futuri di AFM 50
6. Impatto positivo sulla finanza comunale 51
Conclusioni 51

Informazioni di sintesi

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione delle Farmacie Comunali di Ferrara
Importo dell'affidamento	3,75 % dei ricavi netti da farmacia, esclusi i ricavi da prestazioni CUP e prestazioni e servizi effettuati per conto della ASL.
Ente affidante	Ente affidante: Comune di Ferrara CF:00297110389
Tipo di affidamento	Concessione di Servizi Pubblici
Modalità di affidamento	Specificare una delle possibili opzioni tra: • Affidamento diretto a società *in house* (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. c)*
*Solo in caso di affidamento *in house*	• A.F.M. – Farmacie Comunali di Ferrara s.r.l. • CF: 01372010387 • 20% del capitale detenuto dal Comune di Ferrara; • 80% del capitale detenuto dalla società Ferrara spa spa controllata al 100% dal comune di Ferrara; • Indicazione della presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house • Indicazione di clausole statutarie sul controllo analogo ART. 20 CONTROLLO DEI SOCI ENTI PUBBLICI 20.1 I soci Enti Pubblici esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi nelle forme e modalità decise periodicamente dai medesimi nei propri atti e strumenti di programmazione. Il controllo analogo è altresì esercitato: a) mediante le autorizzazioni dell'Assemblea al compimento di atti di competenza dell'Organo Amministrativo previste nelle presenti Norme sul funzionamento della società agli artt. 4.6 e 15.3; b) mediante la previsione statutaria dell'art. 5, che statuisce che il capitale della società deve permanere pubblico al cento per cento, e dell'art. 8 che prevede lo stesso per i trasferimenti di partecipazioni; c) mediante la previsione della nomina – e revoca - pubblica diretta dell'Organo Amministrativo in analogia all'art. 2449 c.c., come previsto all'art. 14 delle presenti Norme sul funzionamento della società. • Descrizione e quantificazione dell'attività svolte nei confronti dell'ente affidante, con specifica indicazione della eventuale ulteriore attività prestata in favore di soggetti terzi certificata dall'organismo controllo/revisore contabile: 100% attività a favore della gestione dei servizi di gestione di farmacie comunali affidati dal comune di Ferrara.
Durata dell'affidamento	• 5 anni
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	• un singolo Comune; • Popolazione interessata dalla fornitura del servizio: 130.000 abitanti del Comune di Ferrara

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	dott.ssa Genesini Alessandra

Definizioni di carattere generale

Ai fini della presente relazione seguono le definizioni:

«**servizi di interesse generale**»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o che sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

«**servizi di interesse economico generale di livello locale**» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

«servizi di interesse economico generale di livello locale a rete» o «servizi pubblici locali a rete»: i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente;

«**servizi strumentali**» "la definizione più corretta di servizi strumentali è reperibile nelle sentenze del Consiglio di Stato (Ex multis sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766) ove si indicano quali servizi strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali. I servizi strumentali, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione e dell'utenza diffusa, mentre i servizi pubblici locali mirano direttamente a soddisfare bisogni o esigenze della collettività. La differenza fra le due categorie di servizi è spesso evidente: quando è presente un'utenza diffusa sul territorio e pagatrice di prezzo, si è in presenza di servizio pubblico locale, mentre quando il beneficio della prestazione è soltanto dell'ente, e l'ente è l'unico pagatore del corrispettivo si configura un'attività strumentale ovvero un'attività resa alla pubblica amministrazione. Il TAR Lombardia (Sezione di Brescia, 27 dicembre 2007, n. 1373) ha ancor meglio definito la distinzione tra le due categorie, affermando che essa va ricercata nel beneficiario diretto del servizio: ricorre l'ipotesi del servizio pubblico se la prestazione resa dall'appaltatore viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo Allegato D – APPENDICE – Analisi mantenimento in house utente o della collettività; costituisce, al contrario, servizio strumentale quello le cui prestazioni vengono svolte in favore della stazione appaltante. Si deve comunque concludere sul punto ricordando che, non esistendo nessun elenco tassativo derivante da norme vigenti (a differenza dell'elenco contenuto nella vecchia Legge 103/1903), agli Enti è rimessa la facoltà di determinare la tipologia ed i livelli delle prestazioni di servizio per i quali assumere la responsabilità e gli oneri economici nei confronti della collettività di riferimento, rispettando il quadro generale fornito dalle diverse disposizioni dell'ordinamento (Consiglio di Stato, 23.2.2010, n. 1651) – tratto da Consiglio Nazionale dottori commercialisti ed esperti contabili - Documento – 2011 - Le Società partecipate ed i servizi pubblici locali – La disciplina dopo il Referendum Popolare del 12/13 giugno 2011 ed il D.L. 13 agosto 2011, n.138 convertito nella Legge 14 settembre 2011, n.148;

«**diritto esclusivo**»: il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un ambito determinato;

«**diritto speciale**»: il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a due o più operatori economici l'esercizio di un'attività in un ambito determinato;

«**tariffe**»: i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte;

«costi efficienti»: costi di un'impresa media del settore gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi e impianti per la prestazione del servizio.

«**Tusp**» D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

«**Tuspl**» D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 - Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

«**Codice dei contratti**» D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

«**Vecchio codice dei contratti**» D.lgs. 18/04/2016 n. 50 Codice dei contratti pubblici.

1. La gestione delle Farmacie Comunali come servizio pubblico

1.1 I diversi modelli di gestione

I diversi modelli di gestione sono disciplinati dall'art. 14 D.lgs 201/2022: "

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

***2.** Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

4. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

5. È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario."

Quando l'ente competente ritiene che le gestioni in concorrenza nel mercato non siano sufficienti e idonee per il perseguimento dell'interesse pubblico e ritiene che il servizio debba essere assicurato, affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, la norma individua quattro forme di gestione:

a) di carattere generale:
   1. Affidamento a terzi mediante procedure a evidenza pubblica;
   2. Affidamento a società miste;
   3. Affidamento a società in House;
b) di carattere speciale:
   4. Gestione in economia o attraverso aziende speciali, riguardante solo i servizi diversi da quelli a rete.

L'art. 14 disciplina le modalità dell'istruttoria necessaria ai fini della scelta del tipo di gestione, nonché i contenuti della relazione di affidamento e dell'eventuale piano economico – finanziario ed individua gli elementi che gli enti locali competenti devono prendere in considerazione per procedere alla scelta della modalità di gestione. Tali fattori consistono in:

- profili tecnici, attenendosi alle caratteristiche tecniche, alla qualità del servizio e ai risultati attesi;

- profili economici, attenendosi ai relativi investimenti infrastrutturali, alla situazione delle finanze pubbliche ed ai costi per l'ente locale e per gli utenti.

Solo per i servizi a rete, al fine di realizzare gli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, gli enti di governo devono redigere un piano economico – finanziario, da allegare alla relazione di affidamento, che fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Il piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisione.

Riguardante al regime tributario, è vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio.

Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica

La prima delle tre modalità di gestione dei servizi di interesse economico generale di livello locale a rete è disciplinata dall'art. 15 del D.lgs 201/2022: "*Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione*

alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore."

Questo modello di gestione con procedura a evidenza pubblica rappresenta la forma di gestione che è in grado di assicurare un confronto competitivo e di realizzare una completa esternalizzazione del servizio, secondo il modello della c.d. concorrenza per il mercato.

La disciplina dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica viene rinviata alle disposizioni che regolamentano l'affidamenti di appalti pubblici e concessioni.

In questo modo viene limitato, come è stato rilevato[1], il nuovo principio di "autonomia contrattuale" previsto dall'art. 8 del d.lgs n. 36/2023, in quanto per l'affidamento dei servizi pubblici locali, gli enti affidanti possono scegliere tra la concessione e l'appalto, precludendo loro la possibilità di ricorrere a tipologia negoziali diverse.

Inoltre, in sede di affidamento, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio erogato, l'ente favorisce il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.

Tale preferenza imposta dalla legge per la concessione rispetto all'appalto impone all'ente locale di motivare la scelta del ricorso a quest'ultima forma negoziale, al fine di illustrare le ragioni che non rendono possibile il ricorso alla concessione. Tale motivazione dovrà essere esternata nella relazione di cui all'art. 14, comma 3 d.lgs n. 201/22.

Affidamento a società mista

La forma di gestione dell'affidamento a società mista, la quale costituisce una forma di partenariato pubblico – privato viene disciplinato dall' art. 16 D.lgs n. 201/22 *: "Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016.*
2. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere."

L'affidamento a società mista si sviluppa nell'ambito di un'entità giuridica distinta partecipata da soggetti privati e pubblici (c.d. partenariato pubblico privato istituzionalizzato o PPPI). Le PPP di tipo istituzionale, si realizzano tramite la partecipazione congiunta della parte privata e della parte pubblica e sono disciplinate dal TUPS (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, D.lgs n. 175/2016).

Le società miste costituite per l'affidamento di un servizio di interesse generale, devono espletare in via esclusiva, il servizio oggetto di affidamento, non potendo dunque operare contestualmente sul mercato in concorrenza con altre imprese, secondo l'art. 17 del TUSP.

La selezione del socio privato, disciplinate dall'art. 17 comma 1 TUSP: " *si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'art. 5, comma 9 del D.lgs n. 50/2016 e ha oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista*".

[1] A. Moliterni, commento all'art. 15, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), La riforma dei servizi pubblici locali, Milano, 2023,262.

L'art. 5, comma 9 del d.lgs n. 50/2016 stabiliva che:" *nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica*".

Il d.lgs n. 36/2023 rinvia alle norme del TUSP sulle società miste, in tal modo implicando che la c.d. gara a doppio oggetto, regolata appunto nei propri elementi essenziali dell'art. 17 TUSP, dovrà avvenire nel rispetto delle nuove disposizioni introdotte da tale decreto, con particolare riferimento a quelle inerenti la selezione del concorrente.

L'art. 16, comma 2, disciplina una specifica previsione inerente la cessione di quote della società mista stabilendo che l'ente locale può cedere un tutto o in parte la propria partecipazione nelle società miste affidatarie della gestione di un servizio di interesse economico generale, mediante procedure a evidenza pubblica che tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

Si considerano due ipotesi:

1) La prima ipotesi è quella in cui l'ente locale cede integralmente la propria partecipazione nel capitale sociale della società mista, la quale, per l'effetto, diventa una società integralmente privata.

2) La seconda ipotesi è invece quella in cui l'ente locale cede solo una parte della propria partecipazione, con la conseguenza che la società resta una società mista, ma viene a realizzarsi un incremento della partecipazione privata.

Affidamento delle società in house

L'affidamento delle società in house è disciplinato dall'art. 17 del d.lgs n. 201/22: "*Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.*
2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.
4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano

economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Le società in house sono state istituite nella giurisprudenza comunitaria con la sentenza Teckal al fine di individuare i casi in cui una pubblica amministrazione affida un servizio pubblico ad una società equiparabile, dal punto di vista sostanziale, ad una propria articolazione, c.d. *in house*.

Nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'ambito della razionalizzazione della normativa con l'approvazione di un testo unico sui servizi pubblici locali, è previsto che venga assicurato un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house*. Per garantire questa "responsabilità", il programma di finanziamento previsto dal Next Generation UE, prevede che la necessità di introdurre norme che impongano all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici finanziari della scelta dell' *in house* e della qualità dei servizi e dei risultati delle pregresse gestioni in auto-produzione o comunque che garantiscano una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica.

Il PNRR introduce, inoltre, il criterio della proporzionalità nella durata degli affidamenti *in house*, anche se non vengono specificati i criteri per rilevarla, rinviando alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni e all'interpretazione fornita dalla giurisprudenza.

La disciplina generale è integrata nell'ambito di attuazione del PNRR dall'art. 10 del d.l. n. 77/2021 comma 1, il quale consente, in ottica di accelerare le procedure di affidamento e l'attuazione degli investimenti derivanti dal PNRR, di avvalersi del supporto di società *in house*.

Il comma 3 dell'art. 10 del d.l. n. 77/2021 introduce una disciplina ad *hoc* per la motivazione della scelta dell'*in house* ai sensi dell'art. 192 comma2 d.lgs. n. 50/2016, che nei casi di finanziamenti PNRR, deve anche tenere conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche che comporta la scelta *in house*.

Tali obiettivi sono stati declinati nella legge delega n. 188/2022 che all'art. 8, lett. G) che ha previsto un obbligo di motivazione rafforzata da parte dell'ente locale, in caso di affidamento *in house*, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e sociale, con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi, giustificano tale decisione.

Sul tema per garantire il ricorso "responsabile" agli affidamenti in house, il legislatore ha deciso di rafforzare gli obblighi motivazionali che guidano la scelta dell'ente locale quando decide di ricorrere alle società in house.

Ad oggi la disciplina delle società in house richiede il coordinamento della normativa comunitaria e nazionale, che si rinviene in tre differenti testi legislativi:

- D.lgs n. 201/2022 (artt. 14 – 17);
- D.lgs n. 175/2016 (artt. 2 e 16 TUSP);
- D.lgs n. 36/2023 (c.d. codice dei contratti).

Il rinvio mobile alla normativa comunitaria conferma la necessità degli indici identificativi individuati dalla giurisprudenza comunitaria per verificare la legittimità del ricorso all'affidamento in house:

i) La totale partecipazione pubblica;

ii) Il controllo analogo, anche congiunto in caso di affidamento in house in favore di società partecipata da più enti pubblici;
iii) La prevalenza dell'attività con l'ente affidante.

Tali indici sono stati confermati dall'art. 16 TUSP richiedendo:

- capitale interamente pubblico;
- sottoposizione della società ai medesimi poteri di direzione e controllo che l'ente locale svolge sulle proprie articolazioni organizzative;
- svolgimento di almeno l'80% dell'attività in favore dell'ente pubblico titolare del servizio ovvero con gli altri enti pubblici che ne detengono il controllo.

Mentre, nel nuovo codice dei contratti pubblici, vengono direttamente richiamate le disposizioni della direttiva europea.

L'art. 2 lett. O) TUSP definisce "***società in house***": "*le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nella quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'art. 16 comma 1 e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'art. 16 comma 3*".

Le modalità di affidamento sono disciplinate dall'art. 16, secondo cui le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad accezione di quella prescritta da norma di legge e che avvenga in forme che non comportino il controllo oo potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinate sulla società controllata.

La stessa disposizione conferisce agli statuti delle società in house la facoltà di derogare ad alcune disposizioni del codice civile nonché dispone che gli statuti debbano prevedere che oltre l'80% del fatturato di tali società sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

La giurisprudenza comunitaria ha individuato i requisiti necessari affinché una pubblica amministrazione possa affidare un servizio pubblico in favore di una società equiparabile, dal punto di vista sostanziale, ad una propria articolazione (c.d. in house):

1) **controllo analogo**, che secondo la giurisprudenza comunitaria consiste nella possibilità di determinare gli obiettivi strategici e le decisioni significative del soggetto *in house*, il quale, deve contestualmente essere privo di autonomia gestionale e deve risultare effettivo, strutturale e funzionale[2] .
2) **partecipazione pubblica totalitaria**, infatti secondo la giurisprudenza comunitaria, la società affidataria dev'essere a partecipazione pubblica totalitaria e non soltanto maggioritaria[3], in quanto la partecipazione privata anche se minoritaria, di fatto inserisce nella società un interesse che può confliggere con quello dell'ente controllante e non consente così di considerarla più come articolazione interna dell'amministrazione, determinando la necessità di ricorrere a gara[4];
3) **attività esercitata prevalente con l'ente**, o con il gruppo di enti, che la controllano[5]. Il giudice comunitario, si distacca dalle percentuali fisse di fatturato e affida l'esame al giudice nazionale, il

[2] Corte giust. UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13
[3] Corte giust. CE, sez. I, 11 gennaio 2005, causa C-26/03
[4] Corte giust. CE 11 gennaio 2005, causa C-26/03
[5] Corte di giustizia con sentenza 11 maggio 2006, causa C-340/04

quale potrà effettuare una valutazione caso per caso, in considerazione di tutte le circostanze specifiche, ivi compresi gli elementi qualitativi dell'attività, ovvero utilizzare il criterio dell'80% non come criterio obbligatorio bensì come meramente indicativo.

Con la direttiva dell'UE del 2014 sugli appalti pubblici, la regola dell'esclusiva partecipazione pubblica totalitaria ai fini dell'affidamento, viene superata, ammettendo la presenza di capitali privati a condizione che:

i) le forme di partecipazione private siano obbligatorie ai sensi delle previsioni legislative degli stati membri;
ii) siano confermi ai Trattati;
iii) non comportino il controllo o il potere di veto o una influenza dominante dei privati sulla società.

Anche il codice dei contratti pubblici del 2016 si allinea con le direttive comunitarie del 2014, stabilendo che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore.

La previsione del TUSP legittima la società in house a ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto, solo se non vi sia partecipazione di capitali privati ad eccezione di quelle prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinate sulla società controllata (art. 16 comma 1). Inoltre, diversamente dal codice dei contratti, il TUSP richiede che sia lo statuto a prevedere la soglia dell'80% quale parte della propria attività da svolgere in favore dell'ente controllante, prevedendo che la produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economia di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società (art. 16, comma 3 e 3-bis).

L'art. 17 comma 2 prevede la possibilità di procedere all'affidamento in house subordinando gerarchicamente tale modalità di gestione a quelle previste dagli articoli precedente (affidamento a terzi e a società miste).

Per gli affidamenti di servizi di importi superiori alle soglie comunitarie, la scelta dell'utilizzo del modello in house spetta all'ente locale o all'ente competente, con l'obbligo di motivazione, la quale dev'essere qualificata nella delibera di affidamento che esponga le ragioni del mancato ricorso al mercato ai di un'efficiente gestione del servizio.

