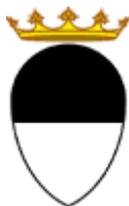


Verbale N. 7

Prot. Gen.le n. 133501/2020



# COMUNE DI FERRARA

## ATTI DEL CONSIGLIO COMUNALE

### SEDUTA DEL 21 DICEMBRE 2020

Convocato il Consiglio Comunale, a termini di legge, in seduta di **I** invito, con avviso in data **16/12/2020**, n° **138733/2020** si sono oggi riuniti, in videoconferenza, alle **ore 15,00** con la Presidenza del Signor **POLTRONIERI Lorenzo** – Presidente del Consiglio Comunale - i Signori Consiglieri appresso indicati, assistiti dal Signor **LAGHI Dr. Walter** – Vice Segretario Generale del Comune di Ferrara (Classe 1/A).

**CONSIGLIERI:** assegnati n° **32 + 1** – in carica n° **32 + 1** – intervenuti n° **32**

- |   |                                  |                               |
|---|----------------------------------|-------------------------------|
| <b>1.</b> FABBRI Alan – SINDACO                                   |                                  |                               |
| <b>2.</b> POLTRONIERI Lorenzo – PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE |                                  |                               |
| <b>3.</b> ARQUA' Rossella   | <b>13.</b> FERRARESI Anna        | <b>23.</b> MOSSO Alcide       |
| <b>4.</b> BARALDI Ilaria  | <b>14.</b> FERRI Caterina        | <b>24.</b> PERUFFO Paola      |
| <b>5.</b> BERTOLASI Davide  | <b>15.</b> FUSARI Roberta        | <b>25.</b> PIGNATTI Catia     |
| <b>6.</b> CAPRINI Luca  | <b>16.</b> GUERZONI Massimiliano | <b>26.</b> SAVINI Francesca   |
| <b>7.</b> CARITA' Francesco, Traspadano                           | <b>17.</b> MAGNI Mauro           | <b>27.</b> SOFFRITTI Federico |
| <b>8.</b> CAVICCHI Giovanni                                       | <b>18.</b> MANTOVANI Tommaso     | <b>28.</b> SOLAROLI Stefano   |
| <b>9.</b> CHIAPPINI Anna  | <b>19.</b> MARESCA Dario         | <b>29.</b> VIGNOLO Mauro      |
| <b>10.</b> COLAIACOVO Francesco                                   | <b>20.</b> MERLI Simone          | <b>30.</b> VINCENZI Marco     |
| <b>11.</b> D'ANDREA Diletta                                       | <b>21.</b> MINICHIELLO Ciriaco   | <b>31.</b> ZIOSI Annalena     |
| <b>12.</b> FELISATTI Fabio  | <b>22.</b> MODONESI Aldo         | <b>32.</b> ZOCCA Benito       |

### ASSESSORI:

- |                              |                           |
|------------------------------|---------------------------|
| <b>1.</b> BALBONI Alessandro | <b>5.</b> MAGGI Andrea    |
| <b>2.</b> COLETTI Cristina   | <b>6.</b> KUSIAK Dorota   |
| <b>3.</b> FORNASINI Matteo   | <b>7.</b> TRAVAGLI Angela |
| <b>4.</b> GULINELLI Marco    |                           |

**SCRUTATORI NOMINATI:** MINICHIELLO – PIGNATTI – FUSARI

Dichiarata immediatamente  
eseguibile ai sensi dell'art. 134 – 4°  
comma – del D.Lgs. n° 267/2000

### In copia:

Conferma del modello in house providing per la gestione delle n. 11 sedi farmaceutiche, nuovo affidamento del citato servizio a favore di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara Srl e approvazione del relativo contratto di servizio per le annualità 2021/2025.

- Direttore Generale
- Uff. Programmazione / Zanirati
- Ragioneria
- Ufficio Atti Cons. Com.le

Il Presidente dà la parola all'Ass. Fornasini il quale illustra la pratica in oggetto e al Cons.re Colaiacovo che da lettura di una Risoluzione e di un emendamento.

Dichiarata aperta la discussione su tutti i documenti, si hanno gli interventi dei Cons.ri Maresca, Peruffo e la replica dell'Ass. Fornasini. Si hanno le dichiarazioni di voto sulla Risoluzione con l'intervento del Cons.re Colaiacovo.

Quindi il Presidente pone in votazione la sottoriportato Risoluzione:

### **Premesso**

Che nella relazione sull'applicazione delle disposizioni dell'art. 192 d.lgs 50/2016, riferita al servizio farmaceutico comunale nel Comune di Ferrara, al punto 3 della stessa relazione si afferma che l'oggetto sociale di AFM, risulta coerente e necessario al perseguimento dei fini generali dell'ente locale a tutela del diritto essenziale alla salute a favore della cittadinanza ferrarese;

Che la relazione di cui sopra in riferimento alla qualità, al punto 4.2 descrive il servizio di AFM come diffuso, accessibile da ogni cittadino; a prezzi nel complesso abbordabili, tenendo conto del contesto socio-demografico, in coerenza con gli obiettivi di qualità del servizio e di efficienza;

Che all'art. 2 del Contratto di Servizio, vengono elencati un numero rilevante di obiettivi per garantire la qualità del servizio richiamata nella relazione ex art. 192 d.lgs. 50/2016;

Che all'art. 4 del Contratto di Servizio, viene fissato un canone pari al 3,5% dei ricavi netti per le annualità 2021 – 2022 e 3,75% per le restanti annualità del contratto;

### **Considerato**

Che le innumerevoli attività richieste all'AFM, necessitano di un notevole impiego di risorse umane e finanziarie;

Che l'attuale fase pandemica richiede, se possibile, ulteriori attività delle farmacie per garantire il presidio sanitario sul territorio che richiedono la disponibilità di risorse economiche;

### **Preoccupati**

Che il prelievo di risorse economiche dovuto al canone, possa limitare la più ampia e necessaria attività delle farmacie.

### **Il Consiglio Comunale Impegna il Sindaco e la Giunta**

A rivedere il canone richiesto all'AFM, riducendolo almeno al 3% dei ricavi netti per tutto il periodo della durata del contratto.

---

La votazione, effettuata in forma palese per appello nominale stante lo svolgimento della seduta in videoconferenza, dà i seguenti risultati accertati con l'assistenza degli scrutatori:

CONSIGLIERI PRESENTI: N° **31**

CONSIGLIERI VOTANTI: N° **31**

VOTI FAVOREVOLI: N° **10** (Cons.ri Baraldi, Bertolasi, Chiappini, Colaiacovo, Ferri, Merli, Modonesi, Vignolo, Maresca, Fusari)

VOTI CONTRARI: N° **19** (Cons.ri Poltronieri, Arquà, Caprini, Cavicchi, Felisatti, Magni, Minichiello, Mosso, Pignatti, Savini, Solaroli, Ziosi, Zocca, Carità, Guerzoni, Vincenzi, D'Andrea, Peruffo e Soffritti)

ASTENUTI: N° **2** (Cons.ri Mantovani e Ferraresi)

Il Presidente, visto l'esito della votazione, proclama respinta la Risoluzione.

Non ci sono dichiarazioni di voto sull'emendamento e, pertanto, il Presidente lo pone in votazione nel preciso testo sottoriportato:

**Art. 2 – settima linea, all'inizio, inserire: “favorire e incrementare la trasformazione delle Farmacie in Centri Servizi Farmaceutici e Sanitari, quale segmento integrato del Sistema Sanitario Nazionale”**

---

La votazione, effettuata in forma palese per appello nominale stante lo svolgimento della seduta in videoconferenza, dà i seguenti risultati accerti con l'assistenza degli scrutatori:

CONSIGLIERI PRESENTI: N° **30**

CONSIGLIERI VOTANTI: N° **30**

VOTI FAVOREVOLI: N° **11** (Cons.ri Baraldi, Bertolasi, Chiappini, Colaiacovo, Ferri, Merli, Modonesi, Vignolo, Maresca, Fusari e Mantovani)

VOTI CONTRARI: N° **19** (Cons.ri Poltronieri, Arquà, Caprini, Cavicchi, Felisatti, Magni, Minichiello, Mosso, Pignatti, Savini, Solaroli, Ziosi, Zocca, Carità, Guerzoni, Vincenzi, D'Andrea, Peruffo e Soffritti)

ASTENUTI: N° **--**

Il Presidente, visto l'esito della votazione, proclama respinto l'emendamento.

Si hanno le dichiarazioni di voto sulla delibera con gli interventi dei Cons.ri Maresca e Colaiacovo.

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

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

**IL CONSIGLIO COMUNALE****VISTO**, in generale

- la l. 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*);
- il d.lgs. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) (e nel seguito anche indicato come «TUEL», ed in particolare gli artt. 3 (*Autonomia dei comuni e delle province*); 13 (*Funzioni*); 42 (*Attribuzioni dei consigli*), c. 2, lett. e) e g); 50 (*Competenze del sindaco e del presidente della provincia*), cc. 8 e 9; 112 (*Servizi pubblici locali*), c. 1; 147 – *ter* (*Controllo strategico*); 147-*quater* (*Controlli sulle società partecipate non quotate*); 147 – *quinquies* (*Controllo sugli equilibri finanziari*); l'art. 243 (*Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti*);
- l'art 2, c. 461, l. 244/2007 (legge finanziaria 2008), con riguardo alle previsioni da applicarsi in sede di stipula del contratto di servizio;
- l'art. 76 (*Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio*), c. 4, l. 133/2008 (manovra d'estate 2008);
- art. 30 (*Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici*), l. 69/2009 (collegato alla legge finanziaria 2009);
- la l. 122/2010 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), art. 14 (*Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali*), c. 27, lett. b) e f);
- art. 1, l. 220/2010 (*stabilità e crescita per il 2011*) il quale, dopo il c. 111, l' art. 20, cc. 10 e 12, l. 111/2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria 2011*), di conversione del d.l. 98/2011, ha inserito il c. 111-*bis*; e le pecuniarie disposizioni del c. 111-*ter* ;
- l'art. 16 (*Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico*), c. 4, e art. 20 (*Nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità*), cc. 10 e 11, l. 111/2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria 2011*) con riferimento alla nullità dei contratti di servizio se elusivi delle regole del patto di stabilità;
- l'art. 31 (*Patto di stabilità interno degli enti locali*), l. 183/2011 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*), in cui è acclarato che il contratto di servizio è nullo se elusivo delle regole sul patto di stabilità;
- il d.lgs. 148/2011 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*), art. 3-*bis* (*Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*);
- l'art. 4 (*Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche*), d.l. 95/2012 (*Spending review*) in vigore dal 7/7/2012, convertito con l. 135/2012, c. 14 (divieto d' inserire nel contratto di servizio clausole arbitrali) per le società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- la l. 221/2012 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), art. 33-*ter* (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*);
- il d.lgs. 33/2013 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*);
- l'art. 3-*bis* (*Disposizioni in materia di revisione dei contratti di servizio*), l. 125/2013, risultando possibile (società quotate e loro controllate escluse) modificare i corrispettivi previsti nel contratto di servizio;
- la l. 147/2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*), art. 1, c. 553;

- la direttiva 2014/24/UE (*Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE*) ed in particolare l'art. 12 (*Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico*);
- la legge delega 124/2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) (nel seguito, legge Madia);
- la legge delega 11/2016 (*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*);
- il d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*) ed in particolare gli artt. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso, e 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*) (nel seguito, il codice dei contratti pubblici);
- il d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) ed in particolare gli artt. 2 (*Definizioni*), c. 1, lett. a), d), f), m), n), o); 4, cc. 2, lett. c) esclusa, e 5; 14 (*Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*), c. 5, 2° periodo; 16 (*Società in house*) (nel seguito, TUSPP);
- la Linea guida ANAC n. 7/2017 (*Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*) in vigore dal 15/1/2018;
- il dMLPS 9/11/2017 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica*);
- la Costituzione;
- il codice civile;
- lo statuto di questo ente locale;
- lo statuto di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. (nel seguito, la società partecipata);
- il contratto di servizi in essere (in proroga tecnica) tra questo ente locale e la citata A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.;

**PREMESSO,**

1. che con deliberazione di Consiglio Comunale del 10 marzo 1995, n. 43/47079, venne disposta la trasformazione in Azienda Speciale dell'Azienda Municipalizzata A.F.M. Farmacie Comunali di Ferrara, approvandone il relativo statuto aziendale;
2. che con deliberazione di Consiglio Comunale del 7 maggio 2012, n. 12/24681, ai sensi dell'art. 115 del decreto legislativo n. 267 del 2000, venne approvata la trasformazione dell'Azienda Speciale A.F.M. Farmacie Comunali di Ferrara in Società a responsabilità limitata, assumendo la denominazione di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., insieme al relativo statuto sociale;
3. che, 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 organizzativo 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;
4. che il Comune di Ferrara, a seguito della succitata trasformazione, detiene, in via diretta, il 20% del capitale sociale di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., mentre il restante 80% del capitale di detta ultima Società è posseduto dalla società Holding Ferrara Servizi S.r.l., anch'essa società del Comune di Ferrara, che risulta titolare della totalità delle relative quote sociali;
5. che, dal punto di vista del diritto speciale, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. è una società a partecipazione pubblica totalitaria, costituita secondo il modello *in house providing*, su cui il Comune di Ferrara esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, la cui attività sociale è svolta per più dell'80% a favore di codesta amministrazione pubblica, e la cui domanda di iscrizione nel c.d. "*Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in*

*house*” è stata inoltrata dal RASA di codesto Comune, in data 5/9/2018, con prot. n. 0073610, e risulta essere in corso di approvazione;

6. che il Comune di Ferrara è titolare di n. 11 farmacie pubbliche, dislocate sul territorio comunale, la cui gestione è stata affidata a A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., in quanto società ad oggetto sociale compatibile, strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali di codesta amministrazione pubblica;
7. che tra il Comune di Ferrara e A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. è stato sottoscritto un contratto di servizio, volto a definire gli obblighi reciproci che ciascuna parte si assume per la gestione del servizio pubblico in questione, nel rispetto delle leggi, statuti, regolamenti e altre disposizioni in materia, nonché al fine di garantire il controllo dell'ente sull'attività di gestione della società ed il contemporaneo raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione comunale;
8. che il contratto di servizio, sottoscritto tra il Comune di Ferrara e A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., prevedeva una durata di 5 (cinque) anni a partire dalla sua sottoscrizione, con l'impegno di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. a garantire la continuità della gestione fino al subentro dell'eventuale nuovo affidatario (art. 5, statuto sociale);
9. che il contratto di servizio in questione è scaduto in data 02.07.2020;
10. che il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 5/61085/2020 del 20.07.2020, ha disposto la proroga tecnica della durata del contratto di servizio sino al 31.12.2020;
11. che, pertanto, occorre individuare un operatore a cui affidare la gestione delle n. 11 farmacie comunali, nel rispetto di quanto dettato dalla normativa applicabile al caso di specie;

#### **CONSIDERATO,**

12. che le modalità di gestione del servizio di farmacia comunale sono disciplinate dalla normativa di settore, costituita dall'art. 9, l. n. 475/1968, come modificato dall'art. 10, l. n. 362/1991, e, per espresso rinvio operato dalla stessa normativa di settore, dalla normativa generale sulle modalità organizzative dei servizi pubblici locali;
13. che ai sensi del citato art. 9, le farmacie di cui sono titolari gli enti pubblici locali possono essere gestite 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.
14. che l'elencazione operata dall'articolo 9 della l. 475/1968, in tema di forme di gestione delle farmacie comunali, non è tassativa;
15. che la disciplina di settore deve raccordarsi con la disciplina generale sui servizi pubblici a rilevanza economica, cui pertiene il servizio farmaceutico, la quale prevede modelli di gestione ulteriori rispetto a quelli previsti dal Legislatore del 1968;
16. che rispetto alle forme di gestione elencate dalla disciplina di settore, la disciplina generale sui servizi pubblici di rilevanza economica ammette che le sedi farmaceutiche comunali siano gestite anche a mezzo di società mista con *partners* diversi dai farmacisti in forza, oppure mediante società *in house*, oppure, ancora, tramite concessione a terzi;

#### **VERIFICATO,**

17. che l'art. 192, del decreto legislativo n. 50 del 2016, prevede un regime speciale per gli affidamenti *in house* di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza;
18. che il c. 2, dell'art. 192 da ultimo citato, recita: “*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*”;
19. che il Consiglio di Stato, Sezione V, ha espresso i propri dubbi in ordine alla compatibilità tra la disciplina nazionale di cui all'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016, che subordina gli affidamenti *in house* a condizioni aggravate e a motivazioni rafforzate rispetto alle altre

modalità di affidamento, e il principio di libera amministrazione, sancito dal diritto primario e derivato dell'Unione Europea, domandando alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di esprimersi in via stragiudiziale;

20. che con l'ordinanza del 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19, la Corte di Giustizia dell'UE, ha sancito l'eurocompatibilità della normativa nazionale italiana laddove pone limiti e condizioni ulteriori all'affidamento diretto di contratti pubblici a società *in house*, con specifico riferimento all'art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016;
21. che l'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016 è allo stato applicabile;
22. che il citato art. 192, dunque, impone che l'affidamento *in house* di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato a una duplice condizione: la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato, ossia le mancanze del mercato in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", cui la società *in house* invece supplirebbe; la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento *in house*;
23. che, a prescindere dal modello di gestione che sarà scelto per la conduzione delle n. 11 farmacie comunali, anche qualora fosse diverso dall'*in house providing*, è da escludersi l'applicabilità dell'art. 34, c. 20, del d.l. n. 179 del 2012 (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), che subordina l'affidamento del servizio alla predisposizione di una relazione volta a motivare le decisioni dell'amministrazione pubblica, stante l'esclusione operata dal successivo c. 25, stesso articolo, che sancisce la non applicabilità del comma 20 con riguardo a "*la gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475*";

#### **PRESO ATTO,**

24. che il Servizio Sanitario Nazionale eroga l'assistenza farmaceutica prevalentemente, anche se non esclusivamente, attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate con esso, secondo specifici criteri e modalità;
25. che la farmacia, dunque, è lo strumento attraverso il quale il SSN (o, meglio, la sua articolazione territoriale) garantisce l'assistenza farmaceutica, la quale, a sua volta, è ricompresa nel più ampio genere delle prestazioni curative.
26. che la complessa regolamentazione pubblicistica della farmacia è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute;
27. che occorre pertanto compiere un'istruttoria al fine di individuare la soluzione gestionale più idonea a assicurare un'adeguata assistenza farmaceutica alla collettività, rappresentata in via esponenziale da codesta amministrazione pubblica, e, in tal senso, garantire concretamente la tutela del fondamentale diritto alla salute;
28. che è primaria importanza per codesta amministrazione pubblica evitare che la gestione delle proprie farmacie comunali sia governata esclusivamente da logiche spiccatamente mercantili o fortemente imprenditoriali, che potrebbero pregiudicare l'interesse pubblico cui la gestione mira a soddisfare;
29. che il Comune di Ferrara intende esercitare un penetrante controllo sulla gestione delle n. 11 farmacie comunali in modo da realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa;

#### **VISTE,**

30. le condizioni economiche offerte da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., la quale si impegna, in particolare, a riconoscere al Comune di Ferrara un canone annuo pari al 3,5% dei ricavi netti da farmacia per le annualità 2021 e 2022 (presunti € 590.035,00 circa annui) e pari al 3,75% per le annualità 2023, 2024 e 2025 (presunti € 632.180,00 circa annui), a sua volta pari, proiettano i valori iscritti a bilancio 2019 per tutta la durata del rapporto, ad euro 3.076.611=

#### **VALUTATO,**

31. che le condizioni economiche offerte da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l si attestano sulle generali condizioni di mercato così come illustrato nella *Relazione sull'applicazione*

delle disposizioni dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 riferita al servizio farmaceutico comunale nel Comune di Ferrara", all. A alla presente deliberazione;