L'amministrazione è quindi tenuta a svolgere un'analisi di mercato di carattere sostanziale, nel senso che deve verificare una serie di profili concreti, non limitandosi ad un obbligo meramente procedimentale. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'analisi di mercato deve formare oggetto di valutazioni rimesse esclusivamente all'amministrazione la quale dovrà "*in maniera congrua ed adeguata motivare sull'assenza di alternative praticabili, non potendo ciò essere supplito da una valutazione con prognosi postuma dal giudicante*" [6].

Il legislatore, a tal proposito, delinea i profili che devono essere trattati nella motivazione qualificata, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione scelta, con riguardo:

- agli investimenti;
- alla qualità del servizio;
- ai costi dei servizi per gli utenti;

[6] Cons. Stato, sez. V, 8 Aprile 2019, n. 2275

- all'impatto sulla finanza pubblica;
- agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente;
- accessibilità dei servizi;

in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house.

Il comma 3 dell'art. 17 prevede che il contratto di servizi può essere stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali, prevista in via generale per tutti gli affidamenti dall'art. 31, comma 2, del d.lgs n. 201/22.

Questo meccanismo definito di "*stand still*" viene applicato a tutte le ipotesi di affidamento senza gara di importo superiore alle soglie di rilevanza europea.

Il comma 4 dell'art. 17 prevede l'obbligo, per la delibera dei servizi pubblici locali a rete, di allegare al provvedimento di affidamento in house un piano economico-finanziario, redatto su base triennale, oltre che per il periodo di affidamento e deve specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni tre anni.

Il piano economico finanziario deve essere asseverato, da un istituto di credito o da una società iscritta all'albo degli intermediari finanziari.

L'obbligo di allegare il piano economico finanziario, quindi, previsto in via generale per gli affidamenti di servizi pubblici a rete dall'art. 14, comma 4, viene esteso anche agli affidamenti in house.

Questa previsione dimostra l'interesse del legislatore di assicurare che ogni ente affidante non tenga in considerazione solo la sostenibilità della società affidataria del servizio al momento dall'affidamento, ma anche in proiezione, con l'obiettivo di avere efficienza nella gestione e continuità nella stessa.

Si presuppone che l'ente abbia raccolto tutte le informazioni ed abbia compiuto le relative valutazioni istruttorie prima dell'affidamento, considerando che la delibera di affidamento rappresenta l'ultimo atto della procedura, prima della stipula del contratto di servizio.

In attuazione dell'art. 8 del D.lgs n. 201/2022 sono state dettate le linee guida per la redazione del PEF.

Per gli affidamenti di durata non superiore a 5 anni, considerato che tali gestioni di durata limitata non richiedano, in generale, un particolare sforzo di investimento, non risulta necessaria l'elaborazione del piano economico-finanziario pure restandone una facoltà per gli enti, ove non ci siano ulteriori obblighi di legge o normative di settore. Se in tal caso si decida comunque di predisporre il PEF non c'è obbligo di procedere a un suo aggiornamento su base triennale.

L'art. 20 del TUSP prevede che le amministrazioni con cadenza annuale effettuino un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, quando ne ricorrono i presupposti di legge, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Il comma 5 dell'art. 17 richiama l'art. 20 del D.lgs n. 175/2016, il quale per l'appunto prevede l'obbligo per gli enti locali di procedere all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche previste.

Tale previsione da attuazione al criterio di delega di cui all'art. 8 comma 1 lett. i) della legge n. 118/2022.

Il comma 2 dell'art. 20 del TUSP prevede le ipotesi secondo le quali è necessario attuare piani di razionalizzazione: "*I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:*

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4."

1.2 Modalità di affidamento delle farmacie

La disciplina delle modalità di affidamento delle farmacie comunali si colloca nel punto di intersezione tra normativa speciale di settore e disciplina generale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. In particolare, l'attuale assetto regolatorio è il risultato del coordinamento tra l'art. 9 della Legge 2 aprile 1968, n. 475 e l'art. 34 del Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

L'art. 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475 dispone:

"*La titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal comune. Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme: a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari; d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti. Nel caso che la sede della farmacia resasi vacante o di nuova istituzione accolga uno o più ospedali civili, il diritto alla prelazione per l'assunzione della gestione spetta rispettivamente all'amministrazione dell'unico ospedale o di quello avente il maggior numero di posti letto. Quando la farmacia vacante o di nuova istituzione sia unica, la prelazione prevista ai commi precedenti si esercita alternativamente al concorso previsto al precedente articolo 3, tenendo presenti le prelazioni previste nei due commi precedenti per determinare l'inizio dell'alternanza. Quando il numero delle farmacie vacanti e di nuova istituzione risulti dispari la preferenza spetta, per l'unità eccedente, al comune. Sono escluse dalla prelazione e sono messe a concorso le farmacie il cui precedente titolare abbia il figlio o, in difetto di figli, il coniuge farmacista purché iscritti all'albo. Nei casi di relazione previsti dal presente articolo restano salvi gli obblighi contemplati dall'articolo 110 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.*"

Successivamente, **l'art. 34 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201** stabilisce:

"*Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto.*"

L'art. 9 della legge n. 475 del 1968 costituisce la disposizione cardine in materia di intervento pubblico nel settore farmaceutico territoriale, in quanto riconosce ai comuni un diritto di prelazione sulle sedi vacanti o di nuova istituzione e, contestualmente, individua le modalità attraverso le quali l'ente può esercitare la gestione della farmacia di cui abbia assunto la titolarità.

Tuttavia, la norma rinviava originariamente alle forme di gestione previste dalla legge n. 142 del 1990, recante l'ordinamento delle autonomie locali, oggi superata dall'evoluzione successiva del quadro normativo in materia di servizi pubblici locali.

L'intervento del legislatore del 2022 si inserisce in un più ampio processo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e assume natura eminentemente coordinativa. L'art. 34 non incide sul diritto di prelazione né sul regime della titolarità delle sedi farmaceutiche, ma opera un rinvio mobile alle nuove categorie di affidamento delineate nel Capo II, Titolo III del decreto legislativo n. 201 del 2022.

Ne deriva che la disciplina delle modalità di affidamento delle farmacie comunali non può più essere letta alla luce delle forme tipiche previste dalla legge n. 142 del 1990, bensì deve essere ricondotta alle attuali modalità di organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali, tra cui l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, l'affidamento a società mista, l'affidamento in house e, nei limiti consentiti, la gestione in economia o mediante azienda speciale.

La ricostruzione del rapporto tra le due disposizioni si rivela, pertanto, essenziale per comprendere la natura giuridica della farmacia comunale nell'attuale sistema e per individuare correttamente il regime di affidamento applicabile.

In tal caso, il legislatore non ha espressamente abrogato il suddetto art. 9, ma lo ha di fatto sostituito con le disposizioni contenute nel d.lgs n. 201/2022.

Le norme contenute nel Capo II, Titolo III del d.lgs n. 201/2022 prevedono le seguenti modalità di affidamento dei servizi pubblici locali:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
b) affidamento a società mista;
c) affidamento a società in house;
d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a reta, gestione in economia o mediante aziende speciali;

come sopra meglio descritte.

Per quanto riguarda le modalità di affidamento delle farmacie, la cui titolarità e gestione può avvenire, tramite la partecipazione comunale o esclusiva da privati la cui disciplina è parzialmente differente. La disciplina delle farmacie private sulla esclusività della gestione di cui all'art. 7. 1.n. 362/1991 non si applica alle farmacie comunali, destinatarie del diverso regime giuridico di cui all'art. 10 1.n. 362 cit. [7].

La prima modalità di affidamento della gestione della farmacia è l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, può avvenire tramite appalto di servizi o concessioni di servizi. Il legislatore, in merito ha favorito, ove possibile in relazione al servizio erogato, la concessione di servizi rispetto l'appalto, al fine di assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico aggiudicatario della relativa procedura ad evidenza pubblica.

L'art. 177 del d.lgs. n. 36/2023, attualmente vigente in materia di concessioni, stabilisce che il rischio operativo ricorre quando, in condizioni operative ordinarie, non risulta assicurato il recupero degli

[7] TAR Piemonte, Torino, sez. II, 19 maggio 2021, n. 502

investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La quota di rischio trasferita al concessionario deve tradursi in una reale esposizione alle oscillazioni del mercato, tale per cui le eventuali perdite che il concessionario potrebbe subire non siano meramente simboliche né irrilevanti. Il rischio operativo si articola sia in un rischio dal lato della domanda sia in un rischio dal lato dell'offerta. Per rischio dal lato della domanda si intende quello connesso alla domanda effettiva dei lavori o dei servizi oggetto del rapporto concessorio. Il rischio dal lato dell'offerta, invece, riguarda l'erogazione dei lavori o dei servizi e, in particolare, la possibilità che la prestazione non rispetti i livelli qualitativi e quantitativi previsti dal contratto.

Con riferimento alle modalità procedurali, l'art. 183 del d.lgs. n. 36/2023 dispone che le concessioni siano aggiudicate sulla base di criteri di aggiudicazione individuati dall'ente concedente, a condizione che risultino soddisfatti specifici presupposti. In particolare, è richiesto che:

a) l'offerta sia conforme agli eventuali requisiti minimi stabiliti dall'ente concedente;
b) l'offerta rispetti le condizioni di partecipazione relative alle capacità tecniche e professionali, nonché alla capacità economica e finanziaria previste dal bando;
c) l'offerente non versi in alcuna delle cause di esclusione dalla procedura di aggiudicazione di cui agli artt. 94 e 95, anche con riferimento agli accordi internazionali elencati nell'allegato X alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

I cosiddetti "requisiti minimi" individuano l'insieme delle condizioni e delle caratteristiche che ogni offerta deve possedere, con particolare riguardo agli aspetti tecnici, fisici, funzionali e giuridici.

Nel bando di concessione sono indicati l'oggetto della concessione e le condizioni di partecipazione, mentre nell'invito a presentare offerte o negli ulteriori documenti di gara viene fornita la descrizione dei criteri di aggiudicazione e, ove previsto, dei requisiti minimi richiesti.

Con riferimento ai criteri di aggiudicazione, è innanzitutto previsto che l'ente concedente ponga a base di gara un progetto di fattibilità, demandando all'aggiudicatario la redazione del livello progettuale successivo. Tali criteri devono avere carattere oggettivo, in modo da garantire una valutazione delle offerte in un contesto di effettiva concorrenza e consentire l'individuazione del complessivo vantaggio economico per l'ente concedente. Essi devono inoltre essere strettamente collegati all'oggetto della concessione e non possono attribuire all'amministrazione una libertà di scelta incondizionata; tra i criteri utilizzabili rientrano, tra l'altro, quelli di natura ambientale, sociale o connessi all'innovazione.

La seconda modalità di affidamento della gestione della farmacia avviene tramite l'affidamento a società mista pubblico – privata. "*Il modulo della società mista può essere utilizzato per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di servizi pubblici di interesse generale, con allocazione di tutto o parte del "rischio operativo" in capo alla società affidataria dell'attività gestoria da prestare in favore degli utenti. Tale modulo, invece, non può essere utilizzato per i "servizi strumentali", cioè integranti prestazioni da erogarsi direttamente a favore dell'amministrazione, nell'ambito di una cornice negoziale di contratto di appalto pubblico*" [8]

L'art. 16 del d.lgs. n. 201/2022, che disciplina l'affidamento alla società mista, rinvia alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 175/2016. In particolare, l'art. 17 di quest'ultimo decreto stabilisce che:
a) la selezione del socio privato deve avvenire mediante procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto della disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici, e ha ad oggetto sia la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato, sia l'affidamento del contratto di appalto o di concessione costituente l'oggetto esclusivo dell'attività della società mista;
b) la partecipazione del socio privato non può essere inferiore al 30% del capitale sociale.

[8] TAR Lazio, Roma, sez. II, 30 gennaio 2018, n. 1088

Il socio privato è inoltre tenuto a essere in possesso dei requisiti di qualificazione previsti da disposizioni legislative o regolamentari con riferimento alla prestazione per la quale la società è stata costituita.

Tuttavia, qualora la società appositamente costituita, che non rivesta la qualifica di organismo di diritto pubblico, proceda alla realizzazione dell'opera o del servizio, le regole dell'evidenza pubblica possono non trovare applicazione a condizione che:

1. la scelta del socio privato sia avvenuta nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica;
2. il socio privato sia in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal d.lgs. n. 50/2016 in relazione alla prestazione oggetto dell'attività sociale;
3. la società realizzi direttamente l'opera o il servizio in misura superiore al 70% dell'importo complessivo.

Alcune criticità applicative emergono con riferimento al tema della risarcibilità del danno ex art. 2043 c.c. derivante dall'affidamento del privato in caso di mancata apertura della farmacia comunale. Le incertezze in chiave risarcitoria riguardano, in particolare, l'ipotesi in cui l'amministrazione non abbia rilasciato al socio privato il titolo autorizzatorio necessario all'apertura. Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che la società che assume la veste di socio privato, anteriormente all'adozione del provvedimento regionale di autorizzazione all'apertura della sede farmaceutica, non è titolare di alcun bene della vita, il quale viene in rilievo solo successivamente al rilascio del titolo concessorio[9].

Il terzo modello di gestione per il servizio pubblico locale della farmacia è l'affidamento a società in house[10]. L'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 richiama espressamente la disciplina contenuta nell'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016. Se il servizio affidato è di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, l'ente deve adottare la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che sia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio. La scelta del servizio tramite società in house deve essere congruamente motivata [11] a maggior ragione, ogniqualvolta l'affidamento sia di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria in materia di contratti pubblici.

I requisiti per l'affidamento in house sono i seguenti:

- controllo analogo dell'amministrazione aggiudicatrice nei confronti della società in house;

- attività prevalente, la società in house deve esercitare in modo statutario la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti.

- il capitale sociale, deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a soggetti privati.

Il contratto di servizio deve essere stipulato entro sessanta giorni, secondo l'art. 17 comma 3 d.lgs n. 201/2022, decorrenti dalla pubblicazione dei provvedimenti sul sito dell'ente e sul sito dell'ANNAC ai seni dell'art. 31, comma 2 del d.lgs n. 201/2022.

La giurisprudenza ritiene che l'affidamento in house, pur avvenendo in assenza di una procedura competitiva, costituisca comunque una modalità di affidamento del servizio pubblico alternativa all'appalto o alla concessione, con la conseguenza che le relative controversie sono assoggettate al rito speciale degli appalti di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a.

[9] TAR Campania, Napoli, sez. V, 4 ottobre 2021 n. 6208
[10] Cons. Stato, sez. I, 30 marzo 2022, n. 687
[11] TAR Lombardia, Milano, sez. III, 3 ottobre 2016, n. 1781

L'art. 14 lett. d) d.lgs n. 201/2022 prevede la possibilità di affidare il servizio, anche farmaceutico, in "economia" o per mezzo di "aziende speciali". Questo affidamento consente all'ente locale di gestire direttamente ed autonomamente il servizio farmaceutico tramite i propri organi nell'esercizio dei propri poteri.

La gestione in economia è una forma di affidamento per la gestione di tutti i sevizi privi di rilevanza economica di modeste dimensioni o entità tali da giustificare una possibile deroga all'affidamento e gestione del servizio tramite "azienda speciale" o società "in house".

L'art. 114 del d.lgs n. 267/2000 disciplina l'azienda speciale*: 'L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale*".

L'azienda speciale è "ente strumentale", analogamente alle società in house, si presenta come una forma di articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione.

Per il modello di gestione della azienda speciale (e consortile) come per la gestione in economia non si procede ad ulteriori approfondimenti in quanto modelli oramai desueti e superati.

In linea generale, in Italia l'attività di assistenza farmaceutica rientra nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (SSN), che ne assicura il coordinamento a livello regionale attraverso la previsione di apposite sedi farmaceutiche distribuite sul territorio dei singoli comuni.

In ragione delle peculiari modalità di organizzazione e gestione del servizio, la dottrina si è a lungo interrogata sulla natura giuridica dell'attività di assistenza farmaceutica.

Secondo un primo orientamento, tale attività deve essere qualificata come servizio pubblico locale, in quanto il servizio risulta gestito direttamente dall'ente locale ovvero affidato a soggetti da esso controllati.

Un diverso orientamento, invece, riconduce l'assistenza farmaceutica nell'alveo di una mera attività economica privata a finalità sociali, rilevando come, a prescindere dalla non necessaria presenza di farmacie pubbliche, la legge attribuisca espressamente la titolarità del servizio al Servizio sanitario nazionale, manifestando in tal modo la volontà di mantenere in capo al settore pubblico, quantomeno, la responsabilità complessiva dell'erogazione del servizio.

Secondo un terzo orientamento, infine, il servizio di assistenza farmaceutica deve essere ricondotto alla categoria dei servizi pubblici aventi ad oggetto la produzione di beni e lo svolgimento di attività dirette al perseguimento di finalità sociali e alla promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali. Tale ricostruzione trova fondamento, da un lato, nell'immediata strumentalità del servizio rispetto alla tutela del diritto alla salute, che ne impone la titolarità pubblica, e, dall'altro, nella chiara configurazione del settore in termini di mercato, inteso come ambito di scambio di beni e servizi dietro corrispettivo[12].

Ai fini di un corretto inquadramento della natura giuridica del servizio di assistenza farmaceutica, occorre prescindere sia dalla titolarità del servizio sia dalla titolarità della gestione, pubblica o privata, concentrandosi piuttosto sulla finalità del servizio stesso e sul rapporto che intercorre tra ASL, comuni e farmacie.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si può affermare che la finalità del servizio farmaceutico sia quella di garantire assistenza a livello locale, configurandosi così come servizio pubblico locale a rilevanza economica. In particolare, il gestore della farmacia eroga direttamente un servizio alla collettività,

[12] M. CALABRO', *op. cit.*

integrando quindi una funzione pubblica, ma allo stesso tempo assicurando una redditività economica per il soggetto che gestisce il servizio.