32. che la congruità dell'offerta economica tiene conto anche del fatto che, oltre al canone annuo riconosciuto da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l al Comune di Ferrara, sussistono *performances* di economicità complessivamente individuabili nell'autofinanziamento operativo (risultato di esercizio + ammortamenti e svalutazioni + imposte + trattamento di fine rapporto) pari a 912.755 euro, equivalente al 5,09% del valore della produzione, nonché in un livello di patrimonio netto, al 31/12/2019, pari a 1.751.664 euro, a fronte di indici di produttività pro-capite ritenuti adeguati al caso di specie e pari a euro 222.056 per dipendente, in presenza di una progressiva riduzione del capitale dei terzi pari, al 31/12/2019, a euro 6.814.474,00, ai quali fanno fronte investimenti in attività fisse ai bordi dei 6.000.000 di euro, avendo stimato il valore economico della società prossimo al 70% del valore della produzione e con un indice complessivo di rischio da crisi aziendale, analiticamente valutato come "basso", atteso che la società di cui trattasi ha dimostrato (così come è stato dimostrato) di disporre di un *trend* sul contenimento dei costi totali di funzionamento correlato al *trend* del valore della produzione fra due esercizi successivi;
33. che la *congruità* dell'offerta deve essere valutata non solo sotto il profilo economico ma anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio offerto, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
34. che le condizioni di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del servizio offerto, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche sono desumibili dalle condizioni previste nello schema di contratto di servizio, che l'Assemblea dei Soci di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l ha preventivamente approvato, quale parte integrante dell'offerta economica, dalla carta dei servizi e dal codice etico applicato da quest'ultima società *in house*;
35. che il modello *in house providing* ha il vantaggio di permettere al Comune di Ferrara di esercitare un controllo sulla propria società analogo a quello esercitato sui propri servizi a perseguimento dell'interesse generale;
36. che il controllo analogo esercitato dal Comune di Ferrara su A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l, permette all'ente pubblico socio di esercitare un'influenza dominante sulla definizione e applicazione degli obiettivi strategici inerenti la *governance* societaria e quindi la gestione delle n. 11 farmacie comunali;
37. che il controllo analogo esercitato dal Comune di Ferrara su A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l, permette all'ente pubblico socio di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa, evitando che interessi potenzialmente contrastanti possano pregiudicare la tutela del diritto fondamentale alla salute nonché la qualità dell'assistenza farmaceutica prestata dalle farmacie comunali a favore della collettività di riferimento;
38. che la sottoposizione di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l al controllo analogo del Comune di Ferrara è tale da escludere che la gestione delle farmacie comunali possa essere governata da logiche esclusivamente imprenditoriali, principalmente tese al raggiungimento del massimo profitto, a discapito dell'efficienza, efficacia del servizio pubblico farmaceutico;
39. che la sottoposizione della società *in house* al controllo analogo del Comune di Ferrara è tale da assicurare un adeguato livello di prodotti a rimanenza finale, l'immediata soddisfazione della richiesta di assistenza farmaceutica, farmaci da banco a prezzi calmierati come condizione di universalità e socialità servizio, un rapporto più che proporzionato tra il personale, mediamente impiegato in ogni farmacia, e i ricavi derivanti dalla gestione di ogni farmacia, la presenza di una pluralità di locali ad uso farmacia di proprietà del soggetto gestore, l'allocazione delle farmacie pubbliche sul territorio comunale anche in realtà a bassa densità demografica, il deposito del patrimonio esperienziale all'interno della società e, quindi, dell'amministrazione pubblica, il tutto quale platea di fattori distintivi a dimostrazione dei benefici rivolti alla collettività di riferimento e dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche;
40. che lo sviluppo ed il deposito del citato *know how* professionale e tecnico posseduto dalla citata partecipata *in house*, rappresenta un decisivo contributo alla valorizzazione del territorio, trasformando tali *assets* intangibili in migliore qualità della vita a favore della cittadinanza locale;
41. che detto *know how* comprende: le competenze di processo; le conoscenze del territorio; la relativa conoscenza logistica e correlata mobilità della collettività servita, le competenze

tecnologiche (nel loro complesso); il rispetto degli *standards* riferiti al contratto di servizio; la capacità di rapportarsi con l'utenza; la capacità di evitare situazioni emergenziali; l'ottimizzazione della gestione del servizio attraverso formule organizzative ottimali anche su indirizzo di questo ente locale socio;

42. che i risultati sopra descritti (*target*) risulterebbero difficilmente raggiungibili se detto Comune affidasse al mercato la gestione del servizio in esame, ricorrendo a forme di gestione alternative al modello *in house providing*, quali la società a partecipazione mista pubblico-privata o la concessione a terzi;
43. che la gestione mediante società a partecipazione mista pubblico-privata e/o concessione a terzi sarebbe influenzata dall'interesse del *partner* privato di conseguire l'ottimo nella remunerazione del capitale investito, a fronte di un rientro negli investimenti nel minor tempo possibile, rendendo la gestione spiccatamente imprenditoriale, in netta contrapposizione con gli indirizzi di codesta amministrazione pubblica e a discapito dell'interesse pubblico vantato dalla collettività di riferimento;
44. che la gestione mediante società a partecipazione mista pubblico-privata e/o concessione a terzi non permetterebbe – o difficilmente permetterebbe - all'amministrazione pubblica sociale di accrescere il proprio patrimonio esperienziale e di esercitare un controllo penetrante sulle scelte inerenti la gestione delle n. 11 farmacie comunali;
45. che a parità di condizioni, e quindi di utile netto finora conseguito, tra valore dell'avviamento commerciale e il piano degli investimenti, difficilmente il *partner* privato, sia esso socio privato di società mista o concessionario – sarebbe in grado di raggiungere un'adeguata remunerazione del capitale investito, specialmente se sottoposto agli stringenti obblighi di servizio pubblico che codesta amministrazione intende porre al soggetto gestore, all'interno di una durata del contratto di servizio pari a 5 anni;
46. che il Comune di Ferrara intende affidare la gestione del servizio farmaceutico per una durata non superiore a 5 anni, e quindi per un periodo estremamente ridotto, così da riservarsi la possibilità di adattare nel tempo, e con adeguata celerità, al variare della realtà territoriale, la propria attività di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo;
47. che a supporto di detto impianto motivazionale, è stata elaborata la “*Relazione sull'applicazione delle disposizioni dell' art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 riferita al servizio farmaceutico comunale*”, da richiamarsi per *relationem*, che tiene conto: 1) degli aspetti del contesto territoriale comunale; 2) e bilancistico del soggetto gestore di cui trattasi; 3) delle motivazioni al mancato ricorso al mercato affrontando la platea dei “svantaggi/vantaggi” riferiti ad ogni modulo gestorio qui con particolare riferimento al ricorso “vero e proprio” al mercato; 4) degli aspetti tipizzanti – nel caso di specie – il rapporto “qualità/economicità”; 5) la bontà della forma di gestione pre-individuata; 6) il mancato ricorso al mercato; e quindi, gli obblighi; 7) di servizio; 8) di socialità; 9) di efficienza; 10) l'economicità dell'offerta; 11) l'ottimale impiego delle risorse pubbliche; 12) i benefici per la collettività di riferimento, per poi chiudere la relazione dell'art. 192, c. 2, del codice dei contratti pubblici; 13) con le osservazioni finali e le conclusioni;
48. che A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l si è dimostrata in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati impiegando le risorse minime indispensabili, e di conseguire un equilibrio economico-finanziario ragionevole al termine di ogni esercizio;
49. che A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l si è dimostrata in grado di esercitare uniformemente il servizio e con le medesime modalità su tutto il territorio di riferimento, risultando essere particolarmente virtuosa dal punto di vista economico

#### **CONSTATATO QUINDI,**

50. che, fermo restando ogni sovrana decisione di codesto massimo consesso, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. ha prodotto lo schema di contratto di servizio, composto da n. 16 articoli, contenente l'offerta economica e le condizioni di servizio, il quale, *per relationem*, costituisce parte integrante e sostanziale della presente delibera;
51. che lo schema di contratto di servizio proposto da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l è stato adeguato alle previsioni normative. In particolare, le modifiche al contratto di servizio hanno interessato: nella Parte in “Premessa”, l'inserimento degli alinea n. 5, 6, 7, 8, 9 e 11; Parte dispositiva, modifica dell'art. 1, c. 3, avendo inserito, dopo «a totale capitale pubblico» le parole «diretto ed indiretto»; c. 4, avendo inserito dopo «potrà affidare» le parole «ai sensi

di legge»; l'art. 2, c. 1, alinea 5,7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, e c. 5 modificati; l'art. 4 c.2 e 3 avendo modificato la percentuale del canone differenziando il 3,5% con 3,75% e i tempi di liquidazione ed il nuovo c. 4; art. 6, c. 3, la nuova lett. j), c.4 modificato ed il nuovo c. 5; art. 9, c. 5 eliminato; art. 12, c. 1, avendo inserito il nuovo quadro normativo inserendolo dopo a «quanto stabilito» le parole «dagli artt. 19, c. 5 e 20, c. 2, lett. f), d.lgs. 175/2016»; art. 13 nuovo c.4 ed il nuovo art. 16 recante Disposizioni finali;

52. che lo schema di contratto di servizio, contenente l'offerta economica e le condizioni di servizio pubblico è stato preventivamente approvato dall'Assemblea dei Soci di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. come da proprio statuto sociale;

#### **RITENUTO,**

53. di precisare che la platea degli indicatori richiamati nel citato contratto di servizio risultano altresì anche coerenti per ogni attività di *benchmarking* di cui all'art. 1, c. 553, l. 147/2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*);
54. che in relazione alla motivazione sulla *necessità* di dar luogo all'affidamento di cui trattasi (art. 4, c. 1, TUSPP) essa è da collegarsi all'interesse pubblico perseguito dal Comune di Ferrara in materia di interesse generale e di tutela del diritto essenziale alla salute (art. 9, c. 1, l. 475/1968);
55. che in relazione alla motivazione dell'*adeguatezza* del canone di esercizio del servizio e della relativa motivazione sulla congruità e *proporzionalità* di detto canone, esso risulta congruo con gli obiettivi di redditività e di copertura del rischio di settore e d'impresa (art. 14, c. 2, TUSPP) perseguiti e consuntivati da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., così come risulta dai bilanci consuntivi della medesima;
56. che si può quindi rilevare che la sussistenza dei livelli di redditività e la generazione dei correlati flussi finanziari positivi (così come risulta dal livello di *cash flow* operativo), è tale da porre il gestore nella condizione «*di assolvere i propri compiti*» istituzionali;
57. che la platea dei contenuti della proposta sia qualitativa sia economica formulata dalla società sopra richiamata sono ritenute idonee a soddisfare le esigenze di questo ente e della collettività da esso rappresentata in via esponenziale;
58. di prendere atto della sussistenza dei rapporti inerenti al contratto di servizio di cui trattasi tra la Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale e A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. come da art. 9, cc. 1 e 6 del presente contratto, attese le previsioni di statuto sociale del soggetto gestore citato come da artt. 4, c. 1, 1° periodo; 14, c. 1; 15, c. 3, lett. a); 20, c. 1 e 21, c. 1;
59. di prendere atto che ai sensi dell'art. 15 (*Poteri e compiti dell'organo amministrativo*), c. 3, lett. a) del vigente statuto, l'assemblea dei soci ha deliberato sull'allegato contratto di servizio con propria deliberazione del 16/12/2020;
60. di aver fornito adeguata motivazione sui presupposti di fatto e di diritto posti alla base della presente deliberazione;

#### **RICORDATO,**

60. che con Deliberazione di Consiglio Comunale del 16.03.2020, n. 6/19549/2020 è stato approvato il Bilancio Previsione 2020-2022, in coerenza con il Documento Unico di Programmazione DUP 2020-2024, a sua volta approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 5/23619/2020 del 16.03.2020;
61. che l'affidamento del servizio oggetto della presente deliberazione fa riferimento alla Sfida di Mandato n. 11 "La città Semplice" ed al Programma Strategico n. 11.2 "Organismi partecipati: il governo del cambiamento";
62. che ai sensi dell'art. 8 del Regolamento di Contabilità di questo Ente, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale P.G. n. 12/34057/2012 ed esecutivo ai sensi di legge, la presente deliberazione è coerente con i contenuti programmatici e gli obiettivi definiti dal Documento Unico di Programmazione sopra citato.

#### **RICHIAMATE, inoltre:**

63. la deliberazione del Consiglio Comunale del 4 luglio 2016, n. 3/53093 "Approvazione delle modifiche e delle integrazioni al Regolamento del sistema integrato dei controlli interni", in

ossequio all'art. 3, comma 2, del D.L. n. 174/2012, che, al Capo V, stabilisce forme di controllo sugli organismi gestionali esterni partecipati dal Comune;

64. la deliberazione del Consiglio Comunale del 8 luglio 2019, n. 8/82902, con la quale si è provveduto alla *definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni* prevedendo, al punto 4), la trasmissione di appositi report informativi;

**VISTO** il parere espresso dall'organo di revisione, ai sensi dell'art. 239, comma 1, n.3), del D.Lgs. n. 267/2000;

**SENTITE** la Giunta Comunale e la Commissione Consiliare di Controllo dei Servizi Pubblici Locali e delle Partecipazioni Societarie;

**VISTI** i pareri favorevoli in ordine alla regolarità tecnica e contabile espressi rispettivamente dal Direttore Generale e dalla Responsabile del Settore Programmazione Finanziaria (art.49, comma 1, D.Lgs. 267/2000);

### **DELIBERA**

1. di recepire quanto esposto nella precedente parte narrativa quale parte integrante e sostanziale della presente parte deliberativa;
2. di procedere all'affidamento *in house* della gestione le n. 11 farmacie comunali;
3. di ritenere l'offerta qualitativa ed economica inerente la gestione del servizio farmaceutico, prospettata dall'organo amministrativo di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. e ricompresa nella relazione di cui all'art. 192, c. 2, d. lgs. 50/2016 (allegata sotto alla lett. A, da ritenersi – per *relationem* – quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione), congrua non solo sotto il profilo economico ma anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio offerto, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
4. di affidare la gestione n. 11 farmacie comunali a favore della società *in house* A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.;
5. di approvare il contratto di servizio fra il Comune di Ferrara e A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l per la disciplina del servizio di gestione *in house* delle n. 11 farmacie comunali, allegato al presente atto alla lett. B), autorizzando il Direttore Generale Avv. Sandro Mazzatorta alla relativa sottoscrizione;
6. d'invitare gli Uffici comunali competenti ad assolvere agli obblighi di pubblicità anche previsti dall'art. 192, c. 3, d. lgs. 50/2016;
7. di invitare l'Amministratore unico e legale rappresentante dell'A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. a deliberare e firmare il contratto di servizio di cui trattasi, dando luogo a tutti gli aspetti connessi e conseguenti;
8. d'invitare i responsabili competenti del soggetto gestore a dare luogo agli obiettivi di trasparenza e integrità previsti dal d.lgs. 33/2013 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*);
9. d'invitare l'Amministratore unico di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. a prevedere all'interno dei propri strumenti programmatici il canone di esercizio del servizio a favore di questo ente locale socio, per tutta la durata del sopracitato contratto di servizio;
10. di precisare che il Responsabile del procedimento è il Direttore Generale, Avv. Sandro Mazzatorta.

---

La votazione, effettuata in forma palese per appello nominale stante lo svolgimento della seduta in videoconferenza, dà i seguenti risultati accertati con l'assistenza degli scrutatori:

CONSIGLIERI PRESENTI: N° **31**

CONSIGLIERI VOTANTI: N° **31**

VOTI FAVOREVOLI: N° **31** (Cons.ri Poltronieri, Arquà, Caprini, Cavicchi, Felisatti, Magni, Minichiello, Mosso, Pignatti, Savini, Solaroli, Ziosi, Zocca, Carità, Guerzoni, Vincenzi, D'Andrea, Peruffo, Soffritti, Baraldi, Bertolasi, Chiappini, Colaiacovo, Ferri, Merli, Modonesi, Vignolo, Maresca, Fusari, Mantovani e Ferraresi)

VOTI CONTRARI: N° --

ASTENUTI: N° --

Il Presidente visto l'esito della votazione proclama approvata all'unanimità la delibera nel preciso testo sopra riportato.

Quindi il Presidente propone al Consiglio di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 134 – comma 4 – del D.Lgs. n. 267 del 18/8/2000, per la necessità di individuare un nuovo gestore entro il 31/12/2020 e per dare corso al nuovo contratto di servizio.

La votazione, effettuata in forma palese per appello nominale stante lo svolgimento della seduta in videoconferenza, dà i seguenti risultati accerti con l'assistenza degli scrutatori:

CONSIGLIERI PRESENTI: N° **31**

CONSIGLIERI VOTANTI: N° **31**

VOTI FAVOREVOLI: N° **27** (Cons.ri Poltronieri, Arquà, Caprini, Cavicchi, Felisatti, Magni, Minichiello, Mosso, Pignatti, Savini, Solaroli, Ziosi, Zocca, Carità, Guerzoni, Vincenzi, D'Andrea, Peruffo, Soffritti, Baraldi, Bertolasi, Chiappini, Colaiacovo, Ferri, Merli, Vignolo e Mantovani)

VOTI CONTRARI: N° --

ASTENUTI: N° **4** (Cons.ri Modonesi, Maresca, Fusari e Ferraresi)

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

**IL VICE SEGRETARIO GENERALE**  
Laghi Dr. Walter

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE**  
Poltronieri Lorenzo



Comune di Ferrara  
*Ferrara*

**Relazione sull'applicazione delle disposizioni  
dell' art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 riferita al servizio farmaceutico comunale  
nel Comune di Ferrara**

*(a conferma dell'assunzione del servizio, del modulo gestorio in house e dell'affidamento del servizio a A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)*

Comune di Ferrara  
Ferrara

**Relazione sull'applicazione delle disposizioni  
dell' art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 riferita al servizio farmaceutico comunale  
nel Comune di Ferrara**

*(a conferma dell'assunzione del servizio, del modulo gestorio in house e dell'affidamento del servizio a A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)*

2	SOMMARIO
2	Indice generale
6	Indice delle tavole
6	Indice delle figure
7	Prefazione
8	Prospettive
9	Prologo
10	Aspetti di metodo e di merito
11	Guida alla consultazione
13	Cap. I <b>Gli obiettivi chiave</b>
14	1. Gli obiettivi-chiave della presente relazione ai sensi dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016
15	1.1 In relazione al servizio farmaceutico comunale
16	2. Il contesto
16	3. I collegamenti con il d.lgs. 175/2016
18	4. In quanto partecipazione "strettamente necessaria"
19	5. Lo statuto sociale
20	6. La <i>mission</i> di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.
21	7. Il contratto di servizio
24	Cap. II <b>L'analisi di bilancio 2017/2019</b>
25	1. Riflessioni di natura economica–reddituale e patrimoniale finanziaria
25	1.1 Esercizio 2017. Riflessioni di natura economica-reddituale
25	1.2 Esercizio 2017. Riflessioni patrimoniali-finanziarie
25	1.3 Esercizio 2018 e variazioni tra il 2018/2017
26	1.4 In particolare nel 2018
26	1.5 Esercizio 2019 e variazioni tra il 2019/2018
26	1.6 In particolare il 2019
26	2. Tavola sinottica sui valori salienti 2017/2018
26	2.1 La tabulazione a comparazioni delle principali variabili bilancistiche
29	3. Commenti finali
30	4. In particolare i costi totali di funzionamento
31	Cap. III <b>Alcuni elementi di dettaglio riferiti al servizio farmaceutico comunale di cui trattasi</b>
32	1. Proseguendo sul contesto di riferimento
33	2. La realtà territoriale locale
36	2.1 (Segue) La <i>mission</i> aziendale

- 36 3. La correlazione tra la *mission* di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. e la necessità della partecipazione al capitale per il perseguimento dei fini istituzionali del Comune di Ferrara
- 37 4. Il contratto di servizio: in diritto positivo
- 37 5. Le competenze alla revisione del contratto di servizio
- 39 6. Gli atti da approntarsi e aspetti connessi
- 40 Cap. IV **L'offerta per la gestione del servizio farmaceutico comunale all' ente locale socio diretto e correlata utenza : i possibili moduli gestori e il fattore qualità**
- 41 1. Circa i moduli gestori
- 42 2. L'attuale modulo gestorio
- 47 3. L'applicazione, nel concreto, dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016
- 48 4. Con riferimento al fattore "qualità"
- 48 4.1 Dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, ricorrendo al format dell' *in house*
- 48 4.2 Degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del socio
- 49 4.3 Degli obiettivi di economicità dell'offerta
- 49 4.4 Della motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato
- 49 5. Taluni collegamenti con il TU 2016
- 50 6. Ai fini dell'apprezzamento del rischio
- 52 Cap. V **(Segue) L'offerta all' ente locale socio, settore farmaceutico: il fattore "qualità"**
- 53 1. Dall' analisi della Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 15 del 6/6/2014 (*Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi*); n. 27 del 20/9/2016 (*Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province e Regioni e relative analisi*) e n. 27 del 24/11/2017 (*Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi*) e successive Relazioni di pari oggetto
- 53 1.1 Lo "spaccato" statistico rappresentativo del campione nazionale
- 55 2. (Segue) Il fattore qualità
- 55 2.1 Circa i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta
- 55 2.2 La gestione in economia
- 56 2.3 La gestione tramite azienda speciale monocomunale
- 57 2.4 La gestione tramite azienda speciale consortile
- 58 2.5 La gestione in concessione a terzi
- 59 2.6 La gestione tramite società mista
- 60 2.7 La gestione tramite società *in house*
- 61 2.8 I moduli gestori residui
- 61 3. Gli obiettivi di universalità e socialità

- 62 4. Gli obiettivi riferiti al deposito del *know how*
- 64 5. Gli obiettivi sull'ottimale impiego delle risorse pubbliche
- 65 6. Il riepilogo della "economicità" dell' offerta
- 66 Cap. VI **Talune modifiche introdotte nel servizio di distribuzione farmaceutica al dettaglio dalla l. 124/2017 recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza con riferimento alle società miste ed alle concessioni del servizio a terzi***
- 67 1. Un breve *excursus* storico
- 68 2. La novella della l. 124/2017
- 69 3. Proseguendo
- 69 4. Le conseguenze fattuali, inalterato il vincolo dell'art. 7, c. 2, 1° periodo, l. 362/1991
- 71 5. Quindi è rimasto inalterato il vincolo dell'art.102, TULS e dell'art. 8, c. 1, l. 362/1991
- 72 6. Tale pluralità di vincoli, di fatto e di diritto ... con o senza distinzioni tra farmacie pubbliche e private
- 74 7. Sulla insussistenza di prelazione alla trasferibilità della titolarità dell'esercizio farmaceutico pubblico e connesso impianto
- 74 8. Il parere del Consiglio di Stato richiesto dal Ministero della Salute sulla l. 124/2017
- 75 9. In diritto vissuto sull' applicazione della l. 124/2017 al settore farmaceutico al dettaglio
- 75 9.1 Circolare della Federazione Ordini dei Farmacisti Italiani (FOFI)
- 75 10. Restano aperti gli ulteriori approfondimenti sul fatto che il soggetto gestore di una farmacia pubblica non è titolare del servizio
- 75 11. Restano aperti gli ulteriori approfondimenti sul concetto di incompatibilità del socio comunque ne risulti soci o comunque coinvolto – ovvero non coinvolto – nella gestione come lavoratore autonomo o dipendente
- 77 12. Osservazioni finali
- 78 13. Prime conclusioni
- 79 Cap. VII **(Segue) L' offerta all'ente locale socio del servizio farmaceutico: il fattore "economicità" ed il rapporto "qualità/economicità"**
- 80 1. Con riferimento al fattore "economicità"
- 81 2. L'offerta nell'ottica della economicità del modulo gestorio
- 81 2.1. (Segue) I margini di redditività dal bilancio consuntivo 2019 di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.
- 82 2.2 La patrimonializzazione di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.
- 82 2.3 Gli indicatori di produttività
- 82 2.4 Il patrimonio netto aziendale
- 83 2.5 Il canone esercizio farmacie
- 84 2.6 Il valore di avviamento commerciale
- 85 2.7 Il contenuto rischio d'impresa
- 85 3. Il riepilogo della qualità offerta