Per quanto concerne il secondo elemento, ossia il legame tra ASL, enti locali e farmacie, occorre precisare quanto segue: le ASL hanno il compito di controllare e coordinare il servizio farmaceutico; i comuni, direttamente o tramite soggetti terzi, provvedono all'erogazione del servizio; le farmacie, pubbliche o private, che hanno ottenuto l'autorizzazione regionale per l'erogazione del servizio, risultano collegate all'amministrazione attraverso una sorta di rapporto di concessione-contratto, elaborato dalla giurisprudenza, che "[…]costituisce l'atto consequenziale a una pluralità di procedimenti convergenti: da un lato la scelta della forma di gestione da parte del comune, dall'altro il rilascio dell'autorizzazione all'apertura ed esercizio della farmacia. Rimane fermo che il rilascio dell'autorizzazione, subordinato al rispetto dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per l'erogazione del servizio, possa rientrare nello stesso procedimento.[13]"

Ne consegue che la titolarità del servizio farmaceutico non influenza la qualificazione giuridica dell'assistenza farmaceutica; ciò che rileva è invece la finalità del servizio.

Tali considerazioni sembrano trovare conferma nel d.lgs. n. 201/2022, che ha inserito la disciplina del servizio farmaceutico all'interno della nuova normativa sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, la novella di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 201/2022 sembra qualificare l'assistenza farmaceutica come:
a) **servizio pubblico locale**, facendo riferimento alla funzione oggettiva del servizio, indipendentemente dalla titolarità;

b) **servizio di rilevanza economica**, ossia volto allo scambio di beni e servizi e alla generazione di redditività per il gestore.

Da ciò consegue che appare ormai superato l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale secondo cui la qualificazione della natura giuridica del servizio di assistenza farmaceutica dovesse basarsi sulla titolarità del servizio, ossia sulla cosiddetta funzione soggettiva del servizio pubblico locale.

Nell'ambito della qualificazione giuridica del servizio farmaceutico comunale, la giurisprudenza costituzionale e contabile ha costantemente richiamato la centralità del diritto alla salute dei cittadini come principio guida nell'interpretazione della normativa sul settore. La Corte costituzionale ha più volte chiarito che la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata ad assicurare l'accesso dei cittadini ai medicinali, garantendo in tal modo la tutela del fondamentale diritto alla salute, mentre il carattere professionale e commerciale del farmacista assume rilevanza secondaria (Corte cost., sent. 10 ottobre 2006, n. 87).

In tale prospettiva, la disciplina dell'art. 9 della legge n. 475/1968, pur risalente a un contesto normativo precedente, conserva piena vigenza e trova conferma nel più recente d.lgs. n. 201/2022 (art. 34), che ha introdotto una norma di coordinamento in materia di farmacie comunali. Il legislatore ha inteso che il rinvio operato dall'art. 9 della legge n. 475/1968 alle modalità di gestione previste dalla legge n. 142/1990 sia da intendersi oggi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del d.lgs. 201/2022, superando le incertezze interpretative circa la configurabilità delle farmacie comunali quali servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La giurisprudenza contabile ha più volte confermato che il servizio farmaceutico deve essere ricondotto alla categoria dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, coerentemente con l'art. 9 della legge n.

[13] F.GARDINI, *Il trasferimento della titolarità della farmacia comunale: asta pubblica e diritto di prelazione, in Riv. Dir. San. Farm., 2019, 7 ss.*

475/1968, con il T.U.S.P. (d.lgs. n. 175/2016) e con il T.U.S.P.L. (d.lgs. n. 201/2022) (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. N. 110/2025/PAR; SRC Lombardia n. 532/2012/PAR; SRC Marche n. 57/2013/PAR).

In particolare, la gestione delle farmacie comunali può avvenire non solo attraverso le modalità tradizionali previste dalla legge speciale (in economia, tramite azienda speciale, consorzi tra Comuni o società costituite con i farmacisti), ma anche mediante società in house, società miste o procedura concorsuale, in coerenza con gli strumenti moderni di affidamento dei servizi di interesse economico generale di livello locale (artt. 16-17 d.lgs. n. 201/2022; art. 174, c. 4, d.lgs. 50/2016).

Tale impostazione conferma che la titolarità del servizio non incide sulla sua qualificazione giuridica, la quale va valutata sulla base della finalità pubblica e del legame con la comunità locale, assicurando l'erogazione del servizio farmaceutico nel rispetto dei principi di efficacia, continuità e tutela del diritto alla salute.[14]

2. La società AFM quale società in House, come esperienza pregressa

2.1 I requisiti della società in house

L'**in house providing** costituisce una modalità di affidamento in deroga alla normativa comunitaria in materia di contratti pubblici, in quanto l'affidamento del servizio avviene senza il previo esperimento di una procedura di gara.
Secondo l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia dell'Unione europea, infatti, la disciplina comunitaria sugli appalti non trova applicazione qualora non sussista una vera e propria relazione contrattuale tra soggetti distinti. In particolare, è stato affermato che la procedura ad evidenza pubblica non è necessaria nel caso in cui, contestualmente, l'ente locale eserciti sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e tale soggetto realizzi la parte più rilevante della propria attività in favore dell'ente o degli enti che lo controllano.

L'art. 2 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSPP), rubricato "Definizioni", alla lettera o), definisce la **società in house** come quella società sulla quale un'amministrazione esercita il controllo analogo, ovvero più amministrazioni esercitano un controllo analogo congiunto, nella quale l'eventuale partecipazione di capitali privati avviene nelle forme previste dall'art. 16, comma 1, e che soddisfa il requisito dell'attività prevalente di cui al medesimo articolo.

Le caratteristiche della società in house

I requisiti fondamentali del modello in house providing sono:

- l'esercizio del **controllo analogo**;
- lo svolgimento di un'**attività prevalente** in favore dell'ente o degli enti controllanti;
- la **partecipazione pubblica totalitaria**, fatte salve le eccezioni previste dalla legge.

Il controllo analogo

Il primo requisito è rappresentato dal controllo analogo.

[14] Si veda Corte dei conti Emilia Romagna deliberazione n. 127/2025/Par

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), del TUSPP, esso ricorre quando l'amministrazione esercita sulla società controllata «un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della stessa».

Il controllo analogo si inserisce nel più ampio potere di direzione e vigilanza spettante all'ente pubblico e si esplica attraverso strumenti di diritto societario e di diritto pubblico. In particolare, gli strumenti di diritto societario consentono di garantire l'intensità del controllo richiesta per giustificare l'esenzione dall'obbligo di gara e si concretizzano, in primo luogo, nei **patti parasociali** e nelle **clausole statutarie**.

Il controllo analogo può essere esercitato anche in forma congiunta; secondo l'orientamento attualmente prevalente, esso può realizzarsi anche mediante la sottoscrizione di patti parasociali tra le amministrazioni partecipanti.
Accanto a tali strumenti, assumono rilievo le clausole statutarie, ossia quelle disposizioni inserite nello statuto societario che attribuiscono ai soci pubblici specifici poteri di indirizzo, direzione e controllo sull'attività della società.

Oltre agli strumenti di diritto societario, anche il diritto pubblico mette a disposizione meccanismi idonei ad assicurare l'esercizio del controllo analogo. In tale ambito assumono particolare rilevanza il **contratto di servizio** e i sistemi di **controllo interno**, in particolare il controllo di gestione e il controllo strategico.

Nel contesto delle società in house, il contratto di servizio rappresenta uno strumento essenziale per garantire un controllo continuativo sull'attività svolta. Il controllo di gestione è finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati mediante eventuali interventi correttivi tempestivi. Il controllo strategico, invece, è volto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani e programmi, verificando la coerenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati.

Il controllo di gestione si articola, almeno, in tre fasi: la definizione di un piano dettagliato degli obiettivi; la rilevazione dei dati relativi a costi, proventi e risultati; la valutazione degli stessi. Quest'ultima fase, ai sensi dell'art. 198 del d.lgs. n. 267/2000, consiste nel fornire le conclusioni del controllo agli amministratori, ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, nonché ai responsabili dei servizi, affinché dispongano degli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione.
Tale sistema di controllo si estende anche agli erogatori di servizi pubblici, incluse le società in house; in tal caso, il contratto di servizio deve prevedere, in capo all'affidatario, specifici obblighi informativi e di rendicontazione, al fine di consentire all'amministrazione di verificare la gestione del servizio in relazione agli obiettivi assegnati.

Tipologie di controllo analogo

Il modello dell'in house providing può declinarsi in diverse forme.

Si parla di **in house frazionato o pluripartecipato** quando il controllo sul soggetto affidatario è esercitato da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, a condizione che:
i) gli organi decisionali della società controllata siano composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni partecipanti;
ii) tali amministrazioni siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società;
iii) la società non persegua interessi contrari a quelli delle amministrazioni controllanti.

L'**in house invertito o capovolto** ricorre quando il soggetto controllato, a sua volta amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, affida un appalto o una concessione al soggetto controllante.

L'**in house orizzontale** si configura, invece, quando una persona giuridica controllata, che riveste la qualifica di amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, affida un appalto o una concessione a un altro soggetto giuridico controllato dalla medesima amministrazione. In tal caso, l'ente pubblico esercita il controllo analogo su due operatori economici distinti, di cui uno affida un appalto all'altro.

Infine, si parla di **in house a cascata o indiretto** quando il controllo è esercitato tramite una persona giuridica intermedia, anch'essa controllata dall'amministrazione aggiudicatrice. In tale ipotesi, l'amministrazione esercita il controllo analogo su un ente che, a sua volta, controlla la società in house destinataria dell'affidamento diretto. Al riguardo, le Linee guida ANAC n. 7 precisano che, nei casi di in house a cascata, l'Autorità verifica la sussistenza del controllo analogo sia dell'amministrazione sulla società intermedia, sia di quest'ultima sulla società finale, ai fini dell'iscrizione nell'Elenco previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Il requisito dell'attività prevalente

Anche con riferimento al requisito dell'attività prevalente, l'interpretazione è stata fornita dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha chiarito che le condizioni individuate dalla sentenza *Teckal* mirano, in particolare, a evitare distorsioni della concorrenza.
Secondo la Corte di Giustizia, l'affidamento in house ricorre quando le prestazioni dell'impresa sono destinate in via principale all'ente o agli enti pubblici che la controllano, mentre le attività svolte a favore di soggetti terzi assumono carattere residuale.

Il previgente Codice dei contratti pubblici, all'art. 5, comma 1, lett. b), in attuazione delle direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE, stabiliva che l'attività del soggetto affidatario è considerata prevalente quando oltre l'80% delle attività è svolto nell'esecuzione di compiti affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche da essa controllate.
Ai fini della determinazione di tale percentuale, occorreva fare riferimento al fatturato medio complessivo ovvero ad altre misure idonee fondate sull'attività, quali i costi sostenuti nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori nei tre anni precedenti l'affidamento. In mancanza di tali dati, era sufficiente dimostrare, anche sulla base di proiezioni, la credibilità del livello di attività previsto.

Il requisito dell'attività prevalente, unitamente a quello del controllo analogo, consente pertanto di qualificare la società in house come parte integrante dell'organizzazione dell'ente controllante.

La partecipazione pubblica totalitaria

Per lungo tempo si è ritenuto che la presenza di capitale privato fosse incompatibile con il modello in house, in quanto idonea a compromettere il perseguimento esclusivo dell'interesse pubblico. Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito a un'evoluzione interpretativa.

La Corte di Giustizia, già nel 2008, ha chiarito che la mera possibilità astratta di partecipazione di capitali privati non è sufficiente, in assenza di una loro effettiva presenza al momento dell'affidamento, a escludere il requisito del controllo analogo. L'obbligo di procedere a gara deve infatti essere valutato con riferimento alle condizioni esistenti alla data dell'aggiudicazione.

In linea con tale orientamento, il Consiglio di Stato, nel 2018, ha ribadito che le società in house possono ricevere affidamenti diretti solo in assenza di partecipazioni private, fatta eccezione per quelle previste da norme di legge e purché tali partecipazioni non comportino poteri di controllo, di veto o un'influenza determinante sulla società.

Ne consegue che il requisito della partecipazione pubblica totalitaria ha assunto una propria autonomia, ammettendo limitate forme di partecipazione privata esclusivamente nei casi previsti dalla legge e a condizione che non incidano sull'assetto del controllo pubblico. In tal senso, l'art. 16, comma 1, del

TUSPP stabilisce che le società in house possono ricevere affidamenti diretti solo se non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella imposta da disposizioni legislative e purché essa non comporti controllo, potere di veto o l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

La Corte di cassazione è più volte intervenuta per risolvere il riparto di giurisdizione della Corte dei Conti sugli atti compiuti dagli amministratori delle società e può affermarsi che si è ormai consolidata giurisprudenza della medesima Corte secondo la quale occorre prendere in considerazione la verifica della sussistenza del rapporto in house sotto un profilo meramente formale.

Infatti, per la Corte di cassazione, è necessario verificare la «ricorrenza dei requisiti propri della società in house, i quali costituiscono il presupposto della giurisdizione della Corte dei Conti sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali per i danni da essi cagionali al patrimonio della società, deve compiersi con riguardo alle norme ed alle previsioni statutarie vigenti alla data del fatto illecito (cfr. Cass., sez. Un., 28/6/2018, n. 17188), e la cognizione in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici spetta alla Corte dei Conti solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite in house providing, i quali devono risultare da precise disposizioni statutarie in vigore all'epoca, non avendo alcun rilievo la loro ricorrenza in fatto, essendo al riguardo essenziale, (…), che siano resi manifesti nei rapporti interni ed esterni il carattere istituzionalmente servente della società in house e la sua fisionomia di mera articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione a quella di soggetto giuridico esterno e autonomo dalla P.A. (cfr. Cass., Sez. Un., 21/6/2019, n. 16641, cfr. altresì Cass., sez. Un. 11/9/2019, n. 22712)».

Conclusivamente sul punto si osserva che per la Corte di cassazione si ha società in house allorché risultano nello statuto della società i tre requisisti fondamentali dell'in house.

b. Secondo Anac: l'elenco di cui all'art. 192 codice dei contratti (vecchio).

Secondo l'abrogato art. 192 comma 2 del vecchio codice dei contratti, l'Anac teneva il registro dell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

In merito alla valenza giuridica dell'iscrizione alle liste suddette, ai fini del riconoscimento dell'in house, il Consiglio di Stato, comm. Spec., 01.02.2017 n. 282, ha reso parere favorevole con osservazioni sulle Linee guida "vincolanti" dell'ANAC e – rilevato che lo scopo della norma è garantire pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici – fornisce una ricostruzione in cui la funzione di controllo dell'ANAC è pienamente compatibile con il divieto di introdurre "livelli di regolazione superiori a quelli minimi" richiesti dalle direttive europee (cd. "goldplating"). Da un lato, il Consiglio di Stato ha affermato che la pubblicità prevista dalla legge non è "costitutiva" ma "dichiarativa": in presenza dei requisiti di legge, la domanda di iscrizione all'elenco consente di per sé "di procedere all'affidamento senza gara, senza bisogno dell'intermediazione di un'attività provvedimentale preventiva" (ovvero, non occorre un esplicito atto dell'ANAC di iscrizione all'elenco). Dall'altro, il Consiglio ha affermato che "la domanda innesca una fase di controllo dell'ANAC" che, in caso di esito negativo, si traduce in un provvedimento che impedisce futuri affidamenti in house. Questo provvedimento è impugnabile davanti al giudice amministrativo, poiché "ha carattere autoritativo ed effetto lesivo".

Accanto alle previsioni statutarie, che delineano l'assetto organizzativo e i poteri di indirizzo e controllo dell'ente socio, un ruolo fondamentale nell'attuazione del modello in house è svolto dal contratto di servizio.

Tale strumento consente di declinare in termini operativi il controllo analogo, assicurando all'amministrazione affidante un monitoraggio costante sull'andamento della gestione, sul raggiungimento degli obiettivi assegnati e sul rispetto dei livelli qualitativi ed economici del servizio.

Il contratto di servizio, pertanto, integra e completa le disposizioni statutarie, costituendo il principale veicolo attraverso cui l'ente esercita i controlli di gestione e strategici sulla società affidataria, in coerenza con il quadro normativo di riferimento in materia di affidamenti in house.

2.2 Lo statuto di AFM

Lo statuto della società AFM costituisce il principale strumento attraverso il quale viene definito l'assetto organizzativo, gestionale e proprietario della società, nonché il sistema dei poteri spettanti all'ente o agli enti soci. Esso rappresenta, pertanto, la fonte primaria per la verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento per la qualificazione della società quale organismo in house providing.

In particolare, le disposizioni statutarie assumono rilievo in relazione alla configurazione del controllo analogo, in quanto disciplinano i poteri di indirizzo, direzione e vigilanza esercitati dall'ente socio, incidendo sulle decisioni strategiche e sulle scelte rilevanti della società. Attraverso lo statuto vengono infatti regolati i rapporti tra l'assemblea dei soci e gli organi amministrativi, le modalità di nomina e revoca degli amministratori, nonché i meccanismi di controllo sull'attività gestionale.

Lo statuto rileva altresì ai fini della verifica del requisito dell'attività prevalente, in quanto l'oggetto sociale e le eventuali limitazioni allo svolgimento di attività a favore di soggetti terzi consentono di accertare che l'attività della società sia orientata in via principale allo svolgimento dei compiti affidati dall'ente controllante, in coerenza con quanto richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza in materia di affidamenti in house.

Ulteriore profilo di rilievo è rappresentato dall'assetto proprietario della società, così come risultante dalle disposizioni statutarie in materia di capitale sociale e partecipazioni. In tale ambito, lo statuto consente di verificare il rispetto del requisito della partecipazione pubblica totalitaria, ferma restando la possibilità di ammettere limitate forme di partecipazione privata esclusivamente nei casi e alle condizioni previste dalla legge, senza che ciò comporti l'esercizio di un'influenza determinante sulla società.

Nel complesso, l'analisi dello statuto della società AFM evidenzia un assetto coerente con il modello dell' in house providing, in quanto idoneo a garantire l'effettivo esercizio del controllo analogo da parte dell'ente socio, nonché il rispetto dei requisiti dell'attività prevalente e della natura pubblica della partecipazione societaria. Lo statuto costituisce, pertanto, il presupposto strutturale su cui si fonda la legittimità dell'affidamento diretto del servizio.

2.3 Il contratto di servizio di AFM

Accanto allo statuto, il contratto di servizio rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione affidante disciplina in modo puntuale e operativo i rapporti con la società in house, definendo le modalità di svolgimento del servizio, gli obiettivi da conseguire e i livelli qualitativi ed economici delle prestazioni rese.

Nel modello dell' in house providing, il contratto di servizio assume una funzione centrale nell'attuazione concreta del controllo analogo, in quanto consente all'ente di esercitare un monitoraggio costante sull'attività della società affidataria. Attraverso tale strumento vengono infatti regolati gli obblighi di programmazione, rendicontazione e reportistica, nonché i poteri di verifica e di intervento dell'amministrazione in caso di scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati.

Il contratto di servizio costituisce inoltre il principale veicolo per l'esercizio del controllo di gestione e del controllo strategico sulla società in house. In esso trovano definizione gli indicatori di performance, i criteri di valutazione dei risultati e le modalità di verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, in coerenza con il sistema dei controlli interni dell'ente.

Sotto tale profilo, il contratto di servizio integra e completa le previsioni statutarie, traducendo i poteri di indirizzo e controllo dell'ente socio in strumenti operativi e verificabili. Esso consente, in particolare, di assicurare che l'attività della società sia effettivamente orientata al perseguimento degli obiettivi pubblici assegnati e che la gestione del servizio avvenga nel rispetto dei principi di buon andamento, trasparenza ed economicità.

Nel complesso, il contratto di servizio stipulato con la società AFM si inserisce coerentemente nel quadro normativo di riferimento in materia di affidamenti in house, rafforzando l'effettività del controllo esercitato dall'ente affidante e contribuendo a garantire la legittimità e la sostenibilità del modello di gestione adottato.

Tramite tale contratto la società A.F.M. S.r.l. gestisce le seguenti farmacie:

	NOME	INDIRIZZO	TIPO
1	COMUNALE 1 PORTA MARE	Corso Porta Mare n. 112	URB
2	COMUNALE 2 ESTENSE	Via Bologna n. 133	URB
3	COMUNALE 3 GAIBANELLA	Via Brigata Partigiana Babini n. 32	RUR
4	COMUNALE 4 ARIANUOVA	Via Arianuova n. 117	URB
5	COMUNALE 5 MIZZANA	Via Modena n. 185	URB
6	COMUNALE 6 DEL NAVIGLIO	Via del Naviglio n. 11	URB
7	COMUNALE 7 BARCO	Via Bentivoglio n. 156/b	URB
8	COMUNALE 8 STAZIONE	P.le Stazione n. 5	URB
9	COMUNALE 9 FORO BOARIO	Via Zappaterra n. 1	URB
10	COMUNALE 10 KRASNODAR	V.le Krasnodar n. 39	URB
11	COMUNALE 11 PONTEGRADELLA	Via Pioppa n. 170	RUR

Il monitoraggio

L'attività di monitoraggio costante periodico e sistematico è affidata:

- Al sistema di controllo analogo previsto dallo statuto della società
- Dal contratto di servizio ove è previsto:
  i. Art. 25 (Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori)
  ii. Art. 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione);
  iii. Art. 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici Locali)

2.4 L'analisi periodica per la giustificazione delle società in house e la razionalizzazione periodica ex art. 20 del Tusp

Il comma 5 dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 prevede, infine, l'obbligo per l'ente locale di procedere all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, secondo quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016. In particolare, l'ente è tenuto a dare conto, nel provvedimento adottato ai sensi del comma 1 del medesimo art. 20, delle ragioni che, sotto il profilo economico e della

qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a una società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

La disposizione richiama, dunque, la disciplina della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche prevista dall'art. 20 del TUSP, il quale stabilisce, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti indicati dal comma 2, un piano di riassetto finalizzato alla razionalizzazione, fusione o soppressione delle stesse, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Il successivo comma 3 dispone, inoltre, che i provvedimenti di razionalizzazione periodica siano adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno e trasmessi alla struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro — cui l'art. 15 del d.lgs. n. 175/2016 attribuisce specifiche competenze in materia di monitoraggio, indirizzo e coordinamento delle società a partecipazione pubblica — nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'attività di monitoraggio dell'assetto complessivo delle partecipazioni assume, pertanto, carattere sistematico e comporta, in capo alle amministrazioni pubbliche, l'obbligo di procedere annualmente all'esame delle società partecipate e, ove ne ricorrano i presupposti, alla predisposizione di un piano di riassetto volto alla loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche attraverso la messa in liquidazione o la cessione delle partecipazioni detenute.

Il comma 2 del richiamato art. 20 individua, in particolare, i casi in cui devono essere adottati i piani di razionalizzazione, corredati da un'apposita relazione tecnica. Tali ipotesi ricorrono quando le amministrazioni rilevino:

i) partecipazioni in società che non rientrano negli ambiti di attività che, ai sensi dell'art. 4 del TUSP, giustificano la costituzione o il mantenimento di società a partecipazione pubblica;
ii) società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
iii) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
iv) partecipazioni in società che abbiano conseguito, nel triennio precedente, un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
v) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di servizi di interesse generale che abbiano registrato un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
vi) esigenze di contenimento dei costi di funzionamento;
vii) esigenze di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4 del TUSP.

Alla luce di tale quadro normativo, il comma 5 dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 distingue due diverse ipotesi, a seconda che sussistano o meno i presupposti di cui all'art. 20, comma 2, del TUSP. Nel caso in cui tali presupposti ricorrano, l'ente locale è tenuto ad adottare un piano di razionalizzazione, prevedendo un intervento di riassetto finalizzato alla razionalizzazione, fusione o soppressione della partecipazione, anche mediante messa in liquidazione o cessione della propria quota nella società in house.

Qualora, invece, tali presupposti non ricorrano, l'ente locale è tenuto a motivare espressamente, nel provvedimento annuale adottato ai sensi dell'art. 20, comma 1, del TUSP, le ragioni che, sotto il profilo economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alla società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

2.5 L'analisi periodica della società AFM

2.5.1 Le ragioni del mancato ricorso al mercato in considerazione all'efficacia, efficienza ed economicità della società

a motivare le ragioni economiche e qualitative che giustificano il mantenimento dell'affidamento in house nell'ambito della revisione periodica di cui all'art. 20 del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

a) Verifica preliminare dei presupposti ex art. 20, comma 2, TUSP

In via preliminare, si rileva che non ricorrono le condizioni che impongono l'adozione di un piano di razionalizzazione. In particolare, la società AFM:

- opera nell'ambito delle finalità consentite dall'art. 4 TUSP, trattandosi di gestione di un servizio di interesse generale;
- non presenta criticità strutturali sotto il profilo organizzativo;
- non ha registrato perdite di esercizio negli ultimi anni;
- non evidenzia duplicazioni di attività rispetto ad altre partecipazioni dell'ente;
- non rientra nelle ipotesi di fatturato insufficiente o risultato negativo previste dall'art. 20, comma 2.

Non sussistendo dunque i presupposti per interventi di riassetto o dismissione, l'analisi deve concentrarsi sulla convenienza del mantenimento dell'affidamento rispetto all'eventuale ricorso al mercato.

b) Valutazione dell'efficienza ed efficacia gestionale

I risultati economico-finanziari e patrimoniali conseguiti collocano la società all'interno dei range di benchmark delle società in house e private operanti nel medesimo settore territoriale.

Ciò consente di ritenere che la gestione sia:

- **efficace**, in quanto coerente con gli obiettivi dell'ente locale;
- **efficiente**, in relazione all'utilizzo delle risorse disponibili;
- **economica**, sotto il profilo della corretta gestione delle risorse pubbliche.

L'assenza di scostamenti significativi rispetto ai parametri di settore esclude che il ricorso al mercato garantirebbe, in termini comparativi, risultati migliori.

c) Convenienza economica e sostenibilità finanziaria

L'analisi economico-finanziaria evidenzia:

- equilibrio strutturale tra costi e ricavi;
- risultati di esercizio positivi;
- rendimento del capitale investito (utile/capitale sociale) coerente con il settore.

La convenienza economica si manifesta nella capacità della società di creare valore nel tempo e di assicurare una redditività adeguata rispetto al capitale investito.

Quanto alla sostenibilità finanziaria:

- in senso **oggettivo**, la società genera flussi di cassa idonei a sostenere investimenti e impegni assunti;
- in senso **soggettivo**, gli investimenti effettuati dall'ente socio risultano compatibili con gli equilibri del bilancio comunale.

Non emergono, pertanto, elementi che rendano preferibile il ricorso al mercato.

2.5.2 I benefici per la collettività

Alla luce del quadro normativo richiamato al paragrafo 2.4, e in particolare dell'art. 17, comma 5, del Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, l'ente locale è tenuto

La gestione in house della società AFM non si esaurisce nella dimensione economica, ma produce benefici diretti per la collettività amministrata.

In particolare, l'attività svolta:

- persegue obiettivi di **universalità**, garantendo la continuità del presidio farmaceutico sul territorio;
- assolve a finalità di **socialità**, integrandosi con le politiche socio-sanitarie locali;
- assicura l'**accessibilità** del servizio, anche in funzione di esigenze territoriali non esclusivamente orientate al profitto.

La gestione pubblicistica consente all'amministrazione di esercitare un controllo diretto sugli indirizzi strategici e di orientare l'attività verso il soddisfacimento dell'interesse generale, superando una logica meramente concorrenziale.

2.5.3 Le ragioni per il mantenimento dell'affidamento in house

Alla luce delle valutazioni svolte, il mantenimento dell'affidamento in house risulta giustificato sotto un duplice profilo: qualitativo ed economico.

a) Qualità del servizio

La gestione in house consente:

- maggiore integrazione con la programmazione comunale;
- controllo analogo effettivo;
- stabilità organizzativa;
- continuità nella prestazione del servizio.

Non emergono elementi che dimostrino un miglioramento qualitativo derivante da un affidamento a terzi.

b) Equilibrio economico-finanziario

La società ha mantenuto nel tempo:

- equilibrio economico;
- equilibrio finanziario;

- equilibrio patrimoniale.

Non sono state registrate perdite di esercizio negli ultimi anni e non si sono verificati effetti negativi sugli equilibri di bilancio del Comune.

c) Risultati conseguiti

- Assenza di perdite di esercizio.
- Rendimento positivo del capitale investito.
- Coerenza dei risultati con i parametri medi di settore.

In conformità all'art. 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022 e all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, sussistono le condizioni per il mantenimento dell'affidamento in house alla società AFM.

Il modello gestionale adottato risulta:

- adeguato sotto il profilo qualitativo,
- sostenibile sotto il profilo economico-finanziario,
- coerente con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

3 Relazione quinquennale sulla gestione pregressa 2021-2025

3.1 Obiettivi e risultati

La presente Relazione quinquennale sulla gestione illustra in modo organico e sistematico l'attività svolta da AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. nel periodo 2021–2025, in attuazione del Contratto di Servizio stipulato con il Comune di Ferrara. Il documento ha finalità di rendicontazione ed è volto a rappresentare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi affidati, evidenziando il contributo della Società alla tutela della salute pubblica, al benessere della collettività e allo sviluppo di servizi farmaceutici e sociosanitari di prossimità.

Nel quinquennio considerato, AFM ha garantito la gestione delle farmacie comunali nel rispetto degli standard qualitativi, organizzativi ed economico-finanziari previsti dal Contratto di Servizio, operando in coerenza con gli indirizzi dell'Amministrazione comunale e con i principi di equità, imparzialità, continuità e trasparenza propri del servizio pubblico.

La prima parte del periodo è stata caratterizzata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha richiesto un impegno straordinario da parte delle farmacie comunali, chiamate a svolgere un ruolo essenziale di presidio sanitario territoriale. In tale contesto, AFM ha assicurato la continuità dei servizi, supportando attività di prevenzione, screening e campagne vaccinali, oltre a svolgere un costante servizio di informazione e orientamento alla cittadinanza, confermando il valore strategico della farmacia pubblica nel sistema sanitario locale.

Negli anni successivi, l'attività si è progressivamente orientata al consolidamento e allo sviluppo dell'operatività ordinaria, accompagnando la ripresa con un rafforzamento organizzativo, interventi di ammodernamento delle sedi, ampliamento dei servizi sanitari e una gestione economica equilibrata, capace di coniugare sostenibilità finanziaria e funzione sociale. La Relazione è articolata in sezioni tematiche che analizzano il grado di raggiungimento degli obiettivi contrattuali, le iniziative a favore della collettività, gli investimenti realizzati e i risultati economico-patrimoniali conseguiti, fornendo un quadro completo e verificabile dell'operato di AFM nel periodo 2021–2025.

Il Contratto di Servizio: obiettivi e risultati

Il Contratto di Servizio disciplina i rapporti tra il Comune di Ferrara e AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., definendo l'assetto degli obblighi reciproci, gli standard attesi e gli obiettivi da perseguire nell'esercizio della gestione. Il Contratto attualmente vigente è stato approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 21 dicembre 2020 ed è efficace dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2025, salvo proroghe. In particolare, l'art. 2 definisce obiettivi e standard relativi ai servizi affidati: di seguito si rappresentano i principali ambiti di intervento e i risultati conseguiti.

Obiettivo 1 – Raggiungimento degli standard di servizio individuati dalla Carta dei Servizi

Nel 2019 AFM ha definito, nella propria Carta dei Servizi, standard finalizzati a garantire qualità, efficienza e trasparenza, con riferimento ai principi di uguaglianza e imparzialità, continuità del servizio, qualità e professionalità delle consulenze, nonché accessibilità delle sedi.

Nel periodo 2021–2025 la Società ha mantenuto un elevato livello di conformità rispetto agli standard previsti. In particolare, i tempi di attesa sono stati ridotti nelle farmacie di maggiori dimensioni mediante l'introduzione di sistemi eliminacode integrati. Sotto il profilo della continuità, nel quinquennio non si sono registrate interruzioni di servizio, nemmeno durante la fase emergenziale COVID e nemmeno in occasione dei lavori di ristrutturazione, a conferma della capacità organizzativa e di presidio della rete delle farmacie comunali. La disponibilità dei farmaci essenziali è stata garantita attraverso un'azione di ottimizzazione della filiera di acquisto, mentre sul versante della qualità e professionalità AFM ha investito in formazione mirata del personale. Quanto all'accessibilità, tutte le sedi risultano prive di barriere architettoniche e garantiscono un accesso agevole anche alle persone con disabilità.

Obiettivo 2 – Promuovere l'uso corretto del farmaco

Nel quinquennio AFM ha sviluppato iniziative continuative di educazione sanitaria volte a promuovere un uso appropriato e consapevole dei medicinali, valorizzando la funzione di orientamento del farmacista quale presidio di prossimità.

Tra le iniziative più significative, in primavera e autunno 2024 è stato organizzato un ciclo di incontri informativi diffusi sul territorio comunale e rivolti alla cittadinanza, finalizzato a illustrare modalità corrette di assunzione dei farmaci e a sensibilizzare sui rischi connessi a utilizzi non conformi alle indicazioni mediche. Nel medesimo contesto sono state fornite informazioni in materia di donazione di sangue e plasma (requisiti, indicazioni e controindicazioni), con l'obiettivo di promuovere comportamenti responsabili e favorire la partecipazione. Agli incontri hanno preso parte farmacisti di AFM e Federfarma, con contributi tecnici e chiarimenti operativi. L'iniziativa, ideata da AVIS, è stata realizzata in collaborazione con Federfarma e patrocinata dall'Assessorato alle Politiche Sociosanitarie del Comune di Ferrara.

Con cadenza annuale, nel periodo autunnale, AFM ha inoltre attivato un servizio di comunicazione diretta alla clientela abituale tramite invio di SMS informativi per segnalare la disponibilità del vaccino antinfluenzale e favorire l'adesione alla campagna vaccinale stagionale. L'intervento, rivolto in particolare alle persone più vulnerabili (anziani, soggetti con patologie croniche, over 60), contribuisce alla prevenzione delle forme gravi e delle complicanze, con benefici sia individuali sia collettivi, anche in termini di riduzione della pressione sul sistema sanitario.

Nel 2024 e nel 2025 (prima e seconda edizione) è stato inoltre sviluppato un progetto dedicato al sostegno delle donne coinvolte in percorsi oncologici, realizzato in collaborazione con LILT. L'iniziativa, rivolta a un gruppo ristretto di partecipanti (12–15) al fine di garantire un supporto concreto e personalizzato, si è indirizzata sia a donne in trattamento sia a donne che hanno concluso le terapie, così da rispondere ai

bisogni che emergono durante e dopo la malattia. Gli incontri hanno affrontato diverse aree di intervento — alimentazione, attività fisica adattata, sostegno psicologico, informazione sui diritti e sul rientro al lavoro — con un contributo specifico di taglio farmaceutico dedicato all'uso appropriato dei medicinali, alle possibili interazioni tra farmaci e terapie oncologiche e ai prodotti da evitare per non comprometterne l'efficacia. È stata inoltre approfondita, in chiave prudenziale e complementare, la possibilità di ricorrere a fitoterapia e ad altre soluzioni di medicina naturale solo quando compatibili con le indicazioni cliniche e nel rispetto della sicurezza terapeutica.

In modo continuativo, con cadenza mensile, i farmacisti di AFM contribuiscono alla redazione di articoli per il blog aziendale e per le newsletter, su tematiche legate a salute e benessere, dall'ambito dermocosmetico alle principali problematiche dermatologiche, fino ad aspetti correlati a patologie tipiche dell'età avanzata. I contenuti sono finalizzati a fornire informazioni chiare e scientificamente corrette, in un contesto in cui l'automedicazione risulta crescente, precisando che tali pubblicazioni hanno finalità divulgative e non sostituiscono la valutazione e le indicazioni del medico.