<b>86</b>	<b>Cap. VIII</b>	<b>Osservazioni finali e conclusioni</b>
<b>87</b>		1. Osservazioni finali
<b>87</b>		2. Concludendo sulle ragioni della forma di affidamento prescelta in coerenza con i requisiti previsti dall'ordinamento
<b>88</b>		3. Osservazioni finali riferite al fattore "qualità" a favore dei ferraresi
<b>89</b>		4. Quadro sinottico finale dell'applicazione dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016
<b>89</b>		5. Conclusioni
<b>90</b>	Appendice	
		1. Quadro sinottico finale dell'applicazione dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016
<b>95</b>	Postfazione	
<b>96</b>	Prospettive	
<b>97</b>	Sitografia	

### Indice delle tavole

<b>27</b>	Tav.	1.	Parametri bilancistici chiave (euro, %, n.), 2017/2019
<b>30</b>		2.	Costi totali di funzionamento, mix sul totale, 2019
<b>33</b>		3.	Comune di Ferrara. Dati socio-territoriali di sintesi
<b>37</b>		4.	Riepilogo sui contratti di servizio. Il quadro ordinamentale
<b>41</b>		5.	Le figure gestorie riferite alle farmacie comunali
<b>54</b>		6.	Organismi partecipati osservati distinti per forma giuridica e tipologia di partecipazione, Italia 2016
<b>63</b>		7.	Tassonomia dei servizi pubblici locali (SPL)
<b>70</b>		8.	Il cambiamento epocale nel settore farmaceutico privato
<b>71</b>		9.	Lo status di socio in società farmaceutica la dettaglio
<b>81</b>		10.	Conto economico 2019 a consuntivo, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.
<b>82</b>		11.	Stato patrimoniale 2019 a consuntivo, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

### Indice delle figure

<b>29</b>	Fig.	1.	Autofinanziamento operativo
<b>29</b>		2.	Patrimonio netto
<b>29</b>		3.	Capitale dei terzi
<b>30</b>		4.	Mix dei costi totali di funzionamento 2019
<b>36</b>		5.	La mission di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.
<b>41</b>		6.	Flow chart dell'analisi dei moduli gestori
<b>45</b>		7.	Organigramma societario
<b>51</b>		8.	Ai fini dell'apprezzamento del rischio
<b>55</b>		9.	Tassonomia relativa degli organismi partecipati, Italia, 2015
<b>80</b>		10.	Art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, servizio farmaceutico comunale

## Prefazione

Scopo della presente relazione è quello di assolvere agli obblighi pre-dimostrativi con motivazione rafforzata e di successiva pubblicità prescritti dall' art. 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), c. 2, d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*) ([www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)), riferito al servizio farmaceutico comunale, confermando il Comune di Ferrara l'assunzione dell'esercizio di detto servizio (art. 9, c. 1, l. 475/1968).

Ciò affinché sia *ex ante* analiticamente dimostrato (prima del ri-affidamento) del servizio in esame come il modulo dell' affidamento (*rectius*: del ri-affidamento) *in house* di cui (tra l'altro) agli artt. 5, c. 9 escluso e 192 del d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*), e degli artt. 2 (*Definizioni*), c. 1, lett. o), 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 2, lett. a) e 16, del d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), attraverso l' offerta formulata dal soggetto gestore *in house* (A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.) (<https://www.afm.fe.it/>), consenta all' ente pubblico socio diretto (ed indiretto) di perseguire l' ottimo valoriale nel citato rapporto "qualità/economicità", in coerenza con l'interesse generale perseguito dal Comune di Ferrara, all'interno di un servizio essenziale a tutela del diritto alla salute.

## Prospettive

In particolare la presente relazione si sofferma sulla tipizzazione del contesto di riferimento (demografico, economico e mercatistico) che fa da sfondo fattuale alla presente relazione.

Si è sempre tenuto presente la legislazione euro-unionista, nazionale e regionale, in un tutt'uno con le norme di settore.

Tutto ciò premesso, nella presente relazione si farà riferimento:

- i) alle *Linee guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, UE Fondo Sociale Europeo (nel seguito, FSE) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali il Turismo e lo Sport, FSE, dell' aprile 2013;
- ii) alle indicazioni sulla semplificazione dei documenti e degli atti amministrativi come da indicazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, XIII legislatura, contenute in FIORITTO A. (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- iii) alle indicazioni qui (sotto il composito profilo dell' economicità, efficacia ed efficienza), contenute nella «*Guida alla esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione*», prodotto dal Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2003;
- iv) alla relazione n. 1/2006/G del 25/1/2006, categoria II, della Corte dei conti ([//www.corteconti.it/](http://www.corteconti.it/)), sezione riunite di controllo, (qui ai fini delle necessarie prudenze procedimentali) su «*Fenomeni di esternalizzazione dell'attività amministrativa e oneri connessi alla proprietà di società pubbliche*»;
- v) alle già citate *Linee guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, UE Fondo Sociale Europeo, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali il Turismo e lo Sport, FSE, dell' aprile 2013, le quali riportano le indicazioni sulla relazione di cui all' art. 34, cc. 20 e ss., L. 221/2012 di cui trattasi;
- vi) per quanto utile al caso di specie, alla guida di cui allo schema-tipo della relazione dell'art. 34, cc. 20 e ss., l. 221/2012 (che qui gode dell'esimente di cui al successivo c. 25), che il Ministero per lo Sviluppo Economico (MSE) (<http://www.sviluppoeconomico.gov.it>), in collaborazione con Invitalia, ha predisposto ([www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it); [www.spl.invitalia.it](http://www.spl.invitalia.it); [osservatoriospl@invitalia.it](mailto:osservatoriospl@invitalia.it)) (ma v. *infra* per la relativa e già citata esimente di settore);
- vii) a Mediobanca, *Dati cumulativi di 2065 società italiane (2017)*, settore *Servizi pubblici*, Milano;
- viii) a R&S, *I dati bilancistici (dei principali operatori) del settore rifiuti*, Milano, 2018;
- ix) a Corte dei Conti, [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), Sezione Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG, con la quale la Sezione ha approvato la *Relazione sul 2017* [riferita al 2015, n.d.r.], su *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali. Osservazioni sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province e Regioni e relative analisi*, Roma, 2018 e successive deliberazioni annuali sull'argomento;
- x) a Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/>), regole del 2004 (aggiornate nel manuale SEC 2010) riferito ai partenariati pubblico privati (nel seguito, PPP) per gli obblighi riconducibili alle concessioni di servizio (PPPC) *on o of balance*; *Rapporto annuale Eurostat sulle performance ambientali dei Paesi dell'Unione Europea*, 2017;
- xi) a Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it)), *Noi Italia 2018*.

## Prologo

La presente relazione comporta pertanto un' impianto motivazionale rinforzato sia in quanto tale (art. 192 recante *Regime speciale degli affidamenti in house*, c. 2, d.lgs. 50/2016 recante *Codice dei contratti pubblici*) sia in quanto orfana dell'altra relazione prevista dall'art. 34, cc. 20 e ss., l. 221/2012 (sulla base della già citata esimente riferita al settore farmaceutico di cui al c. 25).

Ecco che allora l'impianto motivazionale trae fonte normativa: (i) in generale, dall'art. 97 Costituzione e dall'art. 3 *Motivazione del provvedimento*, l. 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*); (ii) in particolare dall'art. 1, c. 553, l. 147/2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*); dagli artt. 1 ( *Oggetto e ambito di applicazione*), c. 2 e 4 (*Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi*), c. 1, d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*); dagli artt. 1 ( *Oggetto*), c. 2; 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 1, d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) e dal già citato art. 192, c. 2, del codice dei contratti pubblici riferito alle società *in house* sulla base della legge delega 124/2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) (cosiddetta legge Madia) e dell'art. 12 (*Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico*) direttiva 2014/24/UE (*Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE*), settori ordinari.

Vige la dimostrazione del rapporto "qualità/economicità", pre-dimostrandosi la sussistenza dei requisiti qualitativi ed economici (questi ultimi da leggersi all'interno del settore della distribuzione farmaceutica pubblica) riferita al modulo gestorio pre-definito... in quel tempo ed in quel luogo.

Nel caso di specie, a contratto di servizio scaduto, trattasi di deliberare, da parte del massimo consesso comunale del Comune di Ferrara, la continuità nell'assunzione del servizio in esame, la sussistenza dei presupposti per ri-confermare (o meno) il modulo di gestione *in house*, di riconfermare (o meno) l'affidamento del servizio in esame a favore di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. e quindi di ri-firmare tra le parti il correlato contratto di servizio.

L'offerta è a carico del soggetto gestore.

## Aspetti di metodo e di merito

A livello di *metodo* la presente relazione tiene conto (come già si accennava) che essa comporta una motivazione rinforzata e ciò sia in quanto tale (art. 192 recante *Regime speciale degli affidamenti in house*, c. 2, codice dei contratti pubblici) sia in quanto orfana della relazione di cui all'art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012 recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*, sia in quanto trattasi di un servizio pubblico (art. 9, c. 1, l. 475/1968 recante *Norme concernenti il servizio farmaceutico* (così detta legge Mariotti) a tutela del diritto essenziale della salute (art. 32 Costituzione e art. 52 § 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (nel seguito TFUE).

A livello di motivazione fanno da sfondo giuridico alla presente relazione gli art. 97 Costituzione; art. 3, recante *Motivazione del provvedimento*, l. 241/1990 recante *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*; art. 1, c. 553, l. 147/2013 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*; art. 1, recante *Oggetto*, c. 2 e art. 4 *Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*, c. 1, d. lgs. 175/2016 recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (nel seguito, TUSPP) e quindi l'art. 112 recante *Servizi pubblici locali*, c. 1, d. lgs. 267/2000 recante *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (nel seguito, TUEL).

Nel *merito*, la specificità del servizio farmaceutico pubblico di cui trattasi, finalizzato alla tutela della salute dei cittadini (così Corte costituzionale (<https://www.cortecostituzionale.it/>) sent. n. 2016/2014), tiene, infine, conto che titolare del servizio è la Regione (art. 28, c. 1, l. 833/1978 recante *Istituzione del servizio sanitario nazionale*) e che quindi trattasi di un servizio erogato in nome e per conto del Servizio sanitario nazionale (nel seguito, SSN) (così Consiglio di Stato ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), sez. III, sent. n. 729/2013).

Il tutto, in coerenza con il RD 1265/1934 (*Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*) (nel seguito, TULS) e relativo regolamento di cui al RD n. 1706/1938.

A livello di *merito*, il dettato dell'art. 192, c. 2, d. lgs. 50/2016, è stato sviluppato tenendo conto: 1) degli aspetti del contesto territoriale comunale; 2) e bilancistico del soggetto gestore di cui trattasi; 3) delle motivazioni al mancato ricorso al mercato affrontando la platea dei "svantaggi/vantaggi" riferiti ad ogni modulo gestorio, qui con particolare riferimento al ricorso "vero e proprio" al mercato (quali le società miste e la concessione del servizio a terzi, anche sulla base della novella della l. 124/2017 recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*, art. 1, cc. da 157 a 163, sulla base del parere Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 22/12/2017, numero affare 01962/2017, espressamente richiesta dal Ministero della Salute, Ufficio Legislativo) e quindi: 4) degli aspetti tipizzanti – nel caso di specie – il rapporto "qualità/economicità".

Sempre a livello di merito tali aspetti qualitativi hanno affrontato (proseguendo nella numerazione): 5) la bontà della forma di gestione pre-individuata; 6) il mancato ricorso al mercato; e quindi, gli obblighi; 7) di servizio; 8) di socialità; 9) di efficienza.

Sul versante dell'economicità è stato affrontato: 10) l'economicità dell'offerta; 11) l'ottimale impiego delle risorse pubbliche; 12) i benefici per la collettività di riferimento, per poi chiudere la relazione dell'art. 192, c. 2, del codice dei contratti pubblici; 13) con le osservazioni finali e le conclusioni.

In diritto vissuto, il TAR Lombardia ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), Milano, sez. III, con la sent. del 3/10/2016, n. 1781, della parte *in diritto*, al § 6.3, ha precisato che: «Va rammentato che i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero

*attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano. Ora, è vero che l'affidamento in house rappresenta una scelta discrezionale all'interno delle possibilità previste dall'ordinamento, ma altrettanto vero è che tale scelta deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano rispetto alle altre opzioni (cfr. Cons. Stato sez. V n. 4599/2014). Tanto più nella specie in cui l'art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in L. 17 dicembre 2012, n. 221 impone un dettagliato e più aggravato onere motivazionale, subordinando la legittimità della scelta della concreta modalità di gestione dei servizi pubblici locali proprio alla redazione di un'apposita relazione che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma dell'affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi del servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste (cfr. Cons. Stato sez. V 12 maggio 2016 n. 1900). La relazione che supporta la scelta di operare mediante affidamento in house, di cui al richiamato art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, è finalizzata a rendere trasparenti e conoscibili agli interessati tanto le operazioni di riscontro delle caratteristiche che fanno dell'affidataria una società in house, quanto il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti (T.A.R. Friuli Venezia Giulia – 26/10/2015 n. 468; T.A.R. Abruzzo Pescara – 14/8/2015 n. 349). I riferiti canoni interpretativi trovano oggi positiva rispondenza nell'art. 192 del D.lgs. 50/2016 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) che, al comma 2, dispone [...]. Come ha avuto modo di evidenziare il Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo recante il Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione (parere n. 855 del 1° aprile 2016) «Si tratta di un onere motivazionale rafforzato, che consente un penetrante controllo della scelta effettuata dall'Amministrazione, anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche». Ciò a testimonianza di una linea di tendenza dell'ordinamento che, pur ammettendo quale forma di gestione dei servizi pubblici l'affidamento diretto alla società in house, richiede la dimostrazione che tale scelta, preferita rispetto a quelle del ricorso al mercato, sia supportata da ragioni di convenienza sotto il profilo dei benefici per la collettività».*

## Guida alla consultazione

La presente « *Relazione sull'applicazione delle disposizioni dell' art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 riferita al servizio farmaceutico comunale nel Comune di Ferrara* » è stata suddivisa in IX capitoli, completi della dottrina e della giurisprudenza.

Si è altresì fatto ricorso a tavole sinottiche ed a grafici esplicativi ad una Appendice, indicando la sitografia utilizzata.

Il cap. I (*Gli obiettivi chiave*), composto da §§ 7, delinea il contesto di riferimento, qui con un particolare *focus* al quadro normativo.

Il cap. II (*L'analisi di bilancio 2017/2019*), nell' economia di §§ 4, affronta l' argomento in rubrica.

Il cap. III (*Alcuni elementi di dettaglio riferiti al servizio farmaceutico comunale di cui trattasi*), delinea all' interno di §§ 3, approfondisce gli aspetti di dettaglio del servizio pubblico farmaceutico comunale in coerenza con il dettato dell' art. 192, c. 2, del d.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici).

Il cap. IV (*L'offerta per la gestione del servizio farmaceutico comunale all' ente locale socio diretto e correlata utenza : i possibili moduli gestori e il fattore qualità*'), ricorrendo a §§ 3, affronta il caleidoscopio dei possibili modelli gestori riferiti al servizio farmaceutico comunale, ed il fattore "qualità" dell' offerta di cui trattasi.

Il cap. V (*Segue*) *L'offerta all' ente locale socio, settore farmaceutico: il fattore "qualità"*), in §§ 6, entra nel merito del fattore "economicità" nell'ottica del servizio di cui trattasi.

Il cap. VI (*Talune modifiche introdotte nel servizio di distribuzione farmaceutica al dettaglio dalla l. 124/2017 recante Legge annuale per il mercato e la concorrenza con riferimento alle società miste ed alle concessioni del servizio a terzi*), nell' insieme di §§ 13, con particolare riferimento alla novella della l. 124/2017, la correla ai vincoli dei possibili soci privati nelle società miste e dei concessionari nelle concessioni del servizio farmaceutico comunale a terzi.

Il cap. VII (*Segue*) *L' offerta all'ente locale socio del servizio farmaceutico: il fattore "economicità" ed il rapporto "qualità/economicità"*), di §§ 3 prosegue – per tappe successive – la complessa disamina del fattore "economicità".

Il cap. VIII (*Segue*) *L'offerta all' ente locale socio del servizio farmaceutico : il fattore "economicità" ed il rapporto " qualità/economicità"* "), in §§ 3, entra nel merito del contesto di cui trattasi.

Il capitolo IX (*Osservazioni finali e conclusioni*), in §§ 5 conclude la relazione di cui al citato art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016.

L' Appendice 1 (*Quadro sinottico finale dell'applicazione dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016*) riporta il quadro sinottico riferito, da una parte alla platea dei possibili moduli gestori il servizio farmaceutico comunale, e, dall'altra, pone in evidenza dove ogni elemento del rapporto "qualità/economicità" trova espresso riscontro (o espressi riscontri) all'interno dei vari capitoli e paragrafi della presente relazione.

## Capitolo I

### GLI OBIETTIVI CHIAVE

## Gli obiettivi chiave

**SOMMARIO : 1. Gli obiettivi-chiave della presente relazione ai sensi dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 – 2. Il contesto – 3. I collegamenti con il d.lgs. 175/2016 – 4. In quanto partecipazione “strettamente necessaria” – 5. Lo statuto sociale – 6. La mission di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. –7. Il contratto di servizio**

### 1. **Gli obiettivi-chiave della presente relazione ai sensi dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016**

Scopo della presente «*Relazione sull'applicazione delle disposizioni dell' art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 riferita al servizio farmaceutico comunale nel Comune di Ferrara*» (nel seguito anche: «*la Relazione*») è quello di assolvere agli obblighi previsti dall' art. 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), c. 2 d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*) in vigore dal 19/4/2016 <sup>(1)</sup> (nel seguito, codice dei contratti pubblici).

Noto che il citato d.lgs. 50/2016 (nel seguito, codice dei contratti pubblici) recepisce le direttive 2014/UE n. 23 – 24 – 25, (che hanno abrogato le precedenti direttive 2004/17/CE settori speciali e 2004/18/CE settori ordinari), riferite rispettivamente alla concessioni, ai settori ordinari (al quale il settore farmaceutico comunale si riferisce) ed ai settori speciali.

Detto art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, recita : «*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 congruita' 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, nonche' dei benefici per la collettivita' della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalita' e socialita', di efficienza, di economicita' e di qualita' del servizio, nonche' di ottimale impiego delle risorse pubbliche*».

Noto che i presupposti del controllo analogo devono essere presenti nello statuto sociale (fermo restando ogni richiamato regolamento e/o disciplina, convenzioni di funzioni, patti parasociali, patti di sindacato, *et similia*, sul controllo analogo).

Così la Corte di Cassazione (<http://www.cortedicassazione.it>), sez. unite civili, con la sent. 25/10/2014, n. 22609 ha stigmatizzato che la verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento di un servizio pubblico locale *in house* «*va compiuta con riguardo alle*

---

<sup>(1)</sup> Sul codice dei contratti pubblici cfr. CALZONI M., QUIETI A., ZUCCHETTI A., *Il nuovo codice appalti (d.lgs. 50/2016) Testo normativo, Master* breve di tre giornate Cispel Lombardia Service – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 19 – 26/5/2016 e 8/6/2016; CALZONI M., *Il nuovo codice appalti (d.lgs. 50/2016) Testo normativo, Master* breve di tre giornate ERSU s.p.a., Pietrasanta (LU), 13 – 20 – 27/6/2016; CALZONI M., *Il nuovo codice appalti (d.lgs. 50/2016) Testo normativo, Master* breve di una giornata MEA s.p.a.; CBL s.p.a.; CBL Distribuzione s.r.l.; Mede (PV), 12/12/2016; CALZONI M., ITALIA V., QUIETI A., ZUCCHETTI A., *Le linee guida dell' ANAC al codice appalti*, in atti Seminario Cispel Lombardia Service – Confservizi Cispel Lombardia, Fondazione Stelline, Sala Chagall, Milano, 13/12/2016; CALZONI M., CALZONI R., *Corso base sull' applicazione del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016)*, in atti Seminario Civitavecchia Servizi Pubblici s.r.l., Civitavecchia (Roma), 22/2/2018; CALZONI M., MARIANI M., *Il partenariato pubblico privato nel codice dei contratti pubblici*, in atti seminario ESTAR Toscana (Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale), quale Centrale di committenza per conto delle Aziende sanitarie della Regione Toscana, Siena, 11/12/2019.

*disposizioni contenute nello statuto»* (ma vedi anche, di detta Corte l'ordin. del 14/4/2020, n. 7824).