Infine, in occasione del Banco Farmaceutico 2025 e a seguito dell'interesse manifestato dall'Istituto Superiore Copernico (i cui studenti hanno poi partecipato come volontari), una farmacista AFM ha svolto un incontro presso l'Istituto, richiamando l'importanza di un uso consapevole dei farmaci e la necessità di confrontarsi sempre con il medico per l'individuazione del trattamento più adeguato.

Obiettivo 3 – Favorire l'acquisto, anche mediante prezzi agevolati, di farmaci generici non coperti dal SSN e di prodotti di prima necessità per anziani con patologie croniche e per la prima infanzia

Con specifico riferimento ai farmaci generici, l'andamento registrato nel periodo evidenzia l'efficacia delle politiche aziendali di informazione e sensibilizzazione dell'utenza, nonché una gestione degli approvvigionamenti coerente con l'obiettivo di accessibilità economica e appropriatezza del servizio farmaceutico pubblico. Nell'esercizio 2024 i farmaci generici hanno rappresentato per AFM oltre il 32% del totale dei farmaci venduti in termini di quantità, a fronte di una media nazionale pari al 23,3% (Rapporto annuale 2024 del Centro Studi Egualia).

Obiettivo 4 – Consentire l'accesso all'informazione sui farmaci omeopatici

Nel periodo 2021–2025 AFM ha garantito ai cittadini l'accesso a un'informazione corretta e responsabile sui farmaci omeopatici, assicurando un supporto professionale trasparente nell'ambito di questa specifica tipologia di prodotti. L'offerta comprende circa 500 prodotti, con un fatturato annuo superiore a 50.000 euro, a testimonianza di una domanda presente e consolidata.

In tale ambito, AFM ha ritenuto essenziale coniugare disponibilità e consulenza, assicurando che l'informazione sia sempre improntata ai principi di prudenza, appropriatezza e tutela della salute dell'utente. Grazie alla formazione specifica del personale, i farmacisti possono fornire indicazioni sulle caratteristiche dei prodotti e sulle modalità d'uso, chiarendo in modo costante che i farmaci omeopatici non sostituiscono le terapie convenzionali prescritte dal medico.

Obiettivo 5 – Garantire un ampio orario di apertura delle sedi, in relazione alle esigenze della collettività e alla collocazione territoriale

Nel quinquennio AFM ha operato per assicurare un'ampia accessibilità del servizio anche attraverso la modulazione degli orari di apertura, tenendo conto della collocazione territoriale delle sedi e delle esigenze delle diverse aree della città. Oltre alla Farmacia di Porta Mare, unica farmacia cittadina aperta 24 ore su 24, la Società ha ampliato gli orari delle due principali farmacie — Naviglio e Krasnodar — intervenendo,

ove necessario, con aggiustamenti progressivi degli orari delle singole sedi per rispondere alle specifiche esigenze dei quartieri serviti.

Obiettivo 6 – Attivare politiche di contenimento dei prezzi per le fasce più bisognose

Nel periodo considerato sono state attivate diverse iniziative finalizzate al contenimento dei prezzi e al sostegno delle fasce più fragili. Nel 2024 AFM ha avviato una misura che consente ai titolari della fidelity card Farmamica di destinare parte degli sconti accumulati all'associazione "Amici della Caritas Ferrara – Comacchio", a supporto dell'ambulatorio medico della Caritas tramite fornitura di farmaci e materiale sanitario.

Nel 2022 è stato inoltre sottoscritto un accordo con ASP – Centro Servizi alla Persona per la fornitura a prezzo agevolato di materiale destinato alla struttura di via Ripagrande, nonché per la fornitura dei prodotti che gli ospiti acquistano in autonomia, sui quali è previsto uno sconto del 10%.

Obiettivo 7 – Promuovere iniziative e servizi di educazione e informazione sanitaria e progetti di prevenzione

AFM ha promosso e sostenuto iniziative di educazione sanitaria e informazione rivolte alla cittadinanza, con particolare attenzione alla prevenzione, anche nell'ambito di programmi del servizio sanitario nazionale e regionale. Nel 2025 sono state realizzate numerose attività orientate alla sensibilizzazione sull'importanza di un'alimentazione corretta e sana, con focus su alimentazione senza glutine e alimentazione a basso indice glicemico. Sul primo tema, AFM ha partecipato al Ferrara Food Festival in collaborazione con l'Istituto Vergani e con l'Associazione Italiana Celiachia (AIC) e ha affiancato l'iniziativa con contenuti divulgativi sui canali social, attraverso reel con ricette senza glutine realizzati da una farmacista. Sul tema dell'alimentazione a basso indice glicemico sono stati pubblicati articoli sul blog e reel informativi con ricette semplici, finalizzati a promuovere il benessere senza rinunciare alla qualità dell'alimentazione.

Nel periodo in esame, in occasione della Giornata mondiale per la lotta all'AIDS, un farmacista AFM ha partecipato a una giornata di informazione nelle scuole di Ferrara e provincia, richiamando la centralità della prevenzione. In tale occasione sono stati donati autotest per la ricerca dell'HIV, poi eseguiti da operatori qualificati nei punti previsti in città, con l'obiettivo di favorire l'intercettazione precoce della malattia e la tempestiva presa in carico.

AFM ha inoltre mantenuto una costante disponibilità a collaborare e patrocinare eventi e conferenze in sinergia con l'Università degli Studi di Ferrara (Unife). Nel 2025 una farmacista è intervenuta alla conferenza "Etanolo a 360°. Che spirito!", affrontando il tema degli effetti collaterali dell'etanolo sull'organismo e delle sue interazioni con i farmaci.

Obiettivo 8 – Consegna a domicilio dei farmaci per utenti fragili in collaborazione con volontariato e associazionismo

Nel territorio comunale è attivo il servizio di consegna a domicilio di farmaci con ricetta dematerializzata, oltre a OTC, SOP e parafarmaci. Il servizio può essere richiesto contattando qualsiasi Farmacia Comunale di Ferrara. AFM aderisce inoltre al circuito "CRI per Te!", servizio della Croce Rossa Italiana dedicato ad anziani, immunodepressi e persone con fragilità, finalizzato alla consegna a domicilio di spesa e farmaci, rafforzando la capacità di presa in carico della popolazione vulnerabile.

Obiettivo 9 – Distribuire medicinali e prodotti assimilati a favore dei cittadini indigenti

L'azione di supporto alle fasce in condizioni di disagio economico costituisce un ambito storico di intervento della Società. In questo quadro, AFM ha sviluppato già dal 2010, prima in Italia, il progetto

"Ancora Utili!", realizzato in collaborazione con molteplici soggetti istituzionali e del territorio. Il sistema ha consentito il recupero di farmaci inutilizzati ma ancora perfettamente utilizzabili e la loro destinazione a Paesi in condizioni di povertà, sottraendoli anche all'obbligo di smaltimento. Nel corso dell'attività sono state donate circa 57.000 confezioni di farmaci per un valore economico pari a € 725.000. L'esperienza è stata assunta a modello e replicata su scala nazionale, confluendo negli ultimi anni in un progetto regionale più ampio denominato Farmaco Amico. Si evidenzia che il progetto è nato e si è sviluppato grazie all'impegno diretto dei farmacisti AFM, che vi si sono dedicati anche oltre l'orario di lavoro.

A ciò si affianca, dal 2008, la donazione di prodotti non soggetti a obbligo di prescrizione, prossimi alla scadenza ma ancora validi, all'associazione Viale K di Ferrara. Dal giugno 2021 AFM, in collaborazione con il gruppo Lyons di Ferrara, ha inoltre attivato un progetto di recupero di occhiali da vista e da sole che, dopo controllo, sistemazione e codifica delle diottrie, vengono destinati a persone che non possono sostenerne l'acquisto.

Va inoltre richiamata l'adesione al Banco Farmaceutico, che consente di destinare a persone in grave disagio economico farmaci da banco e prodotti per la cura della persona. Ulteriori iniziative hanno riguardato la Casa circondariale di Ferrara, cui sono stati messi a disposizione occhiali da lettura, detergenti, articoli sanitari, stampelle, carrozzine per disabili e disinfettanti (circa 350 prodotti per un valore di € 3.000). Da anni, inoltre, AFM mette a disposizione per i cittadini afferenti alla Cooperativa "Il Castello" strisce per la determinazione della glicemia destinate a programmi di controllo e screening del diabete.

Nel 2022 si è consolidato anche il rapporto con l'emporio solidale Il Mantello, cui sono stati donati prodotti di prima necessità per gli utenti identificati dai servizi sociali; è stato inoltre sottoscritto un protocollo d'intesa che ha consentito, dal 2023, l'effettuazione gratuita dell'ECG, indispensabile per ottenere il certificato di idoneità sportiva per i bambini dei nuclei più fragili seguiti dall'Emporio.

Obiettivo 10 – Distribuire presidi sanitari per conto del SSN

Nel periodo di emergenza COVID, AFM ha rafforzato il proprio ruolo di presidio sanitario territoriale, predisponendo attività di tracciamento attraverso test sierologici e tamponi nasali nei momenti di maggiore criticità. Per non rallentare l'attività ordinaria e garantire sicurezza e capienza operativa, sono state create aree supplementari nei tre punti strategici della città (Barco, Krasnodar e Porta Mare), anche attraverso l'installazione di container dedicati, prolungando gli orari di esecuzione e includendo giorni festivi e prefestivi. L'organizzazione è stata resa più complessa dalle carenze di organico legate anche alle positività del personale, ma la Società ha garantito continuità operativa. Nel medesimo contesto, in tutte le farmacie è stato attivato il servizio di prenotazione dei vaccini in occasione delle campagne vaccinali.

A seguito dell'accordo tra Azienda USL Ferrara e Farmacie dell'ottobre 2022, presso le farmacie AFM è attivo il servizio di distribuzione dei presidi per stomie, garantendo ai pazienti stomizzati la possibilità di ricevere nella farmacia di fiducia i prodotti più adeguati secondo le indicazioni cliniche del medico prescrittore.

A partire da marzo 2025, AFM ha aderito ai progetti del Servizio Sanitario Regionale Emilia-Romagna per la prevenzione del tumore al collo dell'utero e del colon retto, che prevedono la distribuzione in farmacia del materiale per gli screening, il ritiro dei campioni e il successivo invio ad AUSL Ferrara. Nel contesto provinciale, il sistema Farmacie costituisce attualmente un punto di riferimento operativo per tali percorsi.

Obiettivo 11 – Uniformare i comportamenti a criteri di obiettività, giustizia, imparzialità, uguaglianza e non discriminazione

Nel periodo 2021–2025 AFM ha operato in coerenza con i principi di obiettività, giustizia, imparzialità, uguaglianza e non discriminazione, assumendoli come riferimento costante nell'organizzazione del servizio e nei rapporti con l'utenza. L'erogazione dei servizi e la dispensazione dei farmaci sono avvenute secondo criteri oggettivi e nel rispetto della normativa vigente e delle prescrizioni del Servizio Sanitario Nazionale, garantendo correttezza e uniformità di trattamento.

Obiettivo 12 – Assicurare il buon andamento della gestione

Si riportano di seguito i principali dati economico-finanziari relativi al periodo in esame. Per l'esercizio 2025, non essendo ancora disponibili i dati consuntivi, si considerano i dati del bilancio preventivo.

Nel quinquennio 2021–2025 AFM ha svolto con risultati positivi la propria missione, riconducibile alla gestione di 11 farmacie comunali, all'erogazione di servizi di prevenzione e tutela della salute. Nel complesso, AFM ha prodotto utili di bilancio per € 2.113.599 e canoni di esercizio farmacie per € 3.066.012, per un totale pari a € 5.179.611.

La gestione economica ha registrato un aumento costante del valore della produzione. Nel complesso, la differenza tra valore della produzione e costi della produzione risulta positiva per € 3.029.486 (pari al 3,29% del valore della produzione). L'EBITDA, indicatore della capacità di generare valore e flussi di cassa, è pari a € 5.199.943 (pari al 5,65% del valore della produzione). Anche la gestione finanziaria nel corso del quinquennio ha registrato risultati progressivamente migliori.

Sotto il profilo patrimoniale ed economico, le performance risultano in miglioramento. Per offrire un confronto significativo, i principali indicatori del bilancio 2024 vengono raffrontati alla situazione del 2019, ritenendo il 2020 non pienamente rappresentativo in quanto caratterizzato dall'emergenza COVID.

Dal lato dell'attivo, il valore complessivo cresce da € 8,6 milioni (2019) a circa € 8,7 milioni (2024). Sul versante delle fonti di finanziamento si evidenzia un rafforzamento del patrimonio netto, che passa da € 1,75 milioni a € 3,28 milioni, con incremento dell'incidenza sul totale passivo dal 20,45% al 37,59%. Parallelamente, il capitale di terzi si riduce dal 79,55% al 62,41%, segnalando minore dipendenza da finanziamenti esterni e miglioramento del profilo di rischio. Nel complesso, la struttura patrimoniale nel 2024 risulta più equilibrata e sostenibile, con maggiore autonomia finanziaria e solidità complessiva.

Sul piano economico, il valore della produzione cresce da € 17,9 milioni (2019) a circa € 19,0 milioni (2024), pari a un incremento del 5,8%. I costi operativi ante ammortamenti aumentano in valore assoluto ma diminuiscono in incidenza sul valore della produzione (dal 96,06% al 93,78%), evidenziando un miglioramento dell'efficienza gestionale. Coerentemente, l'EBITDA aumenta da € 705.978 (3,94%) a € 1.178.478 (6,22%). Anche l'EBIT registra un significativo incremento (da 1,66% a 3,93%), segnalando che il miglioramento dei margini non viene assorbito dalla struttura degli investimenti.

La gestione finanziaria passa da un saldo negativo (2019) a un saldo lievemente positivo (2024). L'utile netto cresce da circa € 194.000 a € 537.000, con incidenza sul valore della produzione che sale dall'1,08% al 2,83%. Il cash flow stretto aumenta da € 603.000 a € 971.000, con miglioramento dell'incidenza percentuale (dal 3,36% al 5,12%), confermando una più solida capacità di autofinanziamento.

Obiettivo 13 – Garantire la partecipazione attiva degli utenti

La partecipazione attiva degli utenti è garantita attraverso il dialogo quotidiano in farmacia, nonché tramite strumenti di comunicazione e ascolto strutturati. In particolare, i canali social aziendali e la sezione "Suggerimenti" del sito AFM.FE.IT consentono di proporre miglioramenti, inviare segnalazioni o presentare reclami mediante un indirizzo e-mail dedicato e costantemente presidiato, assicurando risposte puntuali e eque.

Obiettivo 14 – Assicurare la massima trasparenza nell'attività di gestione

AFM assicura la trasparenza attraverso l'aggiornamento costante del sito web istituzionale, con particolare riferimento alla sezione "Amministrazione trasparente", pubblicata ai sensi della normativa vigente (tra cui L. 69/2009, L. 213/2012, d.lgs. 33/2013 e L. 190/2012). Tale strumento consente ai cittadini di accedere a informazioni dettagliate sulla gestione aziendale.

Obiettivo 15 – Adattare il servizio ai bisogni degli utenti e valutare le azioni di miglioramento

Nel periodo 2021–2025 AFM ha perseguito in modo continuativo l'adattamento del servizio ai bisogni dell'utenza, adeguando progressivamente organizzazione, spazi e servizi in relazione all'evoluzione delle richieste sanitarie e sociali del territorio. Il miglioramento della qualità è stato sostenuto da un confronto costante con i cittadini, sia tramite la relazione quotidiana al banco sia attraverso i canali di comunicazione aziendali e l'interlocuzione con associazioni ed enti.

Parallelamente, la Società ha svolto valutazioni periodiche delle azioni intraprese, basate sull'analisi dei dati di attività e dei flussi di utenza. Ciò ha consentito interventi mirati sull'organizzazione degli orari, sulla gestione dei tempi di attesa, sull'introduzione di sistemi eliminacode, sul potenziamento dei servizi di telemedicina e sull'ampliamento delle prestazioni sanitarie e di prevenzione.

Obiettivo 16 – Ricercare una relazione con gli utenti improntata al dialogo e alla comprensione delle esigenze

Nel quinquennio 2021–2025 AFM ha consolidato un modello di farmacia di prossimità orientato non soltanto alla dispensazione del farmaco, ma anche alla costruzione di una relazione continuativa e qualificata con la cittadinanza. L'approccio adottato valorizza l'ascolto attivo e la capacità di intercettare bisogni sanitari e sociali, con particolare attenzione ai pazienti cronici, agli anziani e alle persone in condizione di fragilità.

In tale prospettiva, la relazione con l'utenza è stata sviluppata attraverso una presenza costante e riconoscibile del personale nelle sedi, improntata ad accoglienza, disponibilità e comprensione delle esigenze individuali. La Società ha inoltre investito sulla cultura aziendale del servizio pubblico, ritenuta elemento strategico per la qualità complessiva dell'assistenza: a tal fine è stato realizzato un programma formativo specifico rivolto a tutto il personale di farmacia, finalizzato a rafforzare competenze relazionali, comunicative e di gestione dell'utenza.

Obiettivo 17 – Garantire il diritto alla riservatezza degli utenti e la tutela delle informazioni sanitarie

Nel periodo 2021–2025 AFM ha garantito in modo rigoroso la riservatezza dell'utenza, assicurando la tutela dei dati personali e delle informazioni sanitarie connesse sia all'acquisto di prodotti sia alla fruizione dei servizi erogati. L'attività è stata svolta nel rispetto della normativa vigente, con particolare riferimento al Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e alle disposizioni nazionali applicabili, adottando misure organizzative e procedure idonee a prevenire accessi non autorizzati, utilizzi impropri o diffusioni indebite.

Particolare attenzione è stata rivolta alle fasi di consulenza e alle prestazioni svolte in farmacia, soprattutto con riguardo ai servizi di telemedicina e alle attività di sportello che richiedono gestione di dati sensibili (ad esempio rilascio di identità digitali, cambio medico di base e prenotazioni CUP). In tale ambito, anche gli interventi di ristrutturazione e la revisione dei lay-out interni hanno contribuito a creare spazi più adeguati a garantire la privacy dell'utente, migliorando la qualità dell'interazione e la tutela della riservatezza.

Obiettivo 18 – Garantire efficienza ed efficacia del servizio attraverso personale adeguatamente formato e competente

L'efficienza e l'efficacia del servizio sono state perseguite anche attraverso un investimento costante sulla formazione e sull'aggiornamento professionale del personale. Per i farmacisti, la formazione continua in medicina (ECM) costituisce un obbligo e, al tempo stesso, un presupposto essenziale per assicurare appropriatezza e qualità della prestazione, in un contesto sanitario in continua evoluzione.

Accanto alla formazione obbligatoria, AFM ha promosso ulteriori iniziative formative rivolte al personale a diversi livelli, includendo giornate dedicate all'organizzazione del lavoro, allo sviluppo delle competenze trasversali e al rafforzamento del lavoro di squadra. La Società ha inoltre valorizzato la collaborazione con le aziende del settore, favorendo l'aggiornamento continuo su nuovi prodotti, nuove linee e strategie terapeutiche.

Sul piano della gestione del personale, AFM ha mantenuto attenzione al presidio di adeguati livelli occupazionali e ha conseguito risultati rilevanti nella riduzione del ricorso alla somministrazione di lavoro interinale, con benefici in termini di continuità operativa, stabilità delle competenze e qualità percepita del servizio.

Obiettivo 19 – Assicurare piena accessibilità dei locali e predisporre spazi adeguati per vendita e servizi

Nel quinquennio AFM ha operato per garantire piena accessibilità dei locali e un progressivo adeguamento degli spazi, sia per l'attività di dispensazione sia per l'erogazione dei servizi sanitari. Sul versante dei servizi, dal 2023 è stata implementata l'offerta di telemedicina, con particolare riferimento a ECG ed ECG-Holter: prestazioni inizialmente disponibili presso Porta Mare Servizi e successivamente estese alla Farmacia n. 6 Naviglio e alla Farmacia n. 7 Barco; dal 2025 tali servizi sono stati resi disponibili anche presso la Farmacia Estense.

Sul versante strutturale, nel periodo 2021–2025 sono state completamente ristrutturate e rinnovate quattro farmacie. Gli interventi hanno posto attenzione non soltanto all'ammodernamento delle sedi, ma anche al miglioramento dei lay-out interni, con l'obiettivo di aumentare il comfort percepito e predisporre spazi più adeguati sia sotto il profilo dell'accessibilità sia della riservatezza, coerentemente con l'ampliamento dei servizi offerti.

Obiettivo 20 – Assicurare continuità e regolarità del servizio senza interruzioni

Nel periodo in esame il servizio è stato erogato in modo continuativo e regolare, senza interruzioni. Quanto alla disponibilità di singoli prodotti, si segnala in particolare che nel 2022 l'azienda ha dovuto fronteggiare un forte incremento delle patologie respiratorie, in un contesto nel quale, a seguito della fine delle misure di contenimento COVID e dell'uso massiccio di DPI negli anni precedenti, la domanda è aumentata improvvisamente. Contestualmente si sono registrate criticità di approvvigionamento, dovute sia alla carenza di materie prime necessarie alla produzione e al confezionamento, sia agli effetti indiretti del conflitto in Ucraina sulle catene di fornitura.

AFM ha limitato gli impatti di tali criticità grazie a una strategia di acquisti diretti consolidata nel tempo, che ha permesso di mantenere relazioni stabili con partner commerciali e maggiore capacità di reperimento dei prodotti. Ha inoltre inciso positivamente la struttura a rete delle **11 farmacie comunali**, che ha consentito di gestire le disponibilità in modo coordinato e di redistribuire i prodotti tra sedi, mantenendo la reperibilità sull'intero territorio comunale.

3.2 Altre iniziative a favore della collettività

Accanto alle attività direttamente riconducibili agli obiettivi del Contratto di Servizio, nel quinquennio AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. ha promosso e sostenuto ulteriori iniziative a favore della collettività, consolidando il proprio ruolo di presidio di prossimità e di soggetto attivo nelle reti territoriali, anche in collaborazione con enti pubblici, associazioni e realtà del terzo settore.

Nel corso del 2021 e del 2022, AFM ha inteso supportare **UISP** nel lavoro di promozione dell'attività fisica e sportiva, mettendo a disposizione le proprie farmacie per la distribuzione e la divulgazione di materiale informativo e avviando contatti finalizzati a possibili collaborazioni future. Tale iniziativa si inserisce nella più ampia attenzione della Società verso la prevenzione e la promozione di corretti stili di vita, valorizzando la capacità delle farmacie comunali di raggiungere in modo capillare la cittadinanza.

È proseguito, inoltre, il rapporto di collaborazione strutturato con l'Università degli Studi di Ferrara, consolidato nel tempo anche attraverso la partecipazione di farmacisti AFM ad attività formative rivolte ai futuri farmacisti. In continuità con tale impostazione, AFM ospita stabilmente, presso le farmacie del gruppo e presso la sede amministrativa, tirocini pre-laurea e stage formativi, nonché percorsi rivolti agli istituti di istruzione superiore nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro, contribuendo così alla formazione e all'orientamento delle nuove generazioni.

Nel 2022, nei primi giorni successivi all'inizio del conflitto in Ucraina, AFM ha promosso una raccolta di farmaci e materiali da medicazione, organizzando un sistema di ricezione e gestione delle donazioni secondo le richieste provenienti da ospedali e presìdi sanitari operanti nei territori interessati dalla guerra. L'iniziativa ha visto un coinvolgimento diretto dei farmacisti, che si sono resi disponibili anche al di fuori del proprio orario di lavoro per raccogliere quanto i cittadini intendevano donare e per garantire ordine, selezione e corretto instradamento del materiale. La credibilità e l'affidabilità delle farmacie comunali come punto di riferimento per la comunità sono risultate confermate anche in occasione di donazioni pro-Ucraina effettuate da diverse aziende del territorio ferrarese, che hanno scelto di affidarsi alla rete AFM per la gestione e il conferimento dei beni.

AFM è inoltre partner istituzionale del Protocollo d'Intesa sottoscritto nel 2022 per la prevenzione e il contrasto della violenza nei confronti delle donne e dei minori, insieme a enti e associazioni del territorio. Il Protocollo promuove azioni coordinate di informazione e sensibilizzazione, riconoscendo nei soggetti aderenti presìdi di prossimità e punti di orientamento verso i servizi di supporto. In attuazione di tale impegno, nelle farmacie del gruppo sono esposti materiali informativi con i riferimenti utili per le vittime di violenza; inoltre, sugli scontrini fiscali è riportato un messaggio con i numeri telefonici ai quali è possibile chiedere aiuto, rafforzando la funzione di accessibilità e capillarità delle farmacie comunali anche su un tema di grande rilevanza sociale.

Un ulteriore ambito di intervento ha riguardato le iniziative di solidarietà attivate in occasione di situazioni emergenziali. In particolare, durante la primavera 2023, a seguito dell'alluvione che ha colpito la Romagna, AFM ha contribuito con diverse azioni concrete. Alla Croce Rossa di Ferrara sono stati forniti materiali di medicazione, farmaci di primo soccorso e repellenti per zanzare destinati al campo per sfollati predisposto dalla CRI nelle aree colpite. In parallelo, all'Associazione Italiana Celiachia (AIC) di Ferrara è stato consegnato un rilevante numero di confezioni di alimenti senza glutine, destinati alle persone ospitate nei centri di emergenza, in una fase iniziale in cui le mense non disponevano di prodotti adeguati nell'immediatezza.

Sempre nel contesto dell'emergenza romagnola, si segnala un intervento particolarmente significativo, nato dall'iniziativa e dalla generosità dei dipendenti AFM, che hanno scelto di donare ore-lavoro per sostenere il ripristino della sezione destinata all'infanzia della Biblioteca comunale Manfrediana di Faenza, i cui volumi e arredi erano stati distrutti. A tale iniziativa la Direzione di AFM ha affiancato un impegno

ulteriore, decidendo di aggiungere alla somma raccolta dai lavoratori un contributo di importo equivalente, con l'obiettivo di favorire la restituzione ai bambini di Faenza di uno spazio educativo e culturale essenziale per la ripresa di un percorso di crescita serena.

In una dimensione più continuativa di solidarietà internazionale, AFM partecipa regolarmente, mediante una donazione in denaro, agli Emergency Days, iniziativa finalizzata al sostegno degli ospedali dell'associazione Emergency operanti nei Paesi più poveri del mondo e in aree di conflitto.

Infine, la Società sostiene e sponsorizza eventi di sistema promossi dal Comune di Ferrara e ha supportato progetti di diverse associazioni del terzo settore, tra cui Dalla Terra alla Luna e A.C.A.R.E.F., oltre ad altre realtà attive sul territorio, confermando un orientamento stabile alla collaborazione e alla costruzione di reti di prossimità a beneficio della comunità.

3.3 Investimenti

Programma degli investimenti 2021–2025

Nel periodo compreso tra il 2021 e il 2025, AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. ha attuato un programma organico di investimenti volto al rinnovamento delle strutture, al miglioramento dell'efficienza operativa, al rafforzamento della sicurezza e all'ampliamento dei servizi sanitari offerti alla cittadinanza.

Sotto il profilo patrimoniale, AFM è proprietaria di nove immobili adibiti a farmacia, oltre agli immobili che ospitano la sede amministrativa e le medicine di gruppo. Tale assetto proprietario rappresenta un elemento di stabilità e autonomia gestionale, oltre a costituire una base solida per la programmazione degli interventi di riqualificazione.

Interventi sulla Farmacia Porta Mare

La Farmacia Porta Mare, prima farmacia comunale per anzianità e per volume di fatturato, è stata oggetto di un articolato percorso di ammodernamento.

Nel 2021 è stato completamente rinnovato il piano terra, comprendente l'area vendita e i locali di back-office. L'intervento ha previsto la sostituzione integrale degli arredi, la definizione di un nuovo lay-out funzionale ai flussi di utenza e l'installazione di un impianto di illuminazione di nuova generazione. Sono state introdotte casse automatiche, con l'obiettivo di migliorare la sicurezza e l'efficienza nella gestione degli incassi, nonché un sistema eliminacode integrato con il gestionale, in grado di ottimizzare i tempi di attesa e di garantire accesso preferenziale a persone con disabilità e donne in gravidanza.

L'intervento si inserisce in un percorso avviato già nel 2019 con la sostituzione del robot di farmacia, ormai obsoleto e insufficiente rispetto ai volumi di attività, con un sistema di nuova generazione collocato al primo piano, più capiente e performante.

Nel 2023 è stato inoltre installato un sistema "cash-in", che consente una gestione più controllata dei flussi di cassa, maggiore rapidità nelle operazioni e l'eliminazione del contante al banco, con effetti positivi anche in termini di sicurezza.

Interventi sulla Farmacia Krasnodar

La Farmacia Krasnodar, seconda per fatturato tra le sedi AFM, è stata interessata da un intervento di ristrutturazione sviluppato in più fasi.

Nel 2021 è stato sostituito il robot di farmacia al primo piano e, contestualmente, è stata effettuata una rimodulazione completa degli spazi dedicati all'alimentazione a fini speciali (celiachia, diabete, nefropatie).

Tale riorganizzazione ha migliorato la visibilità dei prodotti e consentito l'ampliamento dell'offerta, includendo nuove linee di prodotti freschi e congelati, in risposta alle esigenze di utenti per i quali la dieta costituisce parte integrante del percorso terapeutico.

Nel 2022 è stato ristrutturato il piano terra, adeguandolo ai volumi crescenti di attività. La sostituzione degli arredi e la realizzazione di un nuovo lay-out hanno reso gli spazi più funzionali e confortevoli. Anche in questa sede sono state installate casse automatiche e un sistema eliminacode integrato. L'intervento è stato completato senza interruzione del servizio grazie all'utilizzo di container esterni, che hanno garantito la continuità dell'attività farmaceutica.

Nel 2023 è stata inoltre risolta una situazione patrimoniale pregressa relativa all'immobile di viale Krasnodar, acquisendo la porzione precedentemente in locazione e rendendo così l'immobile interamente di proprietà della Società. Tale operazione ha consolidato il patrimonio aziendale e semplificato l'assetto giuridico della sede.

Interventi su altre sedi

Nel 2023 è stata ristrutturata la Farmacia Stazione, che non era oggetto di interventi significativi da diversi anni. L'operazione si inserisce nel più ampio processo di riqualificazione urbana dell'area circostante, contribuendo al miglioramento del contesto in cui la farmacia opera.

Nel 2025 la Farmacia Estense è stata trasferita in locali più idonei allo svolgimento del servizio. La nuova sede è stata completamente rinnovata, dotata di un robot di farmacia per la gestione automatizzata dei prodotti e progettata con spazi dedicati alla telemedicina e all'erogazione di servizi sanitari innovativi, coerentemente con l'evoluzione del ruolo della farmacia territoriale.

Innovazione tecnologica

Un intervento particolarmente rilevante, realizzato nel 2023, ha riguardato la sostituzione del sistema gestionale informatico delle farmacie, non più adeguato alle esigenze operative dell'azienda.

Il nuovo gestionale, dotato di strumenti avanzati di business intelligence, consente una maggiore integrazione tra le sedi, valorizza il lavoro in rete e migliora la capacità di analisi dei dati a supporto delle decisioni. La transizione, complessa sotto il profilo organizzativo, è stata completata nei tempi previsti grazie alla collaborazione e alla disponibilità del personale.

Efficientamento energetico

Nel 2024 sono stati installati due impianti fotovoltaici presso le farmacie del Naviglio e di viale Krasnodar, per una potenza complessiva di 75 kW. L'intervento rappresenta un primo passo verso una maggiore sostenibilità energetica, i cui effetti in termini di riduzione dei consumi e delle emissioni saranno oggetto di monitoraggio e valutazione per eventuali sviluppi futuri.

Conclusioni

Il quinquennio 2021–2025 ha rappresentato per AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. una fase di particolare intensità e rilievo, caratterizzata da sfide straordinarie, profonde trasformazioni organizzative e risultati significativi sotto il profilo sanitario, sociale ed economico-finanziario.

La gestione si è aperta in un contesto fortemente segnato dall'emergenza pandemica, durante la quale le farmacie comunali hanno svolto un ruolo essenziale di presidio sanitario di prossimità, garantendo continuità del servizio, supporto alle campagne vaccinali, attività di testing e informazione costante alla cittadinanza. Tale fase ha richiesto un rilevante sforzo organizzativo e professionale, affrontato con senso di responsabilità e dedizione da parte dell'intero personale.

Superata la fase emergenziale, AFM ha accompagnato la ripresa con una gestione orientata al consolidamento della solidità economico-patrimoniale, al miglioramento dell'efficienza operativa e al rinnovamento delle strutture. I risultati economici conseguiti testimoniano la capacità della Società di mantenere l'equilibrio di bilancio, generando valore e risorse da reinvestire nello sviluppo dei servizi, in coerenza con la propria funzione pubblica.

Gli investimenti realizzati nel quinquennio hanno interessato numerose sedi farmaceutiche, migliorando accessibilità, comfort, sicurezza e qualità complessiva delle prestazioni. L'innovazione tecnologica, l'ampliamento dei servizi di telemedicina e i primi interventi in ambito di efficientamento energetico delineano un percorso orientato alla modernizzazione e alla sostenibilità del servizio farmaceutico pubblico.

Parallelamente, AFM ha rafforzato il proprio ruolo sociale, promuovendo iniziative di prevenzione, educazione sanitaria e solidarietà, collaborando con enti e associazioni del territorio e prestando costante attenzione alle fasce più fragili della popolazione. La partecipazione attiva degli utenti, la trasparenza amministrativa e la centralità della relazione tra farmacista e cittadino hanno rappresentato elementi qualificanti dell'azione aziendale.

Alla luce dell'insieme delle attività svolte e dei risultati conseguiti, può affermarsi che AFM abbia adempiuto agli obiettivi previsti dal Contratto di Servizio per il periodo 2021–2025, consolidando il proprio ruolo di presidio socio-sanitario territoriale e confermandosi come soggetto affidabile e radicato nella comunità ferrarese.

Le basi costruite nel corso del quinquennio costituiscono un patrimonio solido su cui impostare le future strategie di sviluppo, nella prospettiva di garantire un servizio pubblico sempre più qualificato, accessibile, innovativo e coerente con i bisogni evolutivi della collettività.

4 Esiti positivi dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30 D.lgs 201/22

4.1 Indicatori di performance di AFM

Si indicano di seguito gli indici individuati dalla Corte dei Conti Emilia Romagna delibera n. 32/2023/INPR sezione controllo regione Emilia Romagna 15/02/2023 contente: "Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp)".

INDICI	PARAMETRI DI RIFERIMENTO		
	INSUFFICIENTE / SCARSO	SUFFICIENTE	BUONO / OTTIMO
ECONOMICI			
Ebitda / Fatturato	< 5	5 - 8	> 8
Ebitda + Canoni di leasing / Fatturato	< 5	5 - 8	> 8
Ebitda / Oneri finanziari	< 2,5	2,5 - 6	> 6
PATRIMONIALI / FINANZIARI			
Patrimonio netto (PN) / Totale attivo	< 7	7 - 15	> 15
Patrimonio netto (PN) tangibile / Totale attivo tangibile	< 7	7 - 15	> 15
Posizione finanziaria netta (PFN) / Fatturato	> 45	45 - 35	< 35
finanziaria netta (PFN) / Ebitda	> 5	5 - 3	< 3
finanziaria netta (PFN) + debiti leasing / Ebitda + canoni leasing	> 5	5 - 3	< 3

Vengono riportati di seguito i relativi riscontri sull'anno 2024 (ultimo bilancio approvato ad oggi)

INDICI	PARAMETRI DI RIFERIMENTO		
ECONOMICI	Insufficiente / Scarso	Sufficiente	Buono / Ottimo
Ebitda / Fatturato 1.178.478 / 18.437.468	<5	5 - 8 6,39	>8
Ebitda + Canoni Leasing * / Fatturato 1.178.478 / 18.437.468	<5	5 - 8 6,39	>8
Ebitda / Oneri finanziari 1.178.478 / 36.482	<2,5	2,5 - 6	>6 32,30
PATRIMONIALI / FINANZIARI	Insufficiente / Scarso	Sufficiente	Buono / Ottimo
Patrimonio netto (PN) / Totale attivo 3.280.910 / 8.729.182	<7	7 - 15	>15 37,59
Patrimonio netto (PN) tangibile ** / Totale attivo tangibile *** 3.243.509 / 8.691.781	<7	7 - 15	>15 37,32
Posizione finanziaria netta (PFN) / Fatturato 383.477 / 18.437.468	>45	45 - 35	<35 2,08
Posizione finanziaria netta (PFN) / Ebitda 383.477 / 1.178.478	>5	5 - 3	<3 0,33
Posizione finanziaria netta (PFN) + debiti leasing * / Ebitda + canoni leasing * 383.477 / 1.178.478	>5	5 - 3	<3 0,33

* La Società, alla data di chiusura dell'esercizio, non ha in corso alcun contratto di leasing finanziario.
** Si intende il Patrimonio Netto al netto delle Immobilizzazioni Immateriali.
*** Si intende il totale attivo al netto delle Immobilizzazioni Immateriali.