Ecco che allora gli obiettivi della presente relazione sono quelli:

- 1) di sviluppare la relazione prevista dall'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016;
- 2) a ri-conferma (se così sarà deciso dal massimo consesso comunale) dell'assunzione del servizio farmaceutico comunale;
- 3) a ri-confermare (se così sarà deciso dal massimo consesso del Comune di Ferrara) del modulo di gestione *in house* riferito al servizio farmaceutico pubblico;
- 4) *ibidem*, dell'affidamento di detto servizio all'attuale gestore *in house* A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.;
- 5) *ibidem*, dell'approntamento, delibera e stipula del contratto di servizio a disciplina dei rapporti tra il Comune di Ferrara e il citato soggetto gestore;
- 6) previo parere dell'organo di revisione comunale;
- 7) di dare luogo alla pubblicità che la circostanza comporta in capo al Comune ed al soggetto gestore citati.

### 1.1 In relazione al servizio farmaceutico comunale

Affinchè l'attività di cui trattasi possa rientrare nei servizi d'interesse generale (SIG) è necessario che il Comune di Ferrara l'abbia assunto (ovvero, come nel caso di specie, ne ri-confermi l'assunzione del servizio farmaceutico) facendosi carico del soddisfacimento di tale bisogno proprio della collettività da esso amministrata per meglio rispondere ai propri interessi generali nell'alveo della tutela del diritto essenziale alla salute, definendone il modulo gestorio.

E (nel caso di specie, sempre con riferimento al servizio di cui trattasi) l'abbia affidato (se così sarà) ad un gestore.

Tale *decisum* qualifica l'attività del servizio farmaceutico comunale come servizio d'interesse generale, in coerenza con i principi di derivazione euounionista, di legalità, doverosità, efficacia (volumi di attività), efficienza (qualità del servizio erogato), continuità, imparzialità, universalità, accessibilità, economicità (prezzi abbordabili, a valere per quelli non amministrati, sana gestione, *performance* correlate), trasparenza, proporzionalità, copertura dei costi (cfr. Consiglio di Stato, sez. I, sent. n. 1389/2019 e TAR Lombardia, Milano, sez. III, n. 1274/2020).

Nel caso di specie, attraverso l'approvazione da parte del massimo consesso comunale dello statuto sociale (vigente) e del contratto di servizio da stipularsi, sono stati previsti i servizi di interesse generale ricompresi nel citato statuto della citata partecipata.

Con tali delibere e atti fondamentali, il Comune di Ferrara ha espresso l'intento politico di soddisfare il bisogno farmaceutico comunale esercitando il diritto di prelazione come da *lex specialis* di settore, del servizio farmaceutico a favore dei ferraresi.

Detta A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. è stata infatti costituita (sin dalla sua genesi come azienda municipalizzata) per dare concreta attuazione ai fini generali prefissati dall'ente locale di cui trattasi, dotata di personalità giuridica privata.

L'organizzazione del servizio farmaceutico comunale trova poi riscontro generale nello statuto societario, nel contratto di servizio, nella *governance*, nella Carta dei servizi e nel codice etico adottato da detta partecipata, così come i relativi investimenti contribuiscono alla valorizzazione di detto servizio d'interesse generale, in un tutt'uno con le risorse umane dedicate, sotto il diretto controllo gestionale del Direttore generale.

A sua volta, se quanto sopra vale (seppur in sintesi) per gli aspetti di legalità e di organizzazione, sotto il profilo della doverosità e della continuità dell'erogazione del servizio di cui trattasi, esso è garantita attraverso l'organizzazione interna (vedasi tra l'altro i locali di proprietà della partecipata dedicati alla dispensazione farmaceutica al pubblico) ed esterna del soggetto gestore del medesimo, 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).

Circa l'abbordabilità dei prezzi per tutti, di più si dirà nel seguito.

Circa la marginalità economica del servizio, l'argomento sarà nel proseguo meglio chiarito.

I ferraresi sono così posti nella condizione di fruire del servizio d'interesse generale orientato alla persona di cui trattasi, beneficiando del miglior servizio possibile, a tutto favore della qualità della vita dei medesimi.

Il SIG di cui trattasi risponde così – nel concreto – alle esigenze umane della collettività di riferimento, a tutela del diritto essenziale alla salute.

Ne risulta così esaltata la dignità umana nei confronti della popolazione residente, senza alcuna discriminazione.

La correlazione tra il servizio farmaceutico comunale e il rispetto della dignità umana, diventano poi i fattori distintivi per meglio consentire ai ferraresi di partecipare al meglio alla vita sociale.

## 2. Il contesto

Nel caso di specie, ricorrendo alle autorevoli definizioni fornite dall' Autorità nazionale anticorruzione (nel seguito, ANAC) (<http://www.anticorruzione.it>) con la citata linea guida n. 7/2017 *Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*, si può ritenere che A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. rientri nella fattispecie dell' *in house* con partecipazione pubblica diretta ed indiretta (per quest'ultima ai sensi dell'art. 4, cc. 2, lett. d) e 5, d.lgs. 175/2016) da parte di Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale (<https://www.holdingferrara.it/>), socio di maggioranza (partecipata, a sua volta, per l'intero capitale, dal citato Comune di Ferrara).

A.F.M. Farmacie Comunali s.r.l. è sottoposta ad attività di direzione e coordinamento (art. 2497 e ss., codice civile) da parte della citata *holding*.

Partita Iva e codice fiscale: n. 01372010387.

Codice Ateco prevalente: n. 477310.

Appartenenza ad un gruppo: sì, Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale.

Attività di direzione e coordinamento: sì, da parte della citata capogruppo.

Società in liquidazione: no.

Al 31/12/2019: totale patrimonio netto euro 1.751.664; totale attivo euro 8.566.138; totale immobilizzazioni nette euro 5.997.492; valore della produzione (sempre al 31/12/2019) euro 17.919.962; utile netto di esercizio euro 194.382.

## 3. I collegamenti con il d.lgs. 175/2016

Il d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) (nel seguito, TUSPP o TU 2016), in vigore dal 23/9/2016, così come (e tra l'altro) corretto dal d.lgs. 100/2017 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.*

175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), in vigore dal 27/6/2017, in attuazione agli artt. 16 (*Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione*) e 18 (*Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*) della legge delega 124/2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) in vigore dal 28/8/2015 <sup>(2)</sup> (così detta, legge Madia), ha come noto, superato il vaglio della Corte costituzionale (cfr. la sent. n. 251/2016), così come anche richiamato dal Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale, parere n. 83 del 17/1/2017.

Detto TU 2016 si collega al dettato dell'art. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso e 192, d.lgs. 50/2016 <sup>(3)</sup>, in continuità ideale con l'art. 112 (*Servizi pubblici locali*), c. 1, d.lgs. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) (nel seguito, TUEL o TU 2000), il quale, al c. 1, prevede che: «1. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».

Sempre del TUEL, l'art. 3 (*Autonomia dei comuni e delle province*) prevede che: «1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Mentre il successivo art. 13 (*Funzioni*), recita: «1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del

---

<sup>(2)</sup> Sul d.lgs. 175/2016 cfr. CALZONI M., *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP)* (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016), Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 1<sup>a</sup> ediz. 20 ottobre 2016, 2<sup>a</sup> ediz. 26 ottobre 2016, 3<sup>a</sup> ediz., 16/11/2016; CALZONI M., in Atti seminario Comune di Aosta – A.P.S. S.p.a., Aosta, ottobre 2016; in Atti seminario A.S.M. Voghera s.p.a., Voghera, novembre 2016; CALZONI M., seminario realizzato sotto l'egida del Comune di Palermo per le proprie società partecipate quali AMG Energia s.p.a., RAP s.p.a., Re.Se.T Palermo Scpa, Sispi s.p.a., Palermo Ambiente s.p.a., AMAP s.p.a., *Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP)* (D.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016), dicembre 2016; CALZONI M., *Il testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) ai fini delle modifiche statutarie* (d.lgs. 175/2016 in vigore dal 23/9/2016), in Atti seminario Comune di Schio, aziende e società partecipate del bacino Alto-Vicentino, Schio (Vicenza), gennaio 2017; ANCI, a cura di DOTA S., CAMPANILE G., DI CECCA M.R. e con la collaborazione di NARDUCCI R., *I quaderni. La nuova disciplina delle società partecipate dalle Pubbliche amministrazioni (dopo il correttivo del d.lgs. 100/2017)*, Roma, giugno 2017; CALZONI M., *Seminario formativo sul d.lgs. 175/2016 (TU 2016)*, Atti seminario Civitavecchia Servizi Pubblici s.r.l., Civitavecchia, Roma, ottobre 2017.

<sup>(3)</sup> Atteso che detto art. 5, c. 9 (insieme all'art. 180 sempre del codice dei contratti pubblici) vale solamente per le società miste e non per le società in house.

*territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

*2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia».*

#### 4. In quanto partecipazione “strettamente necessaria”

L'art. 1 (*Oggetto*), cc. 1 e 2, TU 2016 recita: «1. *Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di societa' da parte di amministrazioni pubbliche, nonche' l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in societa' a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta;*

*2. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonche' alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica».*

Sempre detto art. 1, TU 2016, al citato c. 4, lett. a) prevede che: «4. *Restano ferme: a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano societa' a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse».*

L'art. 4 (*Finalita' perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c.1, TU 2016 prevede che: «1. *Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire societa' aventi per oggetto attivita' di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalita' istituzionali, ne' acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali societa'».*

L'art. 5 (*Oneri di motivazione analitica*), c. 1, TU 2016 dispone che: «1. *A eccezione dei casi in cui la costituzione di una societa' o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformita' a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una societa' a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in societa' gia' costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessita' della societa' per il perseguimento delle finalita' istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalita' che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilita' finanziaria, nonche' di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilita' della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicita' dell'azione amministrativa».*

Si applicano quindi i principi generali dell'art 97 Costituzione e dell'art. 3 (*Motivazione del provvedimento*), l. 241/1990 <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Il quale art. 97 stigmatizza che: «1. *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilita' del debito pubblico.*

*2. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialita' dell'amministrazione.*

*3. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilita' proprie dei funzionari.*

*4. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».*

A sua volta il citato art. 3, l. 241/1990 prevede che: «3. *Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve*

Il citato art. 4, c. 2, lett. a), TU 2016, recita: «2. *Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi*».

Nel caso di specie è la *lex specialis* del 1968 (cd. legge Mariotti) di cui all'art. 9, c. 1, l. 475/1968 che espressamente prevede per le farmacie comunali la società di capitali a totale partecipazione pubblica *in house*.

## 5. Lo statuto sociale

Lo statuto sociale vigente dell'A.F.M. Farmacie Comunali s.r.l. è quello approvato dall'assemblea dei soci del 22/12/2016, presente il notaio dottor Marco Bissi del distretto notarile di detta città.

Lo statuto sociale della società risulta composto da n. 21 articoli.

L'oggetto sociale (art. 4) prevede la distribuzione farmaceutica sia al dettaglio sia all'ingrosso.

Lo statuto (art. 4, c. 8) riporta la previsione prevista dall'art. 16 (*Società in house*), cc. 3 e 3-bis, di tale TU 2016, secondo cui: «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*».

Da ben tenere presente i già citati artt. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso e 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*) del d. lgs. 50/2016 <sup>(5)</sup> e la delibera ANAC n. 7/2017 recante *Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*, in vigore dal 15/1/2018.

Noto che l'art. 5, c. 5, lett. a) di detto d.lgs. 50/2016, recita: «5. *Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti*».

---

*essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.*

2. *La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.*

3. *Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.*

4. *In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere*».

<sup>(5)</sup> Sul d. lgs. 50/2016, si rinvia alla nota n. 1 a piè di pagina.

Gli artt. 5, c. 1 e 8, c. 1 di statuto prevedono che il capitale sociale può essere detenuto ai sensi del d.lgs. 175/2016.

In materia di *governance* sussistono le prodromiche autorizzazioni (*rectius*: potestà) da parte dell'organo volitivo come da artt. 13, c. 1, lett. g); 15, cc. 1 e 3, statuto.

Sussiste il divieto a costituire organi diversi da quelli sociali come da art. 14, c. 1, 2° periodo, statuto.

Necessiterà poi tenere presente che l'art. 14, c. 4, statuto, relativamente al periodo di *prorogatio non superabile* riferibili agli organi sociali, sussiste nel d.lgs. 175/2016 il rinvio alla l. 444/1994 recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi* (in particolare di quest'ultima vedasi gli artt. 4 recante *Ricostituzione degli organi*, c. 2 e 6 recante *Decadenza degli organi non ricostituiti Regime degli atti - Responsabilita'*, cc. 1, 2 e 3).

Sussiste (al di là dei calendari massimi ivi previsti) l'obbligo di predisporre gli strumenti programmatici riferiti all'esercizio di cui trattasi, come da art. 15, c. 2, statuto.

Infine il già citato art. 21, c. 1, statuto, rinvia *tout court* al d.lgs. 175/2016 (sottointendendo – di conseguenza – anche gli artt. 5, c. 9 escluso e 192 del d.lgs. 50/2016 recante *Codice dei contratti pubblici*).

## 6. La *mission* di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

Quindi il Comune di Ferrara ha assunto (nei termini sopra esposti) il servizio farmaceutico comunale gestito ricorrendo al modulo gestorio dell'*in house*, tramite affidamento diretto a A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. (per quanto qui interessa) è attiva nei servizi d'interesse economico generale (SIEG) della dispensazione farmaceutica al pubblico, atteso le distinzioni legislative che fanno da sfondo giuridico al settore della dispensazione farmaceutica pubblica.

Con delibera di Consiglio comunale n. 43/47079 del 10/3/1995 la ivi vigente azienda municipalizzata (RD 2578/1925 e DPR 902/1986) fu trasformata in azienda speciale (l. 142/1990).

Con delibera di Consiglio comunale n. 12/24681 del 7/5/2012 la precedente azienda speciale (denominata A.F.M. Farmacie Comunali) fu trasformata (artt. 114, 115 e 118, d.lgs. 267/2000) nell'attuale società di capitali (Libro V, Titolo V, Capo VII, codice civile).

La *mission* aziendale tiene quindi conto del **mix del valore della produzione** proprio di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., vale a dire, al 31/12/2019:

classe A1, art. 2425, codice civile

1.	Vendita per contanti	euro	10.434.760	
2.	<i>Tickets</i>	euro	703.266	
3.	U.S.L.	euro	5.955.890	
4.	Servizi enti pubblici	euro	215.598	
5.	Ricavi aerosol	euro	139.844	
6.	Vendite <i>on-line</i>	euro	241.600	
	Totale 2019	euro		17.690.998

classe A5, art. 2425, codice civile

1.	Proventi vari	euro	74.726
2.	Riaddebito sp. spedizione	euro	3.690

3.	Rimborsi e risarcimenti	euro	7.936	
4.	Rimb. vari costo del lavoro	euro	2.861	
5.	Plusvalenze da alienazioni	euro	12	
6.	Sopravvenienze attive	euro	1.374	
7.	Ricavi diversi		127.589	
8.	Rimb. da Assinde		10.000	
	Totale 2019	euro		228.188

## 7. Il contratto di servizio

Il vigente contratto di servizio (Prot. Gen. del Comune di Ferrara, n. 25166/2015 poi prorogato in via tecnica e a tutt'oggi in vigore) è suddiviso in n. 15 articoli, con durata di 5 anni, scaduti l'1/4/2020.

L'art. 1, *Oggetto del contratto di servizio*, c. 3) tiene presente che la società adotta il modulo gestorio dell'affidamento diretto *in house*.

Il numero delle farmacie comunali è pari a n. 11.

Al di là degli obblighi di *report* statuari <sup>(6)</sup>, resta da valutarsi se, all'interno del contratto di servizio sia corretto valutare eventuali obblighi di *report* infrannuali (cfr. l'art. 6, c. 4 di detto contratto) <sup>(7)</sup>, in termini di: 1) efficacia; 2) efficienza; 3) economicità; 4) equilibrio economico –

---

<sup>(6)</sup> Sulle tecniche di *reporting* cfr. CALZONI M., *Il report nelle aziende dei servizi pubblici locali*, in Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2007; TORCIVA S. (collana di studi economici – aziendali diretta da SORCI C.), *I sistemi di reporting nelle aziende di pubblici servizi locali. Progettazione e controllo per il governo aziendale*, Giuffrè E., Milano, 2001; MARELLI A. (Collana di studi economico-aziendali «E. Gionnesi»), *Il sistema di reporting interno. Logiche di strutturazione delle informazioni aziendali per le decisioni dell'alta direzione*, Giuffrè E., Milano, 2000.

<sup>(7)</sup> Sul contratto di servizio cfr. le seguenti pubblicazioni CRESPI L., CHEZZI M.L., MARINI A., (a cura di), *I cittadini giudicano la città*, Il Sole-24 Ore, Milano, 1999; BARTOLINI A., *Guida ai diritti dei consumatori*, D' Anselmi E., Hoepli, 1999; AA.VV., *Guida alla customer satisfaction nei servizi pubblici locali*, Cispel –D'Anselmi E. – Hoepli, Roma, 1997; DIPARTIMENTO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Manuale sulla customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Roma, 2004; AA.VV., *La città più bella. Guida alle Carte dei servizi pubblici*, Cispel–D'Anselmi E., Roma, 1996; ORICCHIO A. (a cura di ALPA G.), *Tutela del consumatore e servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2001; ALPA G., LEVI V. (collana diretta da ALPA G.), *I diritti dei consumatori e degli utenti*, Giuffrè E., Milano, 2001; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*, Direttiva 24/3/2004, Roma; FACCHINI C., *Come realizzare un'indagine di «customer satisfaction»*, in *Azienditalia*, n. 10/2004, pagg. 639 e ss., Ipsoa, Milano; CALZONI M., *Il contratto di servizio nelle aziende dei servizi pubblici locali*, in Atti del seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, 2004, Milano; GABBUTI S. (a cura di), *Il contratto di servizio. Elementi per la redazione e la gestione*, collana *Strumenti Formez n. 21*, Formez–Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, Napoli, 2004; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Linee-guida sottoforma di «Accordo» del 26/9/2013, conferenza unificata, atti n. 94/LU (atteso che per i soli fini del monitoraggio come ivi riportato della qualità e dell'efficienza dei SPL oggetto delle linee-guida di cui trattasi, la carta dei servizi ed i contratti di servizio sono considerati equipollenti) da applicarsi in sede : 1) di nuovi affidamenti dei SPL con preventivo coinvolgimento degli stakeholders almeno sei mesi prima; 2) di rinnovo dei contratti di servizio; CALZONI M., *Le novità in generale sui contratti di servizio/carte dei servizi ed in particolare gli accordi recenti tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Associazioni dei consumatori*, in atti Seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, maggio 2014.*

finanziario; 5) rischio d'impresa <sup>(8)</sup>; già adottando tale gestore la Carta dei servizi (cfr. per es. l'art. 6, c. 2, di detto contratto) <sup>(9)</sup> ed il codice etico (art. 6, c. 2, lett. c), TUSPP).

Quanto sopra anche ai fini della corretta e facilitata applicazione degli artt. 147 – *ter* (*Controllo strategico*), 147 – *quater* (*Controlli sulle società partecipate non quotate*), 147 – *quinquies* (*Controllo sugli equilibri finanziari*), d. lgs. 267/2000.

L'art. 12 (*Riduzione della spesa del personale*) del contratto, è oggi da leggersi (ai sensi degli artt. 19 (*Gestione del personale*), c. 5 e 20 (*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*), c. 2, lett. f), d. lgs. 175/2016) alla luce della riduzione dei costi totali di funzionamento (valore della produzione meno utile netto di esercizio e relativo *trend*).

Detto art. 19, c. 5, recita: «5] *Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.*».

Tra detti indicatori si citano: (a) *indicatori di contesto*: 1) kmq del territorio di riferimento come da “pianta organica”; 2) n° abitanti residenti; 3) densità abitativa (n° ab./kmq della citata “pianta organica”); 4) numero addetti puntuali al 31 dicembre e medi su base annua in farmacia (di cui, a libro paga, numero; di cui non a libro paga, numero e *status*); 5) superficie al pubblico del punto vendita; 6) numero delle ricette SSN evase; 7) valore del ricettato totale e medio

---

<sup>(8)</sup> Sul concetto di rischio d'impresa cfr. AIIC e PWC (edizione italiana a cura di), *La gestione del rischio aziendale*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2006; BORGHESI A., *La gestione dei rischi di azienda*, Cedam, Padova, 1985; CALZONI M., *La legge 231/2001 nelle società dei servizi pubblici locali, con riguardo agli impegni organizzativi della governance*, in Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2007; CALZONI M., CAPPELLETTI S., *La sicurezza in azienda dopo le modifiche recate dal D.Lgs. n. 81/2008*, in Atti Seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2008; CARNEVALE F., TOMASSINI L., BALDASSERONI A., *Il rischio non è un mestiere*, Il Sole–24 Ore, Milano; DELL'ISOLA A., *Entreprise Risk Management : il documento per la gestione dei rischi aziendali*, in *Contabilità, finanza e controllo*, n. 4/2006, pagg. 326–330, Il Sole–24 Ore, Milano; METELLI F., *Financial Risk Management*, F. Angeli E., Milano, 1992; SANNA P. (a cura di), *Sicurezza e salute sui luoghi di lavoro*, Il Sole–24 Ore, Milano, 2008; URCIUOLI V., CRENCA G., (collana di tecnica economica diretta da BOLDRINI L.), *Risk management. Strategie e processi decisionali nella gestione dei rischi puri d'impresa*, ISBA, Rovereto (Trento) 1989; VIGNONE M., *Sicurezza sul lavoro : obblighi e responsabilità*, Il Sole–24 Ore, Milano.