Nell'Ebitda sono inclusi i canoni per il servizio di concessione, come meglio dettagliati nel capitolo 6.

La società evidenzi una struttura finanziaria solida e un buon equilibrio patrimoniale. L'adeguata redditività operativa presenta margini di miglioramento.

Gli strumenti utilizzati per la valutazione del rischio di crisi aziendale nella relazione sulla gestione ex. art. 6 del TUSPP sono riportati nella Relazione sul governo societario redatta ai sensi dell'art. 6 del Tuspp e presentata ai soci in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio: la relazione è redatta ogni anno e non ha mai "allertato" il sistema non verificandosi situazioni di previsioni di crisi aziendali.

La Relazione sul Governo societario è disponibile sul sito di AFM Farmacie Comunali Ferrara Srl e del Comune di Ferrara nelle rispettive sezioni:

a. AFM Ferrara Srl - Portale "del portale "Amministrazione Trasparente / Bilanci"

https://www.afm.fe.it/?amm-trasparente=relazione-di-governo-societario-anno-2017-2

b. Comune di Ferrara – Sezione Enti e Fondazioni

https://www.comune.ferrara.it/it/z/608/view?modelClass=elitedivision%5Camos%5Cdocumenti%5Cmodels%5CDocumenti&view=detailDocumenti&correlato=1

Analisi degli equilibri economici in base agli indicatori previsti dall'All. 1) a decreto di direttore ministero delle imprese e del MADE IN ITALY approvato ai sensi dell'art. 8 del TUSPL :

- EBITDA – Margine operativo lordo
- EBIT – Risultato operativo
- Utile ante imposte

- Utile netto
- Utili netti cumulati
- ROI – Return in Investment
- ROS – Return on Sale
- ROE – Return on Equity
- Incidenza dei costi generali o indiretti
- DSCR – Debt Service Coverage Ratio

	2022	2023	2024
EBITDA - Earnings before Interests Taxes Depreciation and Amortization	1.150.194	1.006.387	1.178.478
EBIT - Earnings Before Interests and Taxes	718.970	555.077	744.712
Utile ante imposte	677.839	521.198	755.091
Utile netto	485.087	390.419	537.040
Utili netti cumulati (nel triennio)	485.087	875.506	1.412.546
ROI - Return On Investment	3,03	2,24	4,84
ROS - Return On Sale	4,08	3,11	4,04
ROE - Return On Equity	19,00	14,23	16,37
Incidenza dei costi generali o indiretti - (Costi della produzione / Valore della Produzione)	96,06%	96,98%	96,07%

Analisi degli indicatori

L'EBITDA è un indicatore di redditività che misura il reddito operativo prima di interessi, tasse, ammortamenti e svalutazioni.
Lettura: 2022 = € 1.150.194 2023 = € 1.006.387 2024 = € 1.178.478.
Margine operativo lordo sempre solido, con un recupero nel 2024 dopo la flessione del 2023.

L'EBIT è un indicatore di redditività che misura il reddito operativo prima di interessi e tasse.
Lettura: 2022 = 718.970 2023 = 555.077 2024 = 744.712.
Margini operativi sempre positivi; il 2024 segna un miglioramento significativo dell'efficienza operativa.

Utile ante imposte è un indicatore di redditività che misura il profitto prima delle imposte.
Lettura: 2022 = € 677.839 2023 = € 521.198 2024 = € 755.091.
Andamento coerente con l'operativo e gestione finanziaria ordinata; il 2024 evidenzia un incremento rilevante.

L'utile netto è un indicatore di redditività che misura il risultato finale dell'esercizio.
Lettura: 2022 = € 485.087 2023 = € 390.419 2024 = € 537.040.
Tre esercizi in utile con rafforzamento nel 2024, a conferma della capacità di generare cassa e valore.

Gli utili netti cumulati nel triennio sono pari a 1.412.546 euro.

ROI (Return On Investment) è un indicatore che misura il rendimento operativo del capitale investito.
Lettura: 2022 = 3,03 2023 = 2,24 2024 = 4,84.
Ritorni positivi e in ripresa nel 2024, con un livello che raddoppia rispetto al 2023.

ROS (Return On Sale) è un indicatore che misura la redditività operativa delle vendite.
Lettura: 2022 = 4,08 2023= 3,11 2024 = 4,04
Marginalità sulle vendite stabile lungo il triennio, con un recupero nel 2024 rispetto ai livelli del 2022.

ROE (Return On Equity) è un indicatore che misura la redditività del capitale proprio.
Lettura: 2022 = 19,00 2023 = 14,23 2024 = 16,37.

Consistente rendimento per gli azionisti e in ripresa nell'ultimo anno.

Incidenza dei costi generali o indiretti
Lettura: 2022 = 96,06% 2023 = 96,98% 2024 = 96,07%.
Commento: incidenza stabile e sotto controllo; la prevedibilità dei costi di struttura facilita la traduzione delle efficienze in margine operativo.

In conclusione, A.F.M., nel triennio 2022-2024 evidenzia un quadro economico solido, con margini operativi e risultati netti sempre positivi e un chiaro recupero nel 2024. Gli indicatori di redditività (ROI, ROS, ROE) confermano una buona efficienza e capacità di generare valore, mentre l'incidenza dei costi generali rimane stabile e ben governata. Nel complesso, il triennio mostra una gestione equilibrata, con un rafforzamento della redditività nell'ultimo esercizio.

4.2 Le esperienze paragonabili

4.2.1 Ricerca e analisi si mercato con individuazione di parametri di benchmark di settore

Nel seguito vengono individuati e rappresentati parametri di benchmark del settore delle farmacie confrontati con quelli specifici della società A.F.M Farmacie comunali Ferrara S.r.l. (di seguito anche "A.F.M. S.r.l." o la "Società") desumibili dai dati di bilancio della Società per gli esercizi dal 2022 al 2024 ("Periodo di analisi").

Le fonti per i benchmark di settore utilizzate sono le seguenti:

- Elaborazioni dei dati di bilancio delle farmacie (di seguito anche "dati del campione di riferimento") che esercitano l'attività in forma societaria da banca dati Aida Buerau Van Dijk, selezionate per codice attività[15] e che gestissero farmacie comunali (di seguito anche "Cluster"). Il Cluster così individuato è stato anche ristretto circoscrivendo il campione alle sole società con sede in Emilia-Romagna (di seguito anche "Cluster ristretto").

Di seguito il Cluster di riferimento:

[15] Codice ateco 47.73.10

Ragione sociale	Provincia
S.F.E.R.A. S.R.L.	Bologna
FARMACIE COMUNALI S.P.A.	Trento
FAR.COM. S.R.L.	Milano
AZIENDA FARMACIE E SERVIZI - S.P.A. ED IN FORMA ABBREVIATA A.F.S. S.P.A.	Firenze
A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.R.L.	Ferrara
FORLIFARMA S.P.A.	Forlì-Cesena
FARMACIE COMUNALI RIUNITE S.P.A.	Grosseto
FARMA.CO.M. S.P.A. FARMACIE COMUNALI MONZA S.P.A.	Monza e della Brianza
FARMACIA TREVIGIANA S.P.A.	Treviso
SERVIZI IN COMUNE S.P.A.	Roma
FARMAVALDERA S.R.L.	Pisa
AZIENDA FARMACEUTICA MUNICIPALIZZATA S.P.A. ABBREVIATO A.F.M. S.P.A.	L'Aquila
FARMACIE COMUNALI SESTO S.R.L.	Milano
FARMACIE COMUNALI PISA SPA	Pisa
FARMACIE COMUNALI S.P.A.	Lucca
AZIENDA SPECIALE FARMACIE A.FA.S. PERUGIA	Perugia
FARMACIE COMUNALI LIVORNO SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA CON UNICO SOCIO	Livorno

Di seguito il Cluster ristretto di riferimento :

Ragione sociale	Provincia
S.F.E.R.A. S.R.L.	Bologna
A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.R.L.	Ferrara
FORLIFARMA S.P.A.	Forlì-Cesena

Nella relazione verranno esaminati i seguenti parametri :

- margine di contribuzione
- costo per servizi sul valore della produzione
- costo per godimento beni di terzi sul valore della produzione
- costo del personale sul valore della produzione
- Ebitda margin
- Ebit margin

Tab 1 – Conto Economico riclassificato A.F.M. S.r.l. – Bilancio dal 2022 al 2024

AFM - dati aida	2022	2023	2024
Ricavi	17.602.569	17.844.142	18.437.468
Contributi in c/esercizio	66.290	27.484	16.869
Altri ricavi e proventi	556.863	527.919	503.593
Valore della produzione	**18.225.722**	**18.399.545**	**18.957.930**
Costi materie prime, sussidiarie di consumo e di merci	10.788.491	11.084.068	11.323.795
Var.ne delle rimanenze di mat. prime sussidiarie, di consumo e merci	71.177	(52.697)	(74.077)
Costo del venduto	**10.859.668**	**11.031.371**	**11.249.718**
Margine di contribuzione	**7.366.054**	**7.368.174**	**7.708.212**
% Margine di contribuzione	**40,4%**	**40,0%**	**40,7%**
Costi per servizi	1.064.725	992.528	1.054.839
	5,8%	5,4%	5,6%
Costi per godimento beni di terzi	717.006	737.917	760.823
	3,9%	4,0%	4,0%
Costi del personale	4.198.291	4.382.748	4.402.251
	23,0%	23,8%	23,2%
Oneri diversi di gestione	178.518	191.610	197.886
	1,0%	1,0%	1,0%
Accantonamenti fondo rischi	57.320	56.984	113.935
	0,3%	0,3%	0,6%
Totale altri costi operativi	**6.215.860**	**6.361.787**	**6.529.734**
EBITDA - Margine operativo lordo	**1.150.194**	**1.006.387**	**1.178.478**
% EBITDA - Margine operativo lordo	**6,3%**	**5,5%**	**6,2%**
Ammortamenti	428.449	448.473	430.632
Accantonamenti svalutazione crediti	2.775	2.837	3.134
EBIT- Risultato operativo	**718.970**	**555.077**	**744.712**
	3,9%	**3,0%**	**3,9%**
Proventi e (oneri finanziari)	(41.131)	(33.879)	10.379
EBT- Risultato ante imposte	**677.839**	**521.198**	**755.091**
Imposte	192.752	130.779	218.051
Utile dell'esercizio	**485.087**	**390.419**	**537.040**

Margine di contribuzione

Il margine di contribuzione[16] relativo ai cluster di riferimento è riportato nelle tabelle 2 e 3, mentre quello della Società nella tabella 4.

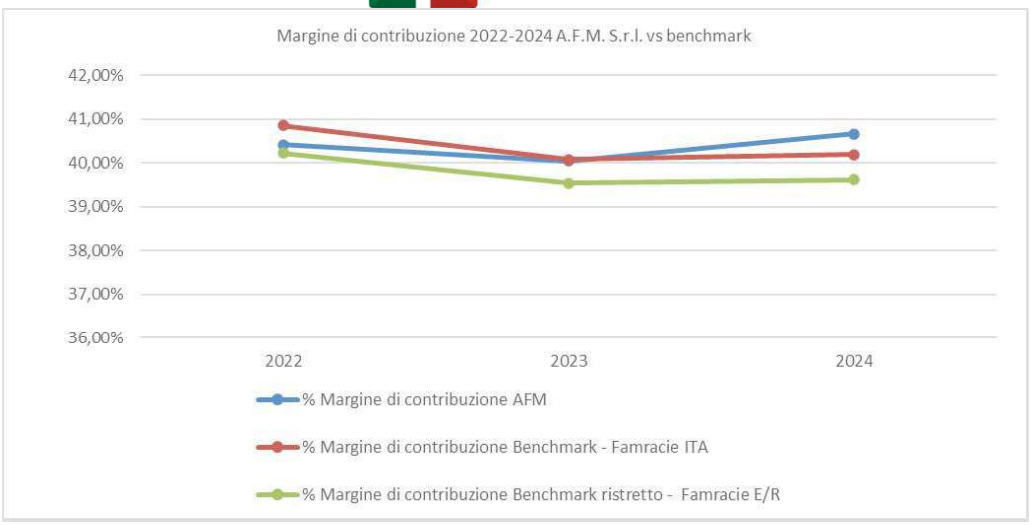
Nel triennio 2022–2024 il margine di contribuzione di A.F.M. evidenzia un andamento leggermente variabile. Passa dal 40,42% nel 2022 al 40,05% nel 2023, per poi aumentare nel 2024 fino al 40,66%.

Il benchmark delle farmacie italiane mostra una lieve diminuzione seguita da un incremento. Dal 40,85% nel 2022 scende al 40,08% nel 2023, per poi risalire al 40,19% nel 2024.

Il benchmark ristretto dell'Emilia-Romagna presenta un andamento in diminuzione iniziale e successivo lieve recupero. Dal 40,23% nel 2022 scende al 39,54% nel 2023, per poi aumentare al 39,63% nel 2024.

Grafico 1 – Margine di contribuzione A.F.M S.r.l. Vs. Benchmark

[16] Determinato quale incidenza sul valore della produzione della differenza tra valore della produzione e costi per materie prime, sussidiarie di consumo e merci, al netto delle variazioni delle rimanenze



	2022	2023	2024
% Margine di contribuzione AFM	40,42%	40,05%	40,66%
% Margine di contribuzione Benchmark - Famracie ITA	40,85%	40,08%	40,19%
% Margine di contribuzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	40,23%	39,54%	39,63%

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

Tab. 1 – Margine di contribuzione benchmark cluster farmacie comunali Italia

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	18.226	18.399	18.958
Materie prime e consumo - netto variazioni MP (€)	10.860	11.031	11.250
Margine di contribuzione A.F.M. S.r.l.	7.366	7.368	7.708
% Margine di contribuzione	**40,42%**	**40,05%**	**40,66%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	264.941	266.003	275.932
Materie prime e consumo - netto variazioni MP (€ K)	156.710	159.383	165.027
Margine di contribuzione Farmacie ITA	108.231	106.620	110.905
% Margine di contribuzione Benchmark - Famracie ITA	**40,85%**	**40,08%**	**40,19%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	67.780	67.976	71.103
Materie prime e consumo - netto variazioni MP (€ K)	40.514	41.098	42.928
Margine di contribuzione Farmacie E/R	27.266	26.878	28.175
% Margine di contribuzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	**40,23%**	**39,54%**	**39,63%**

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

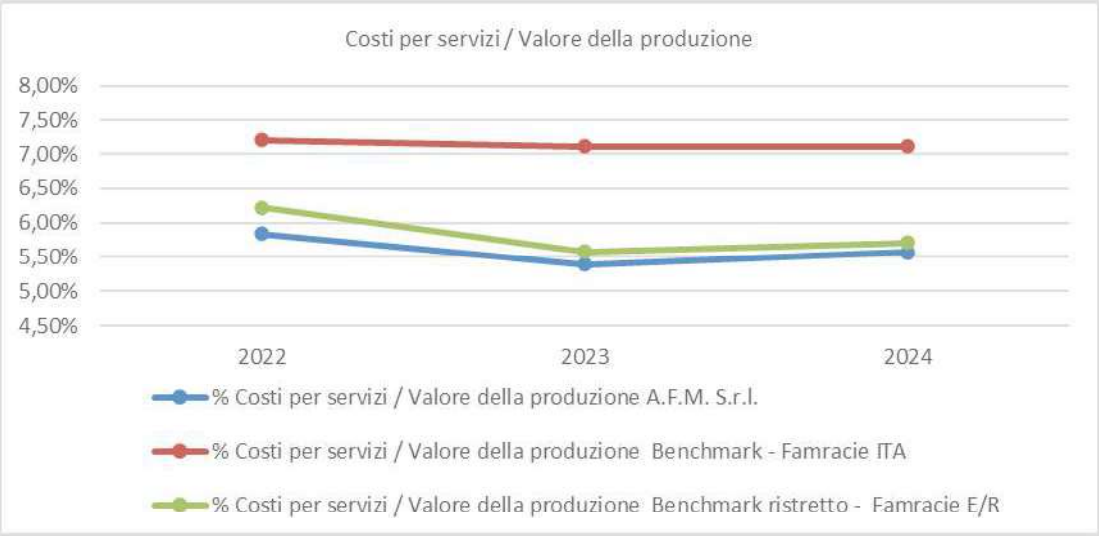
Costi per servizi / Valore della produzione

Nel triennio 2022–2024 i costi per servizi in rapporto al valore della produzione di A.F.M. S.r.l. mostrano un andamento in diminuzione seguito da un lieve incremento. Passano dal 5,84% nel 2022 al 5,39% nel 2023, per poi risalire al 5,56% nel 2024.

Il benchmark delle farmacie italiane evidenzia una leggera riduzione iniziale e successiva stabilità. Dal 7,20% nel 2022 scende al 7,11% nel 2023, rimanendo invariato nel 2024 al 7,11%.