<sup>(9)</sup> Sulla carta dei servizi, in dottrina, si rinvia a CRESPI L., CHEZZI M.L., MARINI A., (a cura di), *I cittadini giudicano la città*, Il Sole–24 Ore, Milano, 1999; BARTOLINI A., *Guida ai diritti dei consumatori*, D' Anselmi E., Hoepli, 1999; AA.VV., *Guida alla customer satisfaction nei servizi pubblici locali*, Cispel – D' Anselmi E. – Hoepli, Roma, 1997; DIPARTIMENTO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Manuale sulla customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Roma, 2004; AA.VV., *La città più bella. Guida alle Carte dei servizi pubblici*, Cispel–D' Anselmi E., Roma, 1996; ORICCHIO A. (a cura di ALPA G.), *Tutela del consumatore e servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2001; ALPA G., LEVI V. (collana diretta da ALPA G.), *I diritti dei consumatori e degli utenti*, Giuffrè E., Milano, 2001; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*, Direttiva 24/3/2004, Roma; FACCHINI C., *Come realizzare un'indagine di «customer satisfaction»*, in *Azienditalia*, n. 10/2004, pagg. 639 e ss., Ipsa, Milano; CALZONI M., *Le novità in generale sui contratti di servizio/carte dei servizi ed in particolare gli accordi recenti tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Associazioni dei consumatori*, in atti Seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, maggio 2014.

Gli aggregati omogenei degli indicatori di cui trattasi risultano essere quattro, e più precisamente: (a) indicatori di contesto; (b) indicatori di efficienza; (c) indicatori di efficacia; (d) indicatori economici.

aritmetico per singola ricetta (netto Iva stimata all'11% salvo modifiche); 8) nuclei famigliari ricompresi nella superficie di cui al parametro a.1); 9) per gli abitanti di cui al parametro a.2, reddito *pro capite* Irpef; 10) reddito Irpef complessivo ovvero l'ultimo valore noto indicando l'anno di rilevazione Istat nella superficie di cui al parametro a.1; 11) giorni lavorativi; (b) *indicatori di efficienza*: 1) % ed importi per linea di etico, otc e parafarmaco classe A1 di conto economico; 2) sconto al pubblico in farmacia; 3) tassa SSN; 4) % ed importi per canale, contanti; SSN, fatture a quadratura della classe A1 di conto economico; 5) sconto medio commerciale all'acquisto, distinto per linea di prodotto su etico, otc e parafarmaco, coincidente con il 1° margine di contribuzione (nel seguito, 1° MCL), da cui: + scorte iniziali + acquisti – scorte finali = costo del venduto; classe A1 di conto economico – costo del venduto = 1° MCL; da cui: 1° MCL/classe A1•100; a seguire, a quadratura: 1° MCL – sconto al pubblico in farmacia – altre rettifiche (da indicare con i relativi valori) = MCL di conto economico a quadratura; 6) % del valore dei resi ad AssInde sulla classe A1 di conto economico; 7) elenco di servizi al pubblico erogati (i) in farmacia; (ii) per il tramite della farmacia; 8) numero di scontrini, valore complessivo, valore medio aritmetico semplice per singolo scontrino; (c) *indicatori di efficacia*: 1) ore di presenza in farmacia del parametro a.4) di cui ore anzidette riferite al personale a libro paga in % delle ore totali; 2) indicatore di creazione di valore in farmacia per ora di presenza come da classe A1 di conto economico per ore di presenza in farmacia; 3) MCL per ora di presenza in farmacia; 4) risultato operativo netto (classe A – B di conto economico per ore di presenza in farmacia; 5) risultato di esercizio per ore di presenza in farmacia; (d) *indicatori economici*: 1) variazione del valore della produzione (VP) tra gli esercizi n – (n – 1) di bilancio consuntivo; variazione dei costi totali di funzionamento (VP – risultato di esercizio tra gli stessi esercizi anzidetti; 2) variazione del costo del lavoro tra gli stessi esercizi anzidetti (classe B9 di conto economico); 3) variazione dei servizi esternalizzati tra gli stessi esercizi anzidetti (classe B7 di conto economico); 4) variazione della somma del costo del lavoro e dei servizi esternalizzati tra gli stessi esercizi anzidetti; 5) indice d'indebitamento, così calcolato: (Passivo totale – Patrimonio netto)/Patrimonio netto • 100 e incidenza dell'autofinanziamento stretto, sul valore della produzione così calcolato: (risultato di esercizio + ammortamenti) / valore della produzione • 100; 6) % ed importi delle voci A1, A4 e A5 sulla classe A di conto economico.

## Capitolo II

### L'ANALISI DI BILANCIO 2017/2019

## L'analisi di bilancio 2017/2019

**SOMMARIO: 1. Riflessioni di natura economica–reddituale e patrimoniale finanziaria – 1.1 Esercizio 2017. Riflessioni di natura economica – reddituale –1.2 Esercizio 2017. Riflessioni patrimoniali-finanziarie – 1.3 Esercizio 2018 e variazioni tra il 2018/2017 – 1.4 In particolare nel 2018 – 1.5 Esercizio 2019 e variazioni tra il 2019/2018 – 1.6 In particolare il 2019 – 2. Tavola sinottica sui valori bilancistici salienti 2017/2018 – 2.1 La tabulazione a comparazione delle principali variabili bilancistiche – 3. Commenti finali – 4. In particolare i costi totali di funzionamento**

### 1. Riflessioni di natura economica – reddituale e patrimoniale finanziaria

#### 1.1 Esercizio 2017. Riflessioni di natura economica – reddituale

Nel 2017, il valore della produzione è stato di euro 18.015.420.

I costi totali di funzionamento (valore della produzione – risultato netto di esercizio) sono stati di euro 17.728.485.

Di conseguenza nel 2017 il risultato di esercizio (dopo le imposte) è aumentato della differenza di tali due valori, e cioè (detto utile è stato) di euro +286.935.

L'utile di esercizio è pari nel 2017 all'1,59%, con *trend* leggermente regressivo.

Si tenga poi presente che se da una parte tali valori dell'AFM Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. sono tali da far fronte al pareggio di bilancio, dall'altra concorrono alla copertura del rischio di settore e del rischio d'impresa.

Tenendo conto dell'intensità del capitale fisso investito (totale delle immobilizzazioni nette), appare vieppiù ragionevole riferirsi all'autofinanziamento operativo (ammortamenti, svalutazioni, quota TFR, imposte e risultato netto) espresso in percentuale del valore della produzione (piuttosto che al risultato di esercizio), il quale si è attestato al 5,8% nel 2017.

Il numero dei dipendenti medio nel 2017 è stato pari ad 81,40 con un costo medio annuo per dipendente di euro 50.772.

L'incidenza del costo del lavoro sul valore della produzione è stato pari al 22,9%.

Nel 2016, il personale era pari a n. 81,09 unità lavorative medie (con un aumento del + 0,4% tra il 2017/2016) <sup>(10)</sup>.

#### 1.2 Esercizio 2017. Riflessioni patrimoniali – finanziarie

Il capitale di terzi (31/12/2017) era pari ad euro 7.585.267.

Il patrimonio netto (31/12/2017) era pari ad euro 1.351.088.

L'indice d'indebitamento (capitale dei terzi/patrimonio netto) era pari a 5,61/1, vale a dire che nel caso di specie sussistevano 5,6 euro dei terzi per 1,0 euro di capitale proprio.

#### 1.3 Esercizio 2018 e variazioni tra il 2018/2017

Tra il 2018/2017, il valore della produzione è lievemente diminuito da 18.015.420 euro a 17.799.976 (-1,2%).

Il totale dei costi di funzionamento (valore della produzione – risultato di esercizio) è stato nel 2017 di euro 17.728.485, e nel 2018 di euro 17.593.782 (-0,76%), mantenendo un *trend* prossimo a quello della riduzione del valore della produzione (e cioè, sicuramente non certo senza sforzi da parte del *management* aziendale).

<sup>(10)</sup> In materia di bilanci cfr. CALZONI M., «Il bilancio nelle aziende dei servizi pubblici», in collana *Enti locali*, direttore ITALIA V., vicedirettore ROMANO A., Giuffrè E., Milano, 2000.

Di conseguenza il risultato di esercizio è diminuito tra il 2018/2017, della differenza di tali due valori, e cioè di euro 80.741.

L'autofinanziamento operativo (di cui *supra*) si è attestato dal 5,81% del valore della produzione del 2017 al 5,18% del 2018 (pari ad euro 922.941).

#### 1.4 In particolare nel 2018

Nel 2018 il numero medio del personale è stato di 79,6 unità.

Il costo medio per unità di lavoro è stato di euro 52.283 (+2,97% rispetto al 2018).

Volendo poi esaminare l'incidenza della somma dei due maggiori aggregati di costi (prodotti finiti e di merci tenendo conto delle variazioni di magazzino e del lavoro) nel 2018 il relativo peso **sui costi totali di funzionamento** è stato dell'86,65%, mentre la variazione di tale dualità di costi tra il 2017/2018 è stata del -0,92%, con un *trend* coerente (sotto il profilo delle sane *performances* bilancistiche) con quello del valore della produzione.

#### 1.5 Esercizio 2019 e variazioni tra il 2019/2018

Tra il 2019/2018, il valore della produzione (euro 17.919.962) è aumentato del +0,67%.

Il totale dei costi di funzionamento è stato nel 2019 di euro 17.725.580, pari al +0,75% rispetto al 2018.

L'autofinanziamento operativo (di cui *supra*) è stato nel 2019 di euro 912.755 (-1,11% sul 2018).

Il numero dei dipendenti medi 2019 è stato pari a 80,70 (+1,38% rispetto al 2018).

Il costo medio per unità di lavoro è stato di euro 52.220 (-0,13% rispetto al 2018).

#### 1.6 In particolare il 2019

L'incidenza della somma del costo del lavoro e prodotti finiti e merci consumate sui costi totali di funzionamento nel 2019 è stato dell'86,49% (nel 2018, 86,65%) con un *trend* in flessione rispetto al peso sui costi totali di funzionamento ed in aumento tra il 2019/2018 del +0,55% inferiore all'aumento del valore della produzione (+0,67%).

Questo il positivo *trend* dell'indice d'indebitamento (=capitale dei terzi / patrimonio netto): 5,61/1 nel 2017; 4,56/1 nel 2018; 3,89/1 nel 2019, registrando una più che positiva strategia aziendale di orientamento al futuro, tradotta nella *performance* bilancistica appena citata.

## 2. Tavola sinottica sui valori bilancistici salienti 2017/2019

La tav. 1 che segue riporta i valori bilancistici salienti 2017/2019.

Tale tavola è stata poi affiancata dai grafici esplicativi di cui alle figg. da 2 a 5.

### 2.1 La tabulazione a comparazione delle principali variabili bilancistiche

Tali valori si sforzano di estrapolare le variabili economiche reddituali, patrimoniali, finanziarie e di produttività, tali da fare emergere le principali scelte aziendali e le conseguenti *performance* bilancistiche, per correlarle tra di loro e apprezzarne il relativo *trend* storico (2017/2019) <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Rinviando invece ai bilanci civili di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. 2017, 2018 e 2019 per quanto attinente gli schemi previsti dal vigente codice civile, con i chiarimenti forniti dall'organo amministrativo in nota integrativa.

*Parametri bilancistici chiave (euro, %, n.), 2017/2019**(tav. 1)*

Parametri chiave (euro, %, n.), 2017/2019		2017	2018	2018/2017	2019	2019/2018
1.	Valore e variazione del valore della produzione sull'anno precedente	18.015.420	17.799.976	-1,2%	17.919.962	+0,67%
2.	Variazione costi totali di funzionamento sull'anno precedente (da riga 18)			- 0,76%		+0,74%
3.	Variazione del risultato di esercizio sull'anno precedente			-80.741		-11.812
4.	Risultato di esercizio sul valore della produzione (1-18)/1•100	+1,59%	+1,15%		+1,08%	
5.	Immobilizzazioni nette	6.256.477	6.075.876	-2,89%	5.997.492	-1,3%
6.	Autofinanziamento operativo sul valore della produzione (20/1)•100	+5,81%	5,18%	-11,93%	+5,09%	-1,11%
7.	N° medio dipendenti e variazioni sull'anno precedente	81,40 n.	79,6 n.	-2,22%	80,7 n.	+1,38%
8.	Costo medio di un dipendente e variazione sull'anno precedente	50.772	52.283	+2,97%	52.220	-0,13%
9.	Costo del lavoro sul valore della produzione (7•8)/1•100	22,9%	23,38%		23,51%	
10.	Costo prodotti finiti consumati + costo del lavoro sul costo totale di funzionamento	86,79%	86,65%	-0,92%	86,49%	+0,55%
11.	Patrimonio netto e variazione sull'anno precedente	1.351.088	1.557.284	+15,26%	1.751.664	+12,48%
12.	Capitale dei terzi e variazione sull'anno precedente	7.585.267	7.107.598	-6,30%	6.814.474	-4,13%
13.	Indice d'indebitamento (13/12)	5,61/1	4,56/1		3,89/1	
14.	Valore della produzione pro capite (1/7)	221.320	223.618		222.056	

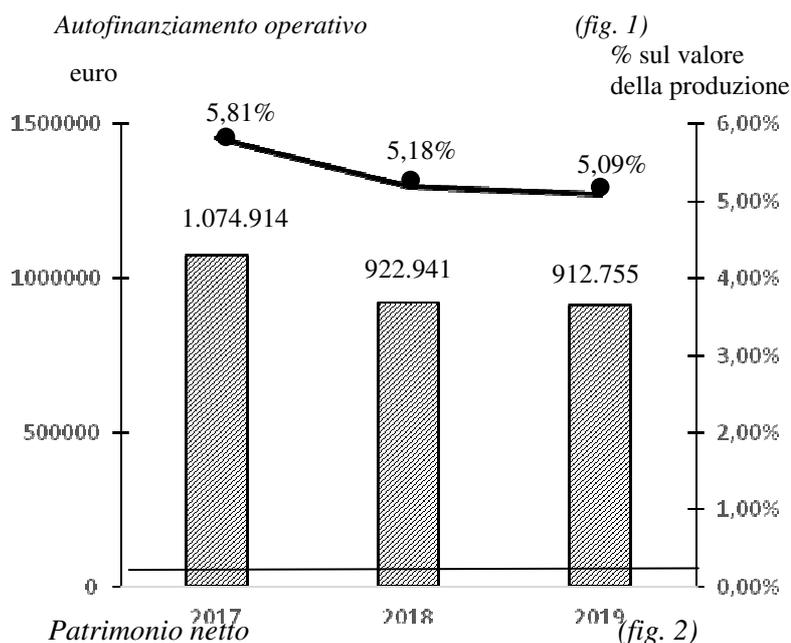
(segue)

(segue)

Parametri chiave (euro, %, n.), 2017/2019		2017	2018	2018/2017	2019	2019/2018
15.	Autofinanziamento operativo pro capite (20/7)	12.873	11.595		11.436	
16.	Costi totali di funzionamento pro capite (18/7)	217.795	221.027		219.648	
17.	Mix dei costi totali di funzionamento (%)				17.725.580	100,0%
	1. Prodotti finiti consumati				11.117.422	62,8%
	2. Servizi				978.633	5,5%
	3. Godimento beni di terzi				692.631	3,9%
	4. Lavoro				4.214.162	23,8%
	5. Ammortamenti e svalutazioni				408.498	2,3%
	6. Altri accantonamenti e oneri diversi di gestione				211.136	1,2%
	7. Saldo gestione finanziaria				22.250	0,1%
	8. Imposte sul reddito				80.848	0,4%
18.	Totale costi di funzionamento (= riga 17 per il 2019)	17.728.485	17.593.782		17.725.580	
19.	% costi totali di funzionamento sul valore produzione (18/1)•100	98,4%	98,84%		98,91%	
20.	Autofinanziamento operativo	1.047.914	922.941		912.755	

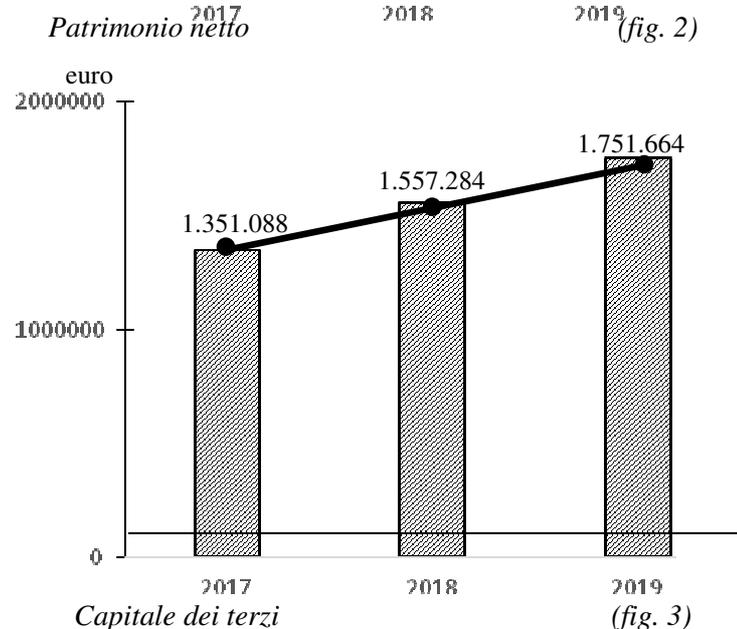
(Fonte: Bilanci A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

### 3. Commenti finali



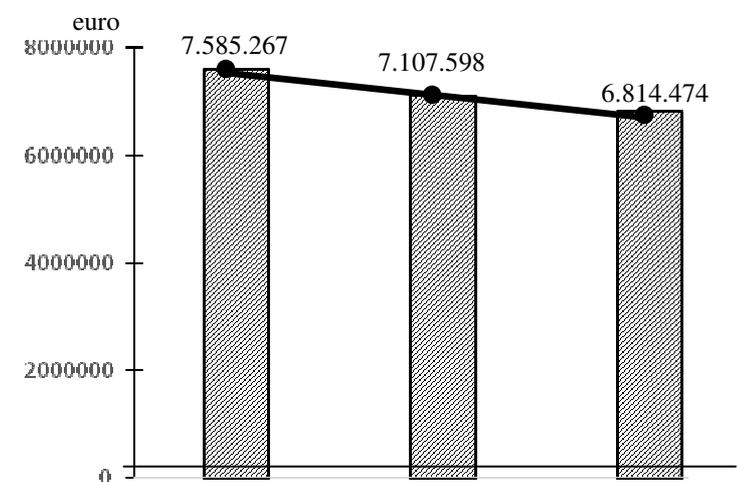
Con un particolare *focus* sul 2019, si può agevolmente rilevare dalla tav. 1, l'aumento del valore della produzione del 2019 rispetto al 2018 (+0,67%).

Nella sostanza (così come anche nel 2018) alla variazione del valore della produzione rispetto all'anno precedente, segue analoga variazione nei costi totali di funzionamento (rispettivamente 2018: -1,2% e -0,76%; 2019: +0,67% e +0,74%): con sforzi indubbiamente non indifferenti da parte del *management* aziendale.



È poi auspicabile (cfr. fig. 1) che il *trend* dell'autofinanziamento (o *cash flow*) operativo espresso in percentuale del valore della produzione si mantenga sopra al 5,00%.

Nel 2019 il numero medio dei dipendenti è lievitato del +1,38% rispetto al 2018, a fronte però di una riduzione del costo del lavoro pro capite (-0,13%). In tal senso è auspicabile che l'incidenza del costo del lavoro sulla produzione non superi il 22,50%.



Nel 2019 la somma del costo dei prodotti finiti consumati e del costo del lavoro è diminuita sia in percentuale dei costi totali di funzionamento sia come tasso di variazione sull'anno precedente (+0,55%), meno che proporzionale rispetto al tasso di variazione del valore della produzione (+0,67%).

Il patrimonio netto (cfr. la fig. 2) è positivamente (sotto il profilo delle *performance* bilancistiche) in aumento (da euro 1.351.088 del 2018 ad euro 1.751.664 nel 2019).

Il capitale di terzi (cfr. la fig. 3) è positivamente (sotto il profilo delle *performance* bilancistiche) in flessione (da euro 7.585.267 del 2018 ad euro 6.814.474 del 2019).

(Fonte: Bilanci A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

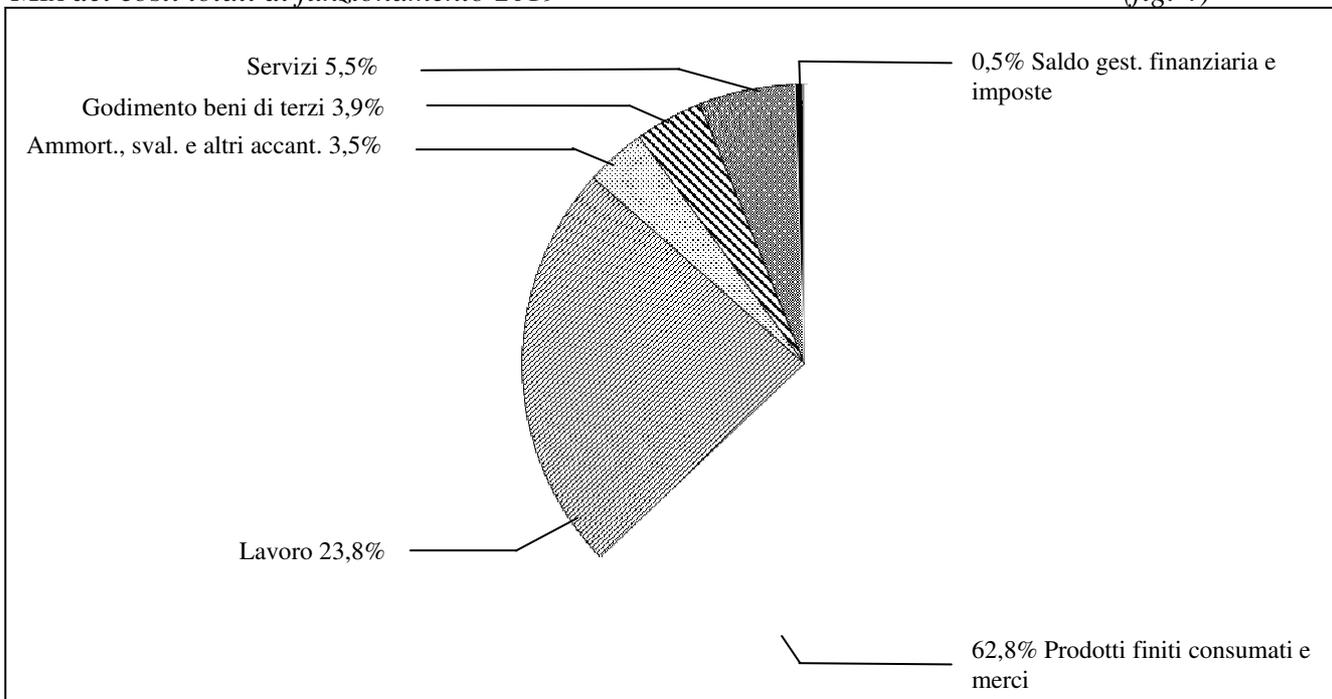
#### 4. In particolare i costi totali di funzionamento

Tra il 2019 ed il 2018 i costi totali di funzionamento pro capite sono passati da euro 221.027 (2018) a 219.648 (2019).

Il *mix* dei costi totali di funzionamento (fig. 4) può essere graficamente rappresentato ricorrendo al seguente diagramma circolare.

Mix dei costi totali di funzionamento 2019

(fig. 4)



(Fonte: Bilancio A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

Fatto base = 100 i costi totali di funzionamento del 2019, coma da tav. 2, in ordine decrescente, si ha (fonte fig. 4) <sup>(12)</sup>:

Costi totali di funzionamento, mix sul totale, 2019

(tav. 2)

Voce	%	
	parziale	progressivo
1. Prodotti finiti e merci consumate	62,8	62,8
2. Costo del lavoro	23,8	86,6
3. Servizi	5,5	92,1
4. Godimento beni di terzi	3,9	96,0
5. Ammort. svalut. e altri accantonamenti	3,5	99,5
6. Saldo gestione finanziaria e imposte	0,5	100,0

(Fonte: Bilancio A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

<sup>(12)</sup> Le prime n. 3 voci concentrano quindi il 92,1% del totale dei costi di funzionamento; le prime n. 2 voci l'86,6%.

### Capitolo III

#### ALCUNI ELEMENTI DI DETTAGLIO RIFERITI AL SERVIZIO FARMACEUTICO COMUNALE DI CUI TRATTASI

## Alcuni elementi di dettaglio riferiti al servizio farmaceutico comunale di cui trattasi

**SOMMARIO: 1. Proseguendo sul contesto di riferimento – 2. La realtà territoriale locale – 2.1 (Segue) La mission aziendale – 3. La correlazione tra la mission di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. e la necessità della partecipazione al capitale per il perseguimento dei fini istituzionali del Comune di Ferrara e aspetti connessi**

### 1. Proseguendo sul contesto di riferimento

La Regione Emilia Romagna è il titolare del servizio farmaceutico.

Il Comune di Ferrara è il titolare della sede farmaceutica (e cioè dell'esercizio farmaceutico).

L'AFM Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. è il vigente soggetto deputato alla gestione della sede farmaceutica.

A sua volta si ricorda che AFM Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., c.f. 01372010387, REA n. FE115891, Codice Ateco prevalente 477310, è una società partecipata direttamente dal Comune di Ferrara, e dalla Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale, c.f. 01708040389 (la quale è, a sua volta, partecipata in via unipersonale dal citato Comune). Quest'ultima *holding*, nel suo ruolo di capogruppo, detiene la maggioranza del capitale della A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., sulla quale esercita l'attività di direzione e coordinamento.

Ciò, ai sensi particolari degli artt. 2 (*Definizioni*) e 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), 11 (*Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico*) e 16 (*Società in house*), d. lgs. 175/2016 e degli artt. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 escluso e 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), d. lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*).

Trattasi di una società di diritto privato (Libro V, Titolo V, Capo VII, codice civile) costituita secondo il modello *in house providing* <sup>(13)</sup>, con capitale sociale di euro 500.000,00 interamente sottoscritto e versato.

---

<sup>(13)</sup> In dottrina sulle società *in house* cfr. cfr. BANCA D'ITALIA (<https://www.bancaditalia.it/>), Eurostat, MOCETTI S., ROMA G., *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governances delle società pubbliche*, in *Questioni di economia e finanza (Occasional Paper)*, Roma, n. 570, luglio 2020, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); Corte dei conti, sez. aut., delib. n. 27/2017 avente per oggetto «*Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*» e successivi *Relazioni* di pari oggetto, Roma, [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it); MEF, Dipartimento del tesoro, *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche (art. 24 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175)*, Roma, 2019, [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it); BIGONI M., *Programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali. Dagli strumenti esistenti alle soluzioni innovative per la governance*, *Collana di studi economico-aziendali «E. Giannessi»*, Giuffrè E., Milano, 2012; CALZONI M. *L' affidamento in house ora normata dalla nuova direttiva appalti comunitaria 2014/24/UE, (prima disciplinato dalla sola giurisprudenza comunitaria)*, in *Atti seminario Confservizi Cispel Lombardia*, 2014, Milano; CALZONI M., *La verifica degli statuti sociali nelle società "in house" (dopo le recenti sentenze della Corte di Giustizia CE e del Giudice nazionale)*, in *Atti seminario Confservizi Cispel Lombardia*, 2008, Milano. FIMMANO' F., a cura di, *Le società pubbliche. Ordinamento, crisi ed insolvenza*, *Collana Università telematica Pegaso. Ricerche di Law & Economics*, Giuffrè E., Milano, 2011; GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, collana I nuovi manuali superiori diretti da Alpa G. e Garofoli R., XII edizione, 2018/2019, Nel diritto editore, Molfetta 2018, ed in particolare la Parte I, *Fonti, enti ed organizzazione*, Sez. III - L'affidamento diretto a società in house e a società miste, pagg. da 209 a 235; GUERRERA F., a cura di, *Le società a partecipazione pubblica*, in *Quaderni Cesifin nuova serie*, Giappichelli G. E., Torino, 2010; IBBA C., MALAGUTI M.C., MAZZONI A., a cura di, *Le società "pubbliche"*, *Collana Diritto Commerciale Interno e Internazionale*,

La *holding* ne detiene (di conseguenza) in via diretta anche il controllo societario (art. 2359 recante *Società controllate e società collegate*, codice civile (www.altalex.com/) e art. 2, c. 1, lett. b), c), g), l), m), n), o), del citato d. lgs. 175/2016 (TUSPP).

A monte, del d. lgs. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), (nel seguito TUEL) vedasi gli artt. 3 (*Autonomia dei comuni e delle province*), 13 (*Funzioni*), 42 (*Attribuzioni dei consigli*), 50 (*Competenze del sindaco e del presidente della provincia*), 112 (*Servizi pubblici locali*) e 118 (*Regime del trasferimento di beni*), 147-ter (*Controllo strategico*), 147-quater (*Controlli sulle società partecipate non quotate*) e 147-quinquies (*Controllo sugli equilibri finanziari*) .

La disciplina di riferimento – sotto il profilo del modulo gestorio – è sancita dall'art. 9, c. 1, l. 475/1968 (*Norme concernenti il servizio farmaceutico*) (legge Mariotti) e successive modifiche ed integrazioni in coerenza con la normativa dettata in materia dall'Unione Europea.

## 2. La realtà territoriale locale

Nel territorio di Ferrara sussistono a tutt'oggi n. 46 farmacie, di cui pubbliche (gestite da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.) n. 11.

In sintesi, come da tav. 3, si ha:

Comune di Ferrara. Dati socio-territoriali di sintesi (tav. 3)

Parametro	Anno	Valore
Comune di riferimento		Ferrara
Provincia		Ferrara
Stato		Repubblica Italiana
Macro area		Italia settentrionale
Abitanti residenti al 31/12	2019	132.052 n.
Abitanti residenti al 31/12	2018	132.278 n.
Abitanti residenti al 31/12	2017	132.009 n.
Abitanti residenti al 31/12	2016	133.155 n.
Abitanti residenti al 31/12	2015	133.682 n.
Abitanti residenti al 31/12	2010	135.369 n.

Giappichelli G. E., Torino, 2011; MASSERA A. (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Edizioni Plus, Pisa, 2004; NICO M., *Quando l'ente locale diventa socio*, Collana Amministrazione e management, Maggioli E., Rimini, 2011; DE NICTOLIS R., CAMERIERO L., *Le società pubbliche in house e miste*, Giuffrè E., Milano 2008; CALZONI M.–ANNIBALI A., *Che cosa è effettivamente affidabile in house da parte di un ente locale*, in www.altalex.com; GUZZO G., *Società miste e affidamenti in house nella più recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale*, Giuffrè E., Milano, 2009; BIANCO M., SESTITO P. (a cura di), *I servizi pubblici locali*, il Mulino, Bologna, 2010; SCARPA C., BIANCHI P., BORTOLOTTI B., PELLIZZOLLA L., *Comuni S.p.A. Il Capitalismo municipale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2009; MONZANI S., *Controllo "analogo" e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Giuffrè E., Milano, 2009; CARINGELLA F., *L'in house providing*, in *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, tomo I, V edizione, Giuffrè E., Milano, 2008, pagg. 857 – 918); CAFAGNO M., BOTTO A., FIDONE G., BOTTINO G., *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico – privati*, Giuffrè E., Milano, 2013, pagg. 413–416.

(segue)

(segue)

Parametro	Anno	Valore
<i>Trend</i> abitanti residenti	2010/2016	-1,64%
N° farmacie nel Comune	2020	46 n.
<i>di cui</i> n° farmacie pubbliche comunali	2020	11 n.
% farmacie comunali sul totale	2020	23,9%
Reddito Irpef complessivo	2016	2.422.704.739 euro
Reddito Irpef complessivo	2015	2.410.211.122 euro
<i>Trend</i> reddito Irpef complessivo	2015/2016	+0,51%
Reddito Irpef complessivo	2010	2.306.854.458 euro
<i>Trend</i> reddito Irpef complessivo	2010/2016	+5,02%
Reddito Irpef per abitante	2016	18.195 euro
Reddito Irpef per abitante	2015	18.029 euro
<i>Trend</i> Reddito Irpef per abitante/residente	2015/2016	+0,92%
Reddito Irpef Italia	2010	791.373.113.409 euro
Reddito Irpef Italia	2016	841.962.743.552 euro
<i>Trend</i> reddito Irpef Italia	2010/2016	+6,4%
Kmq	2020	404,38
<i>Trend</i> abitanti residenti	2010/2019	-2,46%
Abitanti/kmq	2019	326,55 n/kmq
Farmacie/kmq	2020	8,79 n/kmq
<i>Under</i> 14 (1° gennaio)	2017	10,6%
<i>Trend under</i> 14 (1° gennaio)	2010/2020	dal 10,2% al 10,6%
<i>Trend under</i> 14 Italia (1° gennaio)	2010/2020	dal 14,1% al 13,2%
<i>Over</i> 65+ anni (1° gennaio)	2017	28,0%
<i>Trend over</i> 65+ anni (1° gennaio)	2010/2020	dal 26,3% al 28,0%
<i>Trend over</i> 65+ anni Italia (1° gennaio)	2010/2020	dal 20,2% al 22,0%
Altezza media sul livello del mare	2020	9 mt
Età media abitanti residenti (1° gennaio)	2020	49,2 anni
Età media abitanti residenti (1° gennaio)	2019	49,1 anni
Età media abitanti residenti (1° gennaio)	2018	48,9 anni
Età media abitanti residenti (1° gennaio)	2017	48,8 anni
Età media abitanti residenti (1° gennaio)	2016	48,5 anni

(segue)

(segue)

Parametro	Anno	Valore
Tasso di natalità	2019	0,057%
Tasso di natalità	2018	0,057%
Tasso di natalità	2017	0,059%
Tasso di natalità	2016	0,059%
N° famiglie	2016	64.585 n
Nucleo familiare medio	2016	2,06 n
Tasso di mortalità	2019	1,34%
Tasso di mortalità	2018	1,38%
Tasso di mortalità	2017	1,44%
Tasso di mortalità	2016	1,36%
Tasso di crescita degli abitanti (sull'anno preced.)	2019	-0,18%
Tasso di crescita degli abitanti (sull'anno preced.)	2018	+0,20%
Tasso di crescita degli abitanti (sull'anno preced.)	2017	-0,87%
Tasso di crescita degli abitanti (sull'anno preced.)	2016	-0,4%
Numero di figli per donna	2018	1,20 n
Numero di figli per donna	2017	1,22 n
Numero di figli per donna	2016	1,21 n
Età media della madre al parto	2018	32,1 anni
Età media della madre al parto	2017	31,7 anni
Età media della madre al parto	2016	31,6 anni
Speranza di vita alla nascita maschi	2018	80,1 anni
Speranza di vita alla nascita maschi	2017	80,0 anni
Speranza di vita alla nascita maschi	2016	80,3 anni
Speranza di vita alla nascita femmine	2018	84,8 anni
Speranza di vita alla nascita femmine	2017	84,2 anni
Speranza di vita alla nascita femmine	2016	84,2 anni
Principali cause di morte per territorio di residenza. Provincia di Ferrara	2017	Malattie del sistema circolatorio, tumori maligni, malattie del sistema respiratorio, malattie endocrine nutrizionali e metaboliche, disturbi psichici e comportamentali, malattie del sistema nervoso e degli organi di senso

(Fonte: ISTAT)

Come osservazioni brevi si segnala che la presenza delle farmacie comunali è pari al 23,9% delle farmacie totali.

Il reddito Irpef complessivo è cresciuto, nel periodo 2010/2016, nel Comune di Ferrara (<https://www.comune.fe.it/>) del +5,02%, rispetto al più elevato valore nazionale del +6,4%.

Il *trend* degli abitanti residenti a livello comunale è, nello stesso periodo 2010/2016, del -1,64%.

Gli *over 65 + anni* è all'1/1/2017 pari al 28,0% della popolazione locale (Italia 22,0%). Gli *under 14* sono pari al 10,6% (Italia 13,2%).

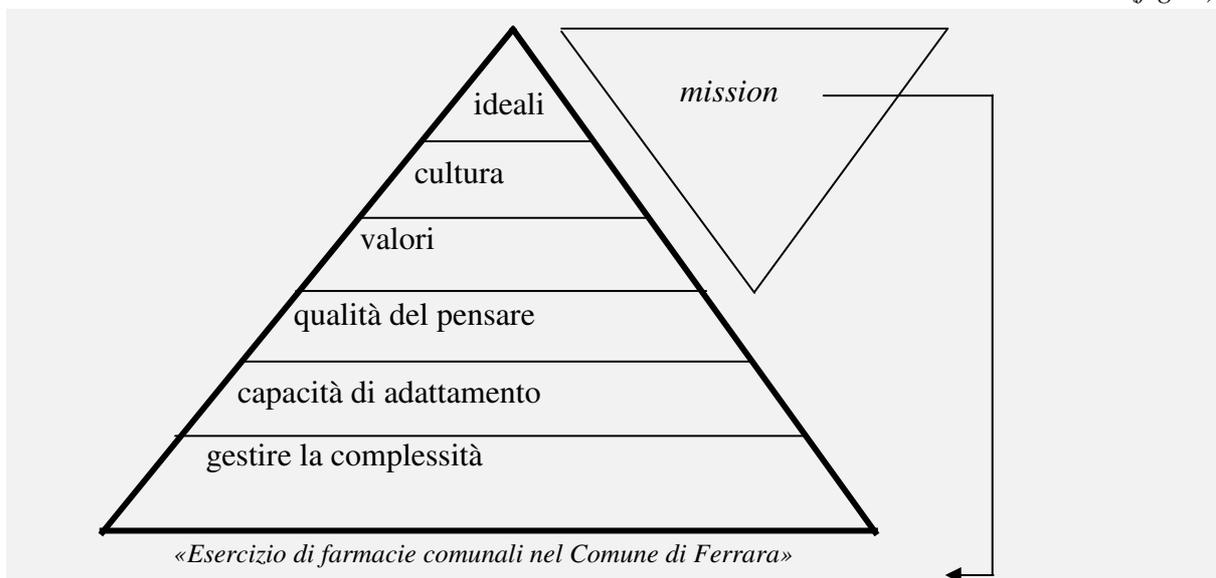
Insomma, sotto il profilo meramente statistico, una popolazione che demograficamente decresce, con pochi giovani, molti anziani e, per di più, impoveriti rispetto al *trend* del valore del reddito Irpef nazionale.

## 2. (Segue) La *mission* aziendale

La *mission* aziendale può essere, per i fini che qui interessano, rappresentata (vieppiù sinteticamente) come da successiva fig. 5 <sup>(14)</sup>.

La *mission* di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

(fig. 5)



## 3. La correlazione tra la *mission* di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. e la necessità della partecipazione al capitale per il perseguimento dei fini istituzionali del Comune di Ferrara

<sup>(14)</sup> Sul concetto di *mission* aziendale, in dottrina, cfr. PRETI G., *Retorica e logica*, Einaudi, Torino, 1968; IACONA A., *L'argomentazione*, Einaudi, Torino, 2005; SANTAMBROGIO M., *Manuale di scrittura (non creativa)*, Laterza, 2006, Roma – Bari. Viceversa sul concetto di *mission* in senso stretto, cfr. ITAMI, *Le risorse invisibili*, Isedi, Torino, 1988; UNGARELLI M., *Storia maestra di management*, Rizzoli, Milano, 1991; CASTELLANO, COLETTI, IACCI, PECORIELLO, POLLINI, QUAGLINO, ROGGERO, SANTORNO, VALDATTA, *Internal marketing*, Guerrini, Milano, 1990; DE BONO E., *Atlante del pensiero manageriale*, Sperling & Kupfer Editori, 1990, Milano; D'EGIDIO F., *Il change management*, Franco Angeli Editore, 1990, Milano; MANDELLI A., *Strategia d'impresa*, Jackson, 1989, Milano; LIZZA P., *La cultura aziendale. Profili di analisi e di management*, Giuffrè E., Milano, 2009; ADAMS P., *Il potenziale generativo di fiducia*, Egea, Milano, 1995; AVALLONE F., FARNESE M.L., *Culture organizzative*, Guerini, Milano, 2005.

Fermo restando che trattasi di una partecipazione diretta ed indiretta da parte del Comune di Ferrara, l' oggetto sociale di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. risulta coerente e necessario al perseguimento dei fini generali dell' ente locale citato, a tutela del diritto essenziale alla salute a favore della cittadinanza di riferimento.

Infatti l' attività di servizio pubblico riferito al servizio farmaceutico comunale, a domanda individuale, non a rete, settori ordinari, rientra nei fini istituzionali dell' ente locale quale servizio alla persona.

Ciò trae altresì conferma dai dati statistici sopra riportati e dalle conclusioni che se ne possono trarre.

#### 4. Il contratto di servizio: in diritto positivo

In sintesi, come da tav. 4, si ha:

*Riepilogo sui contratti di servizio. Il quadro ordinamentale*

(tav. 4)

In diritto	Riferimento
positivo	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— art. 11, l. 241/1990 (procedimento amministrativo);</li> <li>— art. 114, c. 8, lett. «a», d.lgs. 267/2000 (TUEL) (quale previsione generalissima a valere quale atto fondamentale);</li> <li>— art. 113, c. 11, d.lgs. 267/2000 (così come introdotto dall' art. 35, l. 448/2001, legge finanziaria 2002);</li> <li>— art. 243, c. 3, (se sussistono le circostanze), d.lgs. 267/2000 (per le società controllate)</li> <li>— art. 2, c. 461, l. 244/2007 (legge finanziaria 2008);</li> <li>— art. 76, c. 4, l. 133/2008 (manovra d'estate 2008);</li> <li>— art. 30, l. 69/2009 (collegato alla legge finanziaria 2009)</li> <li>— art. 20 (<i>Nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità</i>), c. 12, l. 111/2011 (<i>Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria 2011</i>), di conversione del d.l. 98/2011, ha inserito il c. 111-ter all' art. 1, l. 220/2010 (<i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)</i>);</li> <li>— art. 16, c. 4, e art. 20, cc. 10 e 11, l. 111/2011 (<i>Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria 2011</i>) con riferimento alla nullità dei contratti di servizio se elusivi delle regole del patto di stabilità;</li> <li>— art. 31 (<i>Patto di stabilità interno degli enti locali</i>), l. 183/2011 (<i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)</i>), in cui è acclarato che il contratto di servizio è nullo se elusivo delle regole sul patto di stabilità</li> <li>— art. 4 (<i>Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche</i>), d.l. 95/2012 (<i>Spending review</i>) in vigore dal 7/7/2012, convertito con l. 135/2012, c. 14 (divieto d' inserire nel contratto di servizio clausole arbitrali) per le società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta;</li> <li>— art. 3-bis (<i>Disposizioni in materia di revisione dei contratti di servizio</i>), L. 125/2013, risultando possibile (società quotate e loro controllate escluse) ridurre i corrispettivi previsti nel contratto di servizio;</li> <li>— art. 147 (<i>Tipologia dei controlli interni</i>); art. 147-quater (<i>Controlli sulle società partecipate non quotate</i>), c. 2 e art. 243 (<i>Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti</i>), (se sussistono le circostanze), c. 3-bis, d.lgs. 267/2000 (TUEL) introdotto dalla l. 213/2012 (<i>Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012</i>), in vigore dall' 11/10/2012, art. 3 (<i>Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali</i>);</li> <li>— art. 1 (<i>Oggetto</i>), c. 4, lett. a) e 17 (<i>Società a partecipazione mista pubblico-privata</i>), cc. 2 e 3, d.lgs. 175/2016.</li> </ul>	
vivente	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— TAR Emilia Romagna, sez. I, sent.13/7/1998, n. 271</li> <li>— TAR Piemonte, sez. III, sent. 10/6/2010, n. 2750</li> <li>— TAR Lombardia, sez. I, sent. n. 1882 del 16/6/2010 (sulla esclusiva competenza del Consiglio comunale)</li> </ul>	

(Fonte : Lothar)

## 5. Le competenze alla revisione del contratto di servizio

Ai sensi dell'art. 42 (*Attribuzioni dei consigli*), c. 2, lett. e) e g), d. lgs. 267/2000, la competenza alla revisione del contratto di servizio è del massimo consesso comunale.