Il benchmark ristretto dell'Emilia-Romagna presenta una diminuzione nel primo anno e un successivo incremento. Dal 6,22% nel 2022 scende al 5,57% nel 2023, per poi aumentare al 5,71% nel 2024.

Grafico 2 – Costi per servizi / Valore della produzione



	2022	2023	2024
% Costi per servizi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	5,84%	5,39%	5,56%
% Costi per servizi / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	7,20%	7,11%	7,11%
% Costi per servizi / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	6,22%	5,57%	5,71%

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

Tab. 2 – Costo per servizi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€)	18.226	18.399	18.958
Costi per servizi	1.065	992	1.055
% Costi per servizi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	**5,84%**	**5,39%**	**5,56%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	264.941	266.003	275.932
Costi per servizi	19.088	18.900	19.624
% Costi per servizi / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	**7,20%**	**7,11%**	**7,11%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	67.780	67.976	71.103
Costi per servizi	4.219	3.789	4.061
% Costi per servizi / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	**6,22%**	**5,57%**	**5,71%**

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

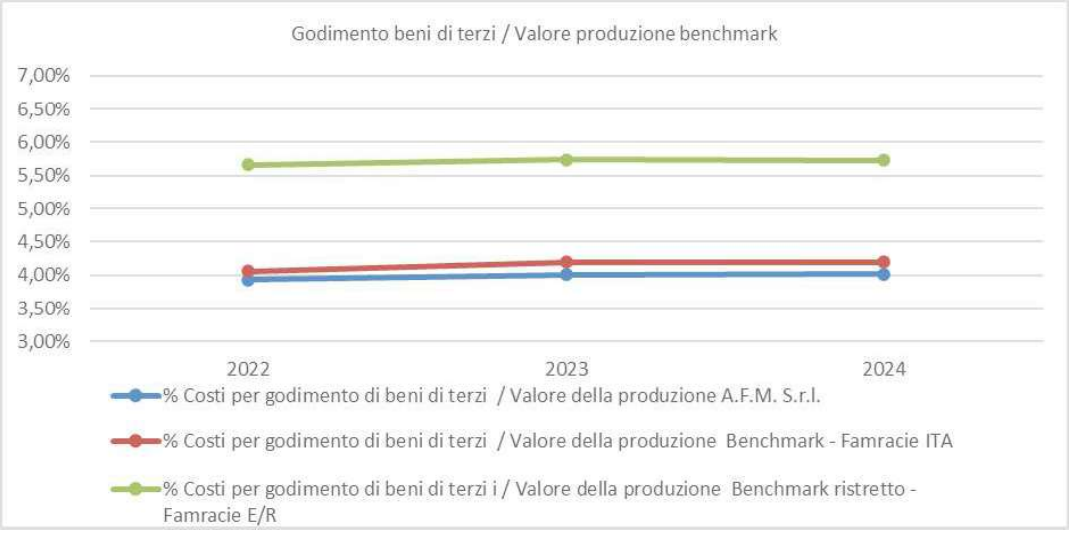
Costi per godimento di beni di terzi / Valore della produzione

Nel triennio 2022–2024 i costi per godimento di beni di terzi in rapporto al valore della produzione di A.F.M. S.r.l. mostrano un lieve incremento iniziale seguito da stabilità. Passano dal 3,93% nel 2022 al 4,01% nel 2023, rimanendo invariati nel 2024 al 4,01%.

Il benchmark delle farmacie italiane evidenzia un aumento nel primo anno e successiva stabilità. Dal 4,06% nel 2022 sale al 4,20% nel 2023, mantenendosi invariato nel 2024 al 4,20%.

Il benchmark ristretto dell'Emilia-Romagna presenta un incremento nel 2023 seguito da una lieve riduzione nel 2024. Dal 5,66% nel 2022 sale al 5,74% nel 2023, per poi scendere leggermente al 5,73% nel 2024.

Grafico 3 – Costi per godimento beni di terzi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark



	2022	2023	2024
% Costi per godimento di beni di terzi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	3,93%	4,01%	4,01%
% Costi per godimento di beni di terzi / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	4,06%	4,20%	4,20%
% Costi per godimento di beni di terzi i / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	5,66%	5,74%	5,73%

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

Tab. 3 - Costi per godimento beni di terzi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	18.226	18.399	18.958
Costi per godimento di beni di terzi	717	738	761
% Costi per godimento di beni di terzi / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	**3,93%**	**4,01%**	**4,01%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	264.941	266.003	275.932
Costi per godimento di beni di terzi	10.762	11.164	11.578
% Costi per godimento di beni di terzi / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	**4,06%**	**4,20%**	**4,20%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	67.780	67.976	71.103
Costi per godimento di beni di terzi	3.836	3.903	4.071
% Costi per godimento di beni di terzi i / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	**5,66%**	**5,74%**	**5,73%**

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

Costo del personale / Valore della produzione

Nel triennio 2022–2024 i costi del personale in rapporto al valore della produzione di A.F.M. S.r.l. mostrano un aumento nel 2023 seguito da una diminuzione nel 2024. Passano dal 23,03% nel 2022 al 23,82% nel 2023, per poi scendere al 23,22% nel 2024.

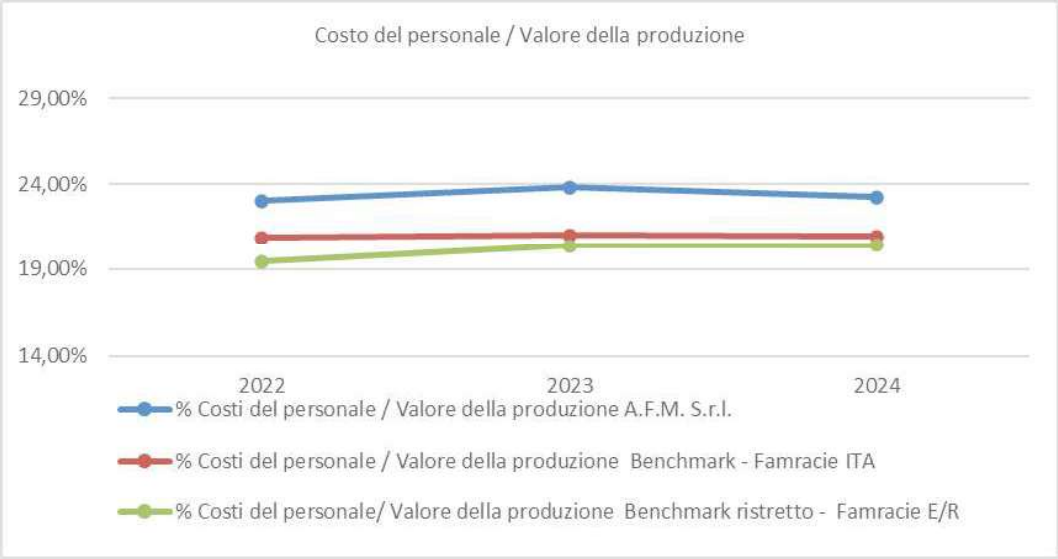
Il benchmark delle farmacie italiane evidenzia un lieve incremento iniziale e una successiva leggera riduzione. Dal 20,87% nel 2022 sale al 21,00% nel 2023, per poi scendere leggermente al 20,95% nel 2024.

Il benchmark ristretto dell'Emilia-Romagna presenta un andamento in crescita nel triennio. Dal 19,44% nel 2022 aumenta al 20,35% nel 2023, proseguendo l'incremento al 20,39% nel 2024.

Va rilevato che la società non si avvale più di contratti di lavoro interinale e di lavoratori autonomi per i quali la remunerazione garantita con fattura.

Per tanto ciò ha determinato un innalzamento dei costi del personale, dall'altra parte si è registrata una sensibile diminuzione dei costi per i servizi (si veda grafico 2).

Grafico 4 - Costo del personale / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark



Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

	2022	2023	2024
% Costi del personale / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	23,03%	23,82%	23,22%
% Costi del personale / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	20,87%	21,00%	20,95%
% Costi del personale/ Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	19,44%	20,35%	20,39%

Tab. 4 - Costo del personale / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	18.226	18.399	18.958
Costo del personale	4.198	4.383	4.402
% Costi del personale / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	**23,03%**	**23,82%**	**23,22%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	264.941	266.003	275.932
Costo del personale	55.304	55.860	57.815
% Costi del personale / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	**20,87%**	**21,00%**	**20,95%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	67.780	67.976	71.103
Costo del personale	13.178	13.834	14.499
% Costi del personale/ Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	**19,44%**	**20,35%**	**20,39%**

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

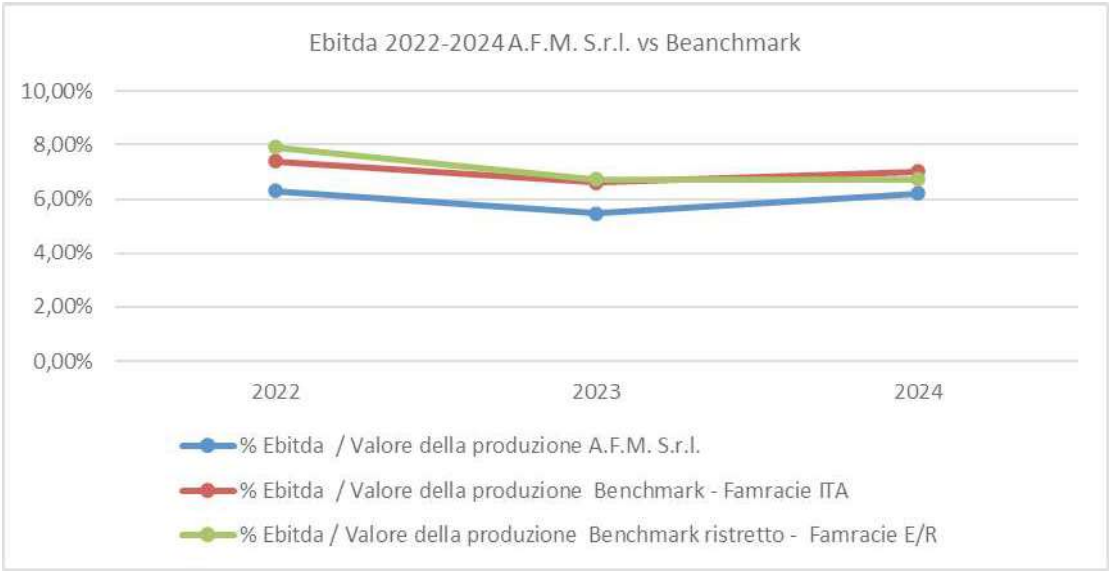
Ebitda – margine operativo lordo

Nel triennio 2022–2024 l'Ebitda in rapporto al valore della produzione di A.F.M. S.r.l. evidenzia una diminuzione nel 2023 seguita da un recupero nel 2024. Passa dal 6,31% nel 2022 al 5,47% nel 2023, per poi risalire al 6,21% nel 2024.

Il benchmark delle farmacie italiane mostra un andamento analogo, con una riduzione nel 2023 e successivo incremento nel 2024. Dal 7,40% nel 2022 scende al 6,60% nel 2023, per poi aumentare al 7,01% nel 2024.

Il benchmark ristretto dell'Emilia-Romagna presenta una diminuzione nel 2023 seguita da stabilità nel 2024. Dal 7,92% nel 2022 scende al 6,72% nel 2023, rimanendo invariato nel 2024 al 6,72%.

Grafico 5– Ebitda 2022 – 2024 / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark



	2022	2023	2024
% Ebitda / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	6,31%	5,47%	6,21%
% Ebitda / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	7,40%	6,60%	7,01%
% Ebitda / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	7,92%	6,72%	6,72%

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

Tab. 5 - Ebitda 2022 – 2024 / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	18.226	18.399	18.958
Ebitda A.F.M. S.r.l.	1.150	1.006	1.178
% Ebitda / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	**6,31%**	**5,47%**	**6,21%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	264.941	266.003	275.932
Ebitda Benchmark - Famracie ITA	19.610	17.563	19.345
% Ebitda / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	**7,40%**	**6,60%**	**7,01%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	67.780	67.976	71.103
Ebitda Benchmark ristretto - Famracie E/R	5.368	4.569	4.775
% Ebitda / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	**7,92%**	**6,72%**	**6,72%**

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

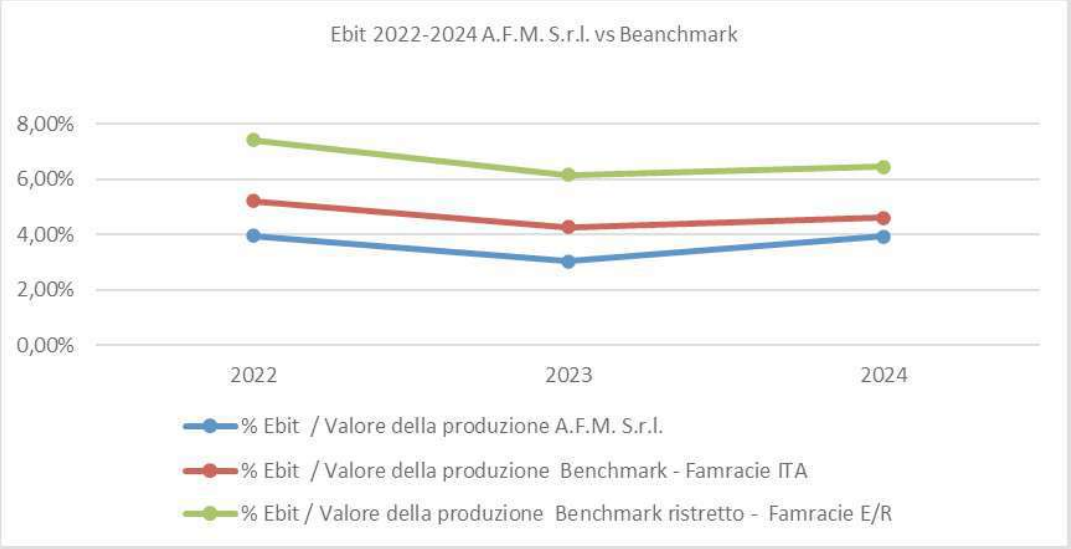
Ebit – Risultato operativo

Nel triennio 2022–2024 l'Ebit in rapporto al valore della produzione di A.F.M. S.r.l. mostra una diminuzione nel 2023 seguita da un recupero nel 2024. Passa dal 3,94% nel 2022 al 3,02% nel 2023, per poi risalire al 3,93% nel 2024.

Il benchmark delle farmacie italiane evidenzia una riduzione nel 2023 e un successivo incremento nel 2024. Dal 5,21% nel 2022 scende al 4,25% nel 2023, per poi aumentare al 4,60% nel 2024.

Il benchmark ristretto dell'Emilia-Romagna presenta un andamento in diminuzione nel 2023 seguito da una ripresa nel 2024. Dal 7,42% nel 2022 scende al 6,15% nel 2023, per poi risalire al 6,45% nel 2024.

Grafico 6 – Ebit 2022 – 2024 / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark



	2022	2023	2024
% Ebit / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	3,94%	3,02%	3,93%
% Ebit / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	5,21%	4,25%	4,60%
% Ebit / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	7,42%	6,15%	6,45%

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

Tab. 6 - Ebit 2022 – 2024 / Valore della produzione A.F.M. S.r.l. vs Benchmark

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	18.226	18.399	18.958
Ebit A.F.M. S.r.l.	719	555	745
% Ebit / Valore della produzione A.F.M. S.r.l.	**3,94%**	**3,02%**	**3,93%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	264.941	266.003	275.932
Ebit Benchmark - Famracie ITA	13.807	11.314	12.691
% Ebit / Valore della produzione Benchmark - Famracie ITA	**5,21%**	**4,25%**	**4,60%**

	2022	2023	2024
Valore della produzione (€ K)	98.235	93.728	102.411
Ebit Benchmark ristretto - Famracie E/R	7.293	5.761	6.605
% Ebit / Valore della produzione Benchmark ristretto - Famracie E/R	**7,42%**	**6,15%**	**6,45%**

Fonte: elaborazione dati BP&Associati bilanci A.F.M. S.r.l., banca dati Aida Bureau Van Dijk

COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

TABELLA INDICATORI AFFIDAMENTO GESTIONE FARMACIE COMUNALI
Allegato A al contratto di servizio

PRESTAZIONE EROGATA	INDICATORE	Valore anno di riferimento	Valore anno precedente
	numero addetti medi su base annua in farmacia		
	superficie al pubblico dei punti vendita		
	elenco di servizi al pubblico erogati in farmacia		
	numero scontrini		
	valore complessivo scontrini		
	valore medio aritmetico semplice per singolo scontrino		
	numero delle ricette SSN evase		
	valore del ricettato totale e medio aritmetico per singola ricetta		
	giorni lavorativi		
	% ed importi per linea di etico, otc e parafarmaco		
	Sconto al pubblico in farmacia		
	Margine operativo lordo (MOL)		
	Risultato operativo (EBIT)		

COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

ATTESTAZIONE DI PUBBLICAZIONE
Delibera di Consiglio Comunale
2026-90 del 27/07/2026

Ufficio proponente: 181 - SERVIZIO POLITICHE DELLA FAMIGLIA, SOCIALI, SANITARIE E ABITATIVE

OGGETTO:
CONTRATTO DI AFFIDAMENTO DIRETTO AD "A.F.M. – FARMACIE COMUNALI FERRARA SRL" PER LA GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI DAL 01/10/2026 AL 30/09/2031.

Il sottoscritto

ATTESTA

che la Deliberazione di Consiglio Comunale in oggetto viene affissa in data odierna all'Albo Pretorio on-line del Comune e vi rimarrà dal 28/07/2026 al 11/08/2026.

Esecutiva il 27/07/2026.

Ferrara, 28/07/2026

L'ADDETTO ALLA PUBBLICAZIONE
Paola Marzola / InfoCert S.p.A.

Atto sottoscritto digitalmente secondo la normativa vigente