Detto art. 42, c. 2, lett. e) e g) recitano: «2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: [...]; e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza»<sup>(15)</sup>.

Successivamente detto contratto sarà stipulato tra le parti, e sarà attratto alla pubblicità (per il Comune prevista dal TUEL) e per le parti di cui all'art. 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), c. 3, d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*) ed al d. lgs. 33/2013

---

<sup>(15)</sup> Sul TUEL AA.VV., *Autonomia e ordinamento degli enti locali* (con il coordinamento di V. ITALIA), Giuffrè E., Milano, 1999; AA.VV., *Testo unico : il D. Lgs. n. 267/2000 commentato e raffrontato con le disposizioni originarie*, in «Azienditalia», n. 11, Ipsa, Milano, 2000; AA.VV., *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali* (coordinamento di L. VANDELLI), 8 volumi, Maggioli E., Rimini, 2001; ACCADIA – BARDUSCO – BARUSSO – BASSI – BEZZI – BISSO – CARDANI – CARPINO – DELFINO – DELLA TORRE – FABIANO – GALLO – GELATI – GRIFFINI – ITALIA – LINZOLA – LIPSCHITS – LONGO – MACCAPANI – MAGGIORA – MARCHETTI – MARZANATI – MEOLI – PANASSIDI – PERONCINI – PERULLI – SANDULLI – SARTI – TIVELLI – ZUCCHETTI, *Testo unico degli enti locali* (coordinato da V. ITALIA), 3 volumi, Giuffrè E., Milano, 2000; ALEMANNO G.S. – FOGLIANI C.S., *Il codice degli enti locali con il commento al nuovo Testo Unico e le leggi complementari*, Editrice La Tribuna, Piacenza, 2000; BIANCO A., *Guida all'applicazione del Testo unico delle leggi degli enti locali*, Maggioli E., Rimini, 2000; BONANNO S. – FAUSTINI G. – FERMANTE S., *Codice degli enti locali*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2001; BORGHESI M. – OLIVERI L. – PALAZZOLO S. – PERSEGATI V. – RINALDI N. – SAFFIOTI C. (direzione e supervisione di BOTTA F.), *Commento al testo unico in materia di ordinamento degli enti locali*, Maggioli E., Rimini, 2000; CALZONI M., *Il quadro normativo di riferimento per la trasformazione delle aziende speciali in s.p.a., alla luce del T.U.E.L e delle leggi di settore*, in Atti del seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2000; CALZONI M., *Il bilancio nelle aziende dei servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2000; CALZONI M., in AA.VV., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè E., Milano, 2002; CALZONI M., *I riflessi sul bilancio e sulla contabilità della riforma del diritto societario in tutte le realtà dei servizi pubblici locali (D. Lgs. 6/2003)*, in Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Desenzano del Garda (Brescia), 2003; CARINGELLA F. – GIUNCATO A. – ROMANO F., *Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali*, Ipsa, Milano, 2000; CARINGELLA F. – GIUNCATO A. – ROMANO F., (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, II edizione, IPSOA, Milano, 2007; CARPINO R., *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, Maggioli E., Rimini, 2000; CASTRONOVO M., *Il nuovo testo unico degli enti locali*, Maggioli E., Rimini, 2000; GELATI C., *Il Testo Unico dell'ordinamento*, in «Guida agli enti locali», n. 38, Il Sole-24 Ore, Milano, 2000; ITALIA V. – BASSANI M., *Codice degli enti locali*, II edizione, Giuffrè E., Milano, 2000; LOMBARDI G.V., *L'ordinamento degli enti locali*, Il Sole-24 Ore, Milano, II edizione, 2001; MAZZELLA C., *Testo Unico 2000 sull'ordinamento degli enti locali*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2000; MELE E., *Il nuovo Testo Unico delle norme in materia di enti locali*, Halley I., Matelica (MC), 2000; MONEA P., MORDENTI M. (a cura di), *Codice del Segretario Comunale del City Manager*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2005; MORDENTI M., MONEA P. (a cura di), *Codice dell'ente locale ordinamento generale, contabile, finanziario e del lavoro delle autonomie locali, attività amministrativa e contrattuale, funzioni fondamentali*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2005; OBERDAN F., TRICOMI I (a cura di), *Codice amministrativo disciplina dell'organizzazione delle funzioni dello Stato e delle autonomie locali*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2005; PASQUALE MARINO (a cura di), *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, in «Il fisco», n. 38, E.T.I., Roma, 2000; VANDELLI L. (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, vol. 2, 3, 4, 6, Maggioli E., Rimini, 2000-2001.

*(Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)* <sup>(16)</sup>.

## 6. Gli atti da approntarsi e aspetti connessi

In sintesi si ha:

1. la relazione *ex art.* 192, c. 2, d.lgs. n. 50 del 2016, inerente (qui e se così sarà) la conferma del modulo gestorio *in house* e la valutazione di congruità economica dell'offerta presentata dall'organismo *in house* <sup>(17)</sup> ai fini della continuità dell'affidamento del servizio di cui trattasi a A.F.M. Farmacie Comunali s.r.l.
2. il contratto di servizio;
3. la delibera di Consiglio comunale;
4. la delibera dell'organo amministrativo della società;
5. la stipula del contratto;
6. la pubblicità.

---

<sup>(16)</sup> Cfr. sul d.lgs. 33/2013 CALZONI M., *Trasparenza & integrità (per i soggetti dell' art. 11, cc. 2 e 3, d.lgs. 33/2013)*, in atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, ottobre–novembre, 2015/; in atti seminario ALA Servizi s.r.l., Ladispoli (RM), gennaio 2016; in atti seminario Casalasca Servizi s.p.a., Casalmaggiore (CR), gennaio 2016; CALZONI M., in atti seminario realizzato sotto l'egida del Comune di Palermo per le proprie società partecipate quali AMG Energia s.p.a., RAP s.p.a., Re.Se.T Palermo Scpa, Sispi s.p.a., Palermo Ambiente s.p.a., AMAP s.p.a., «*Trasparenza & integrità. Il nuovo decreto trasparenza e integrità per le società e le aziende partecipate degli enti locali (d.lgs. 97/2016 in vigore dal 23/6/2016)*», dicembre 2016.

<sup>(17)</sup> Per il settore farmaceutico sussiste l'esimente alla relazione di cui all'art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012 e dMSE dell'8/8/2014 (<https://www.mise.gov.it>).

In diritto positivo vedasi anche l'art. 12, direttiva 2016/24/UE, settori ordinari.

In diritto vissuto cfr. (tra l'altro) Consiglio di Stato, sede giuri., sez. V, sent. n. 681/2020; TAR Lombardia, sez. III, sent. n. 178/2016 e Consiglio di Stato, sede giur., sez. V, sent. n. 2599/2018.

Ma vedasi anche Corte dei Conti, Sezione Centrale controllo Legittimità, del 21/3/2018, n. CCLEG/2/2018.

## Capitolo IV

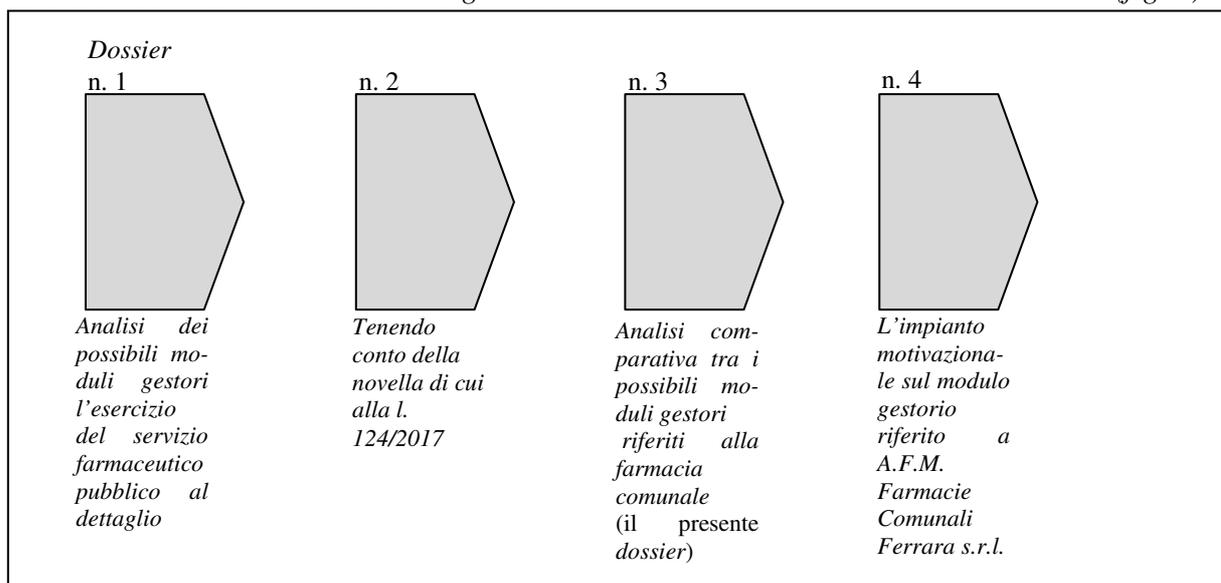
### L'OFFERTA PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO FARMACEUTICO COMUNALE ALL' ENTE LOCALE SOCIO DIRETTO E CORRELATA UTENZA : I POSSIBILI MODULI GESTORI E IL FATTORE QUALITA'

## L'offerta per la gestione del servizio farmaceutico comunale all' ente locale socio diretto e correlata utenza : i possibili moduli gestori e il fattore qualità'

**SOMMARIO:** 1. Circa i moduli gestori – 2. L'applicazione, nel concreto, dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 – 3. Con riferimento al fattore "qualità" – 3.1 Dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, ricorrendo al format dell' in house – 3.2 Degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del socio – 3.3 Degli obiettivi di economicità dell'offerta – 3.4 Della motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato – 4. Taluni collegamenti con il TU 2016

### 1. Circa i moduli gestori

Si ricorda il seguente *flow chart* (di cui alla fig. 6) in via prodromica ai moduli gestori:  
*Flow chart dell'analisi dei moduli gestori* (fig. 6)



(Fonte : La presente relazione)

La tav. 5 che segue sintetizza i moduli gestori riferiti al settore farmaceutico pubblico:

### Le figure gestorie riferite alle farmacie comunali (tav. 5)

Art. 9, l. 475/1968	Diritto UE
<p>Senza gara pubblica</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. in economia (senza personalità giuridica)                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) diritta</li> </ol> </li> <li>2. azienda speciale semplice</li> <li>3. azienda speciale consortile</li> </ol> <p>Con gara pubblica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1 società mista                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) con i farmacisti in forza</li> <li>b) con i farmacisti terzi</li> <li>c) con altre società ad oggetto sociale compatibile</li> <li>d) con una pluralità dei sopraccitati soggetti</li> </ol> </li> <li>4.2 società a totale partecipazione pubblica (tra uno o più comuni titolari dell' esercizio del servizio o società <i>in house</i>)                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) a partecipazione pubblica diretta</li> <li>b) a partecipazione pubblica indiretta</li> <li>c) a partecipazione pubblica diretta ed indiretta (tramite società <i>in house</i>)</li> </ol> </li> </ol>	<p>5) Concessione del servizio a terzi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) con farmacisti in forza e/o terzi (<i>individuali/in società</i>)</li> <li>b) con società terze ad oggetto sociale compatibile</li> <li>c) con una pluralità dei sopraccitati soggetti.</li> </ol> <p>La concessione non è ammessa per la gestione delle farmacie comunali localizzate nei grandi centri di concentrazione umana (art. 11, c. 10, l. 27/2012)</p>

(Fonte : La presente relazione)

In precedenza, per il ricorso al mercato, si è fatto particolare riferimento (cfr. della tav. 5 sopraccitata i moduli di cui ai punti n. 4.1 e 4.2, nonché (successivamente), coma da punto n. 5 alle concessioni a terzi <sup>(18)</sup>).

## 2. L'attuale modulo gestorio

Detta società adotta, come modello di governo quello tradizionale monocratico, con l'obbligo di disporre del Collegio sindacale (art. 3, d.lgs. 175/2016 e codice civile) <sup>(19)</sup>.

Il servizio pubblico locale è disciplinato dal contratto di servizio <sup>(20)</sup>.

Tale circostanza, di fatto e di diritto, rende necessaria l'applicazione del dettato del citato art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, noto che dal 15/1/2018 si renderà altresì necessaria (così come nel presente caso è già stata avviata la procedura per *l'Iscrizione nell'elenco degli enti che affidano i servizi in house*, come da linea guida n. 7/2017 dell' Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), recante *Linee Guida per l'Iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house*, previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016 approvata (detta Linea) dopo il d.lgs. 56/2017 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*) con la delibera di detta Autorità n. 951 del 20/9/2017 <sup>(21)</sup>).

La Regione titolare del servizio farmaceutico è la Regione Emilia Romagna (art. 28, l. 833/1978).

Il Comune titolare dell'esercizio farmaceutico è il Comune di Ferrara, c.f. 00297110389 (art. 9, c. 1, l. 475/1968) <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> CALZONI M. – CALZONI R., con prefazione di MIDIRI M., *La farmacia pubblica. Tra moduli gestori e cessione della titolarità*, Nuova Giuridica E., Matelica, 2015.

<sup>(19)</sup> Detto art. 3, d.lgs. 175/2016 recita: «1. *Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.*

2. *Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale».*

<sup>(20)</sup> Sul contratto di servizio cfr. la precedente nota n. 7 a piè di pagina.

<sup>(21)</sup> E ciò in aderenza al dettato dell'art. 192, c. 1, d.lgs. 50/2016, il quale prevede che: «1] *E' 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. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. 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. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3».*

<sup>(22)</sup> Detto art. 9, c. 1, l. 475/1968 recita: «1. *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».*

Il soggetto gestore è l'A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., c.f. 01372010387, il quale adotta il modulo gestorio *in house* (art. 9, l. 475/1968 e art. 2, c. 1, lett. o), d.lgs. 175/2016)<sup>(23)</sup>.

Socio del soggetto gestore è direttamente il Comune di Ferrara (20,00% del capitale) e (ai sensi dell'art. 4, cc. 2, lett. d) e 5, d.lgs. 175/2016) la Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale, c.f. 01708040389 (80,00% del capitale) partecipata, a sua volta, in via unipersonale da detto Comune.

Trattasi per AFM Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., dell'adozione del modulo gestorio *in house*, come da artt. 9, c. 1, l. 475/1968 (così come modificato dall'art. 10, l. 362/1991) e come da artt. 4, c. 2, lett. a) e 16, d.lgs. 175/2016 e artt. 5, c. 9 escluso e 192, d.lgs. 50/2016<sup>(24)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Detto art. 2, c. 1, lett. o), del d.lgs. 175/2016, recita: «1. Ai fini del presente decreto si intendono per: [...]; o) «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3».

Detto art. 9, c. 1, l. 475/1968 è stato riportato nella precedente nota n. 22 a piè di pagina.

<sup>(24)</sup> Detto art. 4, c. 2, lett. a), d.lgs. 175/2016 stabilisce che: «2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi».

Mentre il successivo art. 16 stigmatizza che: «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».*

Così come del d.lgs. 50/2016, l'art. 5, c. 9 escluso, prevede che: «1. 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 presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) 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; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna

partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

3. Il presente codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

4. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

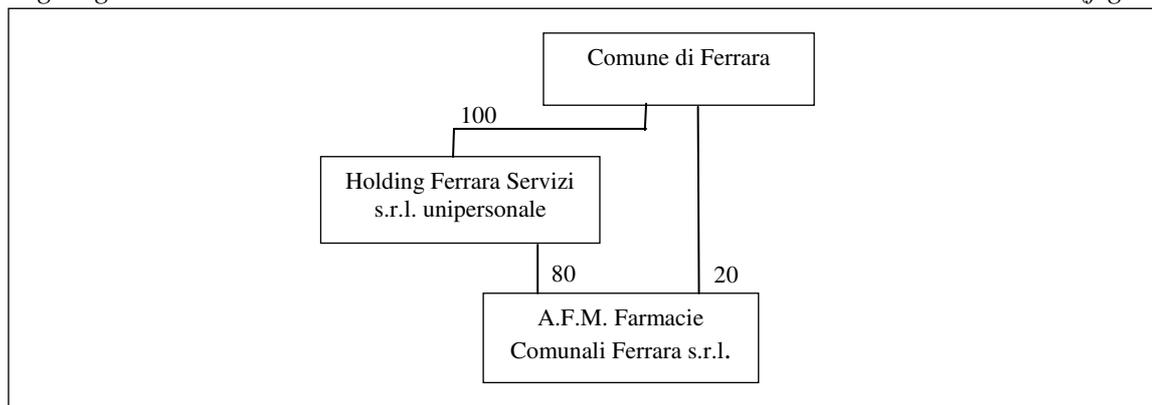
6. Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti,

finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune; b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; c) le amministrazioni aggiudicatrici o

Da cui, come da fig. 7, si ha:

Organigramma societario

(fig. 7)



(Fonte: A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

7. Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una 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.

8. 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».

Il successivo art. 194, stesso codice, recita: «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. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. 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. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

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».

Così la Corte di Cassazione, sez. unite civili, con la sent. 25/10/2014, n. 22609 ha stigmatizzato che la verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house* «*va compiuta con riguardo alle disposizioni contenute nello statuto*».

Se non sussiste l'esimente, si applicano le disposizioni dell'art. 34, cc. 20 e 25, l. 221/2012 (*ante* art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016), il quale recita : «*20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.*

*25. I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134*».

Nel caso di specie si applica il dettato dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, riferito alle società *in house*.

**Su tale dualità di relazioni** si rinvia, in diritto vissuto, a CGUE, IX Sezione, ordinanza del 6/2/2020, cause riunite da C – 89/19 a C – 91/19, nonché a Corte costituzionale, sent. del 3/6/2020 n. 100.

L'una (se orfana dell'esimente) non esclude (quindi) l'altra <sup>(25)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> La Corte costituzionale, con la sent. n. 100/2020, ha acclarato l'**inesistenza** di illegittimità costituzionale dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, confermando che tale articolo non contrasta con il divieto di *gold plating* introdotto dall'art. 15, c. 2, lett. b), l. 183/2011, con l'inserimento dell'art. 14, l. 246/2005, cc. 24-bis, *ter* e *quater*, assunto a criterio direttivo dalla legge delega n. 11/2016 (cfr. Consiglio di Stato, Ad. della commissione speciale, parere n. 855 dell'1/4/2016). Né contrasta con l'art. 12, §3, direttiva 2014/24/UE; né con l'art. 2, §1, direttiva 2014/23/UE.

Con riferimento all'art. 34, cc. 20 e ss., d.l. 179/2012, convertito con modifiche, dalla l. 221/2012, la Corte costituzionale, al §9.1, ha ben precisato che: «*9.1 [...] Quest'ultima disposizione, infatti, richiede l'indicazione delle «ragioni» dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento, e ciò non può che essere letto come necessità di rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto l'amministrazione a ricorrere all'in house invece di rivolgersi al mercato.*

*A sua volta, l'art. 7, comma 3, dello schema di decreto legislativo di riforma dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (adottato ai sensi degli artt. 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), stabiliva, tra l'altro, che, «[n]el caso di affidamento in house o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento dà, altresì, specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato».*

*Infine, l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che reca la rubrica «[o]neri di motivazione analitica», manifesta la stessa cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche (comprese quelle in house), prevedendo, nella sua versione attuale, che «l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica [...] deve essere analiticamente motivato [...], evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato».*

A sua volta, la CGUE, Sez. IX, con l'ordinanza del 6/2/2020, cause riunite da C-89/19 a C-91/19, a seguito di domanda di pronuncia pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato, ord. 8/11/2018, al punto 42

### 3. L'applicazione, nel concreto, dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016

Il legislatore del 2016 non richiede quindi (anche in linea con i contenuti del d.lgs. 50/2016 rispetto al precedente d.lgs. 163/2006) l'applicazione del "maggior beneficio economico" **ma la ricerca dell'ottimo valoriale tra il fattore "qualità" ed il fattore "economicità"**.

Tale "qualità" risulterà coerente con l'interesse pubblico perseguito dall'ente locale socio <sup>(26)</sup>, sulla base dei parametri previsti dal citato art. 192, c. 2, del codice dei contratti pubblici.

Tale fattore "economico" risulterà allora coerente, nel caso di specie: 1) con l'equilibrio economico-finanziario dell'offerente; 2) con le *performace* economico-reddituali, patrimoniali-finanziarie e di produttività dell'offerente; 3) con il corrispettivo erogato dall'offerente; 4) e, per quanto occorre possa, con il valore economico via via maturato dalla società *in house* di cui all'offerente <sup>(27)</sup>.

---

precisa che: «4.2 Occorre quindi rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche «contratto in house», all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificatamente connessi al ricorso all'operazione interna».

<sup>(26)</sup> In dottrina sul concetto di interesse pubblico cfr. BASSI F., *Brevi note sulla nozione di interesse pubblico*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Mucchi E., Modena, 1996; DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2004; FACCHINI C., *Come realizzare un'indagine di «customer satisfaction»*, in *Azienditalia*, n. 10/2004, Ipsoa, Milano; PALMA G., *Itinerari di diritto amministrativo*, Cedam, Padova; VALERI S., in *La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, in *Enti pubblici*, n. 3/2004, Master, Roma.

La stessa etimologia di "interesse", e cioè della forma sostantiva dell'infinito "inter - esse[ere]" (v. ORNAGHI L., *Voce Interesse*, in *Enciclopedia Scienze sociali Treccani*, vol. V, 1996, pagg. 38 e ss., Roma), se propriamente significa "essere tra" (quindi "essere parte" e "partecipare"), significa anche, impersonalmente "essere d'importanza [per]" e "importare [a]".

La locuzione "interesse pubblico" assume rilievo (nel caso in esame), come "interesse per il pubblico", "per il cittadino", "per l'utente". Potendosi sovrapporre l'interesse pubblico in esame con l'interesse dell'ente locale, solo nell'accezione in cui quest'ultimo è soggetto esponenziale degli interessi dei primi (*id est* del cittadino/utente) e, come soggetto esponenziale di tali interessi, l'intervento pubblico diventa lo strumento (*id est*: l'atto pubblico) che il legislatore nazionale attribuisce all'ente locale per il perseguimento (*id est*: per l'esercizio) di tale interesse a tutto vantaggio della cittadinanza/utenza.

Così come autorevolmente conclude il suo testo CLEMENTE DI SAN LUCA O., *I nuovi confini dell'interesse pubblico*, Cedam, Padova, 1999, pag. 171, «l'interesse pubblico è figlio diretto dell'interesse comune, del bene comune».

<sup>(27)</sup> Sulle società comunali ALPA G. - CARULLO A. - CLARIZIA A., *Le s.p.a. comunali e la gestione dei servizi pubblici*, Il Sole-24 Ore, Milano, 1998; ANGELICI C., *Società prima dell'iscrizione e responsabilità di coloro che hanno agito*, Giuffrè E., Milano, 1998; ANSELMINI L., *L'azienda «comune» dopo la legge 142/1990*, Maggioli E., Rimini, 1992; ANSELMINI L., *Privatizzazioni: come e perchè*, Maggioli E., Rimini, 1995; ANTONIOLI B. - FAZIOLI R. (a cura di GALULLO R.), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2002; AZZOLINI I. - DE SIMONI M. - GUIDI M., *La trasformazione delle aziende per la gestione dei servizi pubblici locali*, Maggioli E., Rimini, 1996; BALZARINI P., *Le azioni di società*, Giuffrè E., Milano, 2000; BONAURA C.V., *Amministrazione disgiuntiva e società di capitali*, Giuffrè E., Milano, 1984; BONAVOLONTA' L., *Formulario degli atti societari*, Ipsoa, Milano, 1998; BONELLI F., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Giuffrè E., Milano, 1996; BONELLI F., *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Giuffrè E., Milano, 2001; CAFFERATA R., *La società per azioni pubblica*, F. Angeli E., Milano, 1993; CALZONI M., *FINANZIARIA 2008 SOCIETA' PARTECIPATE Opportunità, vincoli ed obblighi per le Pubbliche Amministrazioni*, in *Atti seminario Cispel Lombardia services - Confservizi Cispel Lombardia*, Milano, 2008; CAMMELLI M. - ZIROLDI A., *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Maggioli E., Rimini, 1997; CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, Giuffrè E., Milano, 1992;

#### 4. (Segue) Con riferimento al fattore “qualità”

Il fattore “qualità”, ai sensi del pluricitato art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, terrà conto dei seguenti fattori distintivi.

##### 4.1 Dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, ricorrendo al *format dell' in house*

E cioè, nel caso di specie, ai sensi degli art. 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 2, lett. «a» e 16, d.lgs. 175/2016, in un tutt'uno con gli art. 5, c. 9 escluso e 192 d.lgs. 50/2016.

---

CECCHI P., *Gli amministratori di società di capitali*, Giuffrè E., Milano, 1999; DI GUERRINO G., *Gli amministratori di società di capitali*, Bemo, Milano, 1989; D'ANDREA S. – FRANCESCHELLI V., *Codice delle società*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2000; DUGATO, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001; FIMIANI P., *Le società miste nel servizio pubblico ambientale*, Giuffrè E., Milano, 1998; FRE' G. – SBISA' G., *Società per azioni, artt. 2325-2409 codice civile*, tomo I, VI edizione, in *Commentario del codice civile* SCIALOJA – BRANCA, Zanichelli Editore, Bologna, 1997; GALGANO F., *Le società per azioni. Principi generali, Artt. 2325-2341*, in *Il codice civile. Commentario*, diretto da P. SCHLESINGER, Giuffrè E., Milano, 1996; GARLATTI A., *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, Egea, Milano, 1994; GENCHINI R. – COCCHI A. – SACCHI V., *L'assemblea nelle società di capitali*, Il Sole-24 Ore, Milano, 1997; GENTILI F., *Formulario degli atti delle società di capitali*, Giuffrè E., Milano, 1999; GIOVANNARDI G. – SCARAFUGGI M., *La società a responsabilità limitata*, Maggioli E., Rimini, 1999; GRIPPO G., *Deliberazione e collegialità nella società per azioni*, Giuffrè E., Milano, 1979; IRRERA M., *Le delibere del consiglio di amministrazione*, Giuffrè E., Milano, 2000; LISELLA G. – ZOPPOLI L., *Nuovi strumenti giuridici nelle autonomie locali. Le società miste ed il lavoro regionale*, E. Scientifiche Italiane, Roma, 2000; LONGO F., *Collaborazioni tra enti locali nella logica dell'economicità dell'azione amministrativa*, Giuffrè E., Milano, 2000; MARCHETTI P. (a cura di), *Le privatizzazioni in Italia. Saggi, leggi e documenti*, Giuffrè E., Milano, 1995; MARTELLI V., *Servizi pubblici locali e società per azioni*, Giuffrè E., Milano, 1997; MASSEI M.A., *Interesse pubblico e responsabilità sociale regolatori del comportamento aziendale*, Egea, Milano, 1992; PIRAS P., *Servizi pubblici e società a partecipazione comunale*, Giuffrè E., Milano, 1994; PISCHEL G., *La municipalizzazione in Italia. Ieri, oggi, domani*, Cispel, Roma, 1965; PISCHEL G., *L'azienda municipalizzata*, II edizione, Cispel, Roma, 1972; QUATRARO B. – TOSI E., *Il controllo giudiziario delle società*, II edizione, Giuffrè E., Milano, 1997; QUATRARO B. – ISRAEL R. – D'AMORA S. – QUATRARO G., *Le operazioni sul capitale*, 3 tomi, Giuffrè E., Milano, 2001; RANGONE N., *I servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1999; RUFFINI R. – VALOTTI G. (a cura di), *Aspetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Egea, Milano, 1994; RUPENI A., *I servizi comunali tra pubblico e privato*, E. Cel, Gorle (Bergamo), 1995; SANVITI G. (a cura di), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 1995; SINISCALCO D. – BORTOLOTTI B. – FANTINI M. – VITALINI S., *Privatizzazioni difficili*, Il Mulino, Bologna, 1999; TESSAROLO C., *Le società di servizi pubblici*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma, 2000; TESSAROLO C. – RUPENI A., *I servizi comunali tra pubblico e privato (guida alla trasformazione)*, Editrice CEL, Gorle (Bergamo), 1995; TESTA F., *Aspetti manageriali della transizione al mercato nelle public utilities locali*, Cedam, Padova, 2001; TRAMONTANO L., *Diritto degli enti locali*, VIII edizione, Edizione Simone, Napoli, 1995; TRIMARCHI F. (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Giuffrè E., Milano, 2000; VACCA S., *Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia*, F. Angeli E., Milano, 2002; VALOTTI G., *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*, F. Angeli E., Milano, 1998; VALOTTI G., *Economicità ed innovazione nelle imprese dei servizi pubblici locali*, Egea, Milano; VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali 1990-2000. Dieci anni di riforme*, Maggioli E., Rimini, 2000; VANDELLI L., *L'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli E., Rimini, 2000; VANDELLI L., *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè E., Milano, 1992; VASQUES L., *I servizi pubblici locali nella prospettiva dei principi della libera concorrenza*, Giappichelli, Torino, 1999; VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Giuffrè E., Milano, 1999; VILLATA R., *Pubblici servizi*, Giuffrè E., Milano, 2001; VIRGA P., *Diritto amministrativo. Amministrazione locale*, II edizione, Giuffrè E., Milano, 1994; ZOIA M., *Ordinamento delle autonomie locali*, II edizione, Maggioli E., Rimini, 1997; ZUCCHETTI – BOTTINO – CALZONI – FABIANO – GRIFFINI – IELO – MARCIANO – MELE – NERI – OLIVIERI – PANASSIDI – PATRASSI – PERONCINI – RAIMONDI – RUGGERI – STURANO, *I servizi pubblici locali*, Giuffrè E., Milano, 2002.

#### 4.2 **Degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del servizio**

A valere quale servizio diffuso (come da pianta organica di riferimento), accessibile da ogni cittadino; a prezzi (diversi da quelli amministrativi) nel complesso abbordabili, tenendo conto del contesto socio-demografico <sup>(28)</sup>, in coerenza con gli obiettivi di qualità del servizio di cui trattasi <sup>(29)</sup> e di efficienza contenuti nel contratto di servizio.

#### 4.3 **Degli obiettivi di economicità dell'offerta**

Tenendo conto della congruità economica dell'offerta, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione e quindi con riferimento agli obiettivi di economicità prefissati dall'ente locale socio.

#### 4.4 **Della motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato**

In coerenza con le previsioni generali dell'art. 97 Costituzione e particolari di cui all'art. 3, l. 241/1990 <sup>(30)</sup> e dell'art. 1, c. 553, l. 147/2013 di cui *infra*.

L'atto amministrativo <sup>(31)</sup> risulterà altresì coerente con il dettato degli artt. 1 (*Oggetto*), c. 2; 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 1 e 5 (*Oneri di motivazione analitica*), c. 1, del d.lgs. 175/2016 <sup>(32)</sup>.

E fermo restando sempre i pluricitati principi generali dell'azione amministrativa di cui al pluricitato art. 97 Costituzione.

---

<sup>(28)</sup> Anche sulla base degli indicatori ISTAT di cui alla precedente tav. 3.

<sup>(29)</sup> Cfr. nota a piè di pagina n. 7.

<sup>(30)</sup> Sulla L. 241/1990 (*in progress*) è possibile consultare : AA.VV., *I nuovi procedimenti amministrativi. Commento alla legge 18 giugno 2009, n. 69*, collana *Le nuove leggi amministrative*, Giuffrè E., Milano, 2009; FRANCHINI C., PALAZZI P., LUCCA M., TESSARO T., PACILLI G., (a cura di TESSARO T.) *Codice commentato della legge 241/90 riformata. Annotato con la giurisprudenza*, Maggioli E., Rimini, 2006; AA.VV., *Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalle amministrazioni provinciali di Como e di Lecco, Procedimenti e accordi dell'amministrazione locale*, Giuffrè E., Milano, 1997; CORSO G., TERESI F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Maggioli E., Rimini, 1991; SCIULLO G. (a cura di), *L'attuazione della legge 241/90. Risultati e prospettive*, Giuffrè E., Milano, 1997; ITALIA V., DALLA TORRE M., PERULLI G., ZUCCHETTI A., *Privacy e accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè E., Milano, 1999; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *L'accesso ai documenti amministrativi : testi, norme, atti, opinioni*, opera in 5 volumi, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1999; MARIANI M. (a cura di), *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento sistematico alla L. 241/1990 con giurisprudenza, formulario, raccolta normativa e tavola di confronto*, Nuova Giuridica E., Matelica (MC), 2013.

<sup>(31)</sup> In materia di atti amministrativi cfr. ALESSANDRO L., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico*, Giuffrè E., Milano, 2000; GOTTI P., *Gli atti amministrativi dichiarativi. Aspetti sostanziali e profili di tutela*, Giuffrè E., Milano, 1996; MARIANI M., a cura di., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Nuova Giuridica, Macerata, 2013.

Sotto il profilo squisitamente motivazionale, è poi necessario distinguere lo *iato* esistente tra la «causa» (la motivazione) e gli «effetti» (il perseguimento di pubblico interesse), noto che (v. T.A.R. Sardegna, 14/5/1996, n. 683) «la motivazione costituisce il mezzo per fare emergere l'iter logico seguito dall'amministrazione».

<sup>(32)</sup> Detto art. 1, c. 2, recita : «2. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica».

Detto art. 4, c. 1, recita: «1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

## 5. Taluni collegamenti con il TU 2016

L'offerta terrà poi inevitabilmente conto del dettato degli artt. 6 (*Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico*), cc. 2 e ss. e 14 (*Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*), c. 2, del d.lgs. 175/2016.

Detto art. 6, cc. 2 e ss. recitano: «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 nonche' 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, nonche' 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, nonche' 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».*

Detto art. 14, c. 2 recita: «2. *Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento».*

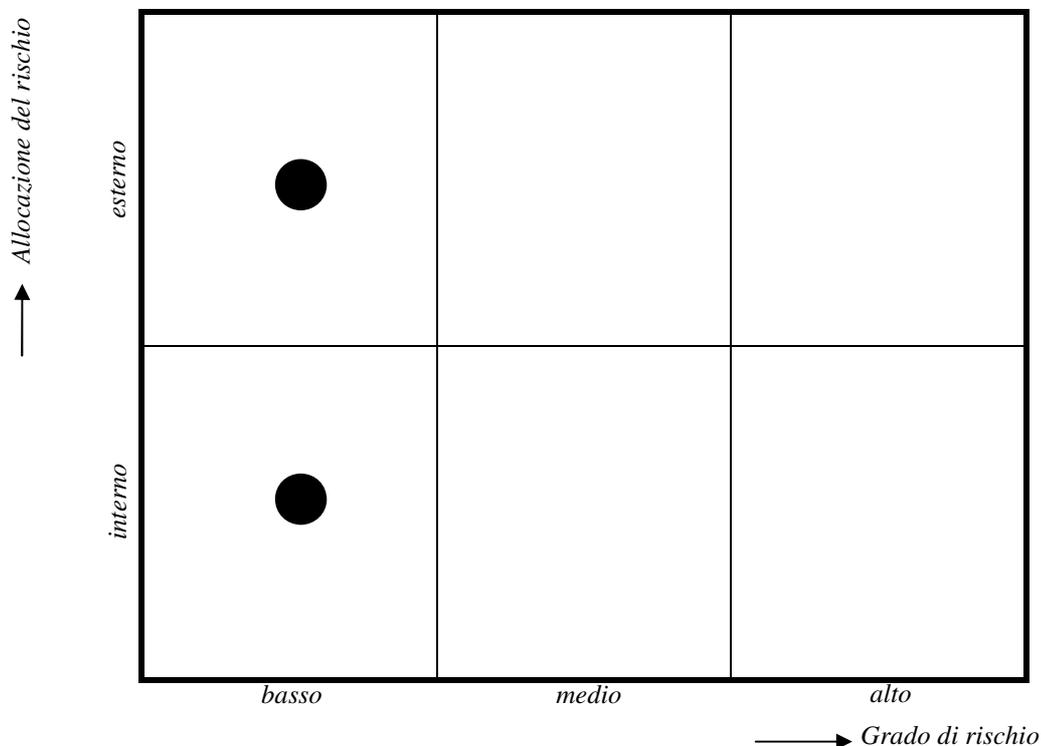
Sull'applicazione dell'ipotesi estrema di cui al citato art. 14, TU 2016, si ricorda che il c. 6 prevede che: «*Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, ne' acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita».*

Sul punto cfr. Corte dei Conti, sezione di controllo per la Regione Sicilia, parere n. 143/2017/PAR del 20/9/2017 per l'applicazione della legge fallimentare (RD n. 267/1942, da ultimo modificato dalla l. 119/2016 e dalla l. 232/2016) e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrono i presupposti e dell'amministrazione straordinaria (d.lgs. 270/1999 e d.l. 347/2003, convertito con modificazioni, dalla l. 39/2004).

## 6. Ai fini dell'apprezzamento del rischio

Ai fini dell' apprezzamento del rischio si rinvia alla successiva fig. 8 e, in dottrina alla precedente nota n. 8 a piè di pagina:

*L' apprezzamento del rischio sul servizio farmaceutico nel caso di specie* (fig.8)



(Fonte : La presente relazione)

Si ritiene che :

- (i) a livello di grado di rischio / “interno”  
esso possa qualificarsi come basso, in quanto sussiste l' adeguato patrimonio esperienziale in capo alla A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. nel settore della distribuzione farmaceutica pubblica;
- (ii) a livello di grado di rischio / “esterno”  
esso possa qualificarsi come basso, in quanto trattasi (a parità di ogni altra considerazione fattuale) di domanda adeguatamente certa, in presenza di infrastrutture essenziali al servizio (locali ad uso farmacie pubbliche) realizzate ai sensi della vigente normativa da A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., a costi di utilizzazione e di manutenzione contenuti, in una logica di “*make or buy*” tra il ricorso al mercato e la proprietà immobiliare.

## Capitolo V

(SEGUE) L'OFFERTA ALL' ENTE LOCALE SOCIO, SETTORE FARMACEUTICO: IL  
FATTORE "QUALITA' "

## **(Segue) L'offerta all' ente locale socio, settore farmaceutico: il fattore "qualità"**

**SOMMARIO:** **1.** *Dall' analisi della Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 15 del 6/6/2014 (Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi); n. 27 del 20/9/2016 (Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province e Regioni e relative analisi) e n. 27 del 24/11/2017 (Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi) e successive Relazioni di pari oggetto – 1.1 Lo "spaccato" statistico rappresentativo del campione nazionale – 2. (Segue) Il fattore qualità – 2.1 Circa i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta – 2.2 La gestione in economia – 2.3 La gestione tramite azienda speciale monocomunale – 2.4 La gestione tramite azienda speciale consortile – 2.5 La gestione in concessione a terzi – 2.6 La gestione tramite società mista – 2.7 La gestione tramite società in house – 2.8 I moduli gestori – 3. Gli obiettivi di universalità e socialità – 4. Gli obiettivi riferiti al deposito del know how – 5. Gli obiettivi sull'ottimale impiego delle risorse pubbliche – 6. Il riepilogo della "economicità" dell' offerta*

- 1. Dall' analisi della Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 15 del 6/6/2014 (Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi); n. 27 del 20/9/2016 (Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province e Regioni e relative analisi) e n. 27 del 24/11/2017 (Gli organismi partecipanti dagli enti locali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi) e successive Relazioni di pari oggetto**

### **1.1. Lo "spaccato" statistico rappresentativo del campione nazionale**

Dalla stessa fonte (Corte dei conti, Sezione autonomie, delib. cit. n. 27/2017, *Gli organismi partecipanti dagli enti locali*, tav. 39 e nota 321 a piè di pagina, pag. 177 di detta deliberazione) si rileva la seguente tassonomia al 31/12/2016 di organismi partecipati <sup>(33)</sup>, come da successiva tav. 6, si ha :

---

<sup>(33)</sup> Dalla nota citata a piè di pagina si evince che "La tabella 39 [qui coincidente con la tav. 9, n.d.r.] è costruita avendo a riferimento le sole partecipazioni dirette degli Enti territoriali (per la difficoltà del sistema conoscitivo di associare gli organismi agli enti in caso di partecipazione plurima), diversamente dalla tabella 38 che considera tutte le partecipazioni anche indirette, purché interamente possedute dal socio pubblico. Pertanto, il totale degli OO.PP. della tabella 39 si riduce a 638, contro i 673 della tabella precedente".

*Organismi partecipati osservati distinti per forma giuridica e tipologia di partecipazione, Italia 2016*

(tav.6)

Forma giuridica	Tipologia di partecipazione						Totale
	Totalmente pubblica			Mista			
	Unico socio o partecipante	Più soci o partecipanti	Totale	Prevalenza pubblica	Prevalenza privata	Totale	
Società per azioni	300	344	644	471	589	1.060	1.704
Società a responsabilità limitata	692	243	935	528	780	1.308	2.243
Società consortile	4	70	74	231	445	676	750
Società cooperativa	2	2	4	30	176	206	210
Consorzio	1	34	35	112	205	317	352
Associazione e Fondazione	50	8	58	68	184	252	310
Istituzione	17	0	17	0	0	0	17
Azienda speciale	115	12	127	22	3	25	152
Altre forme (*)	29	25	54	41	36	77	131
<b>Totale</b>	<b>1.210</b>	<b>738</b>	<b>1.948</b>	<b>1.503</b>	<b>2.418</b>	<b>3.921</b>	<b>5.869</b>
<i>Mix</i>	<i>62,1</i>	<i>37,9</i>	<i>100</i>	<i>38,3</i>	<i>61,7</i>	<i>100</i>	
<i>Mix</i>			<i>33,2</i>			<i>66,8</i>	<i>100</i>
<i>Mix</i>	<i>20,6</i>	<i>12,6</i>		<i>25,6</i>	<i>41,2</i>		<i>100</i>

(Fonte : Elaborazione Corte dei conti, Sezione delle autonomie, banca dati DT – MEF – (<https://www.mef.gov.it/>) – rilevazione dell' 11 settembre 2017; importi in euro, deliberazione n. 27/SEZAUT2017/FRG del 24/11/2017)

**Legenda:**

Totalmente pubblica con unico partecipante/socio: quota di partecipazione >95%

Totalmente pubblica con più partecipanti/soci: somma delle quote di partecipazione possedute dalle PA >95%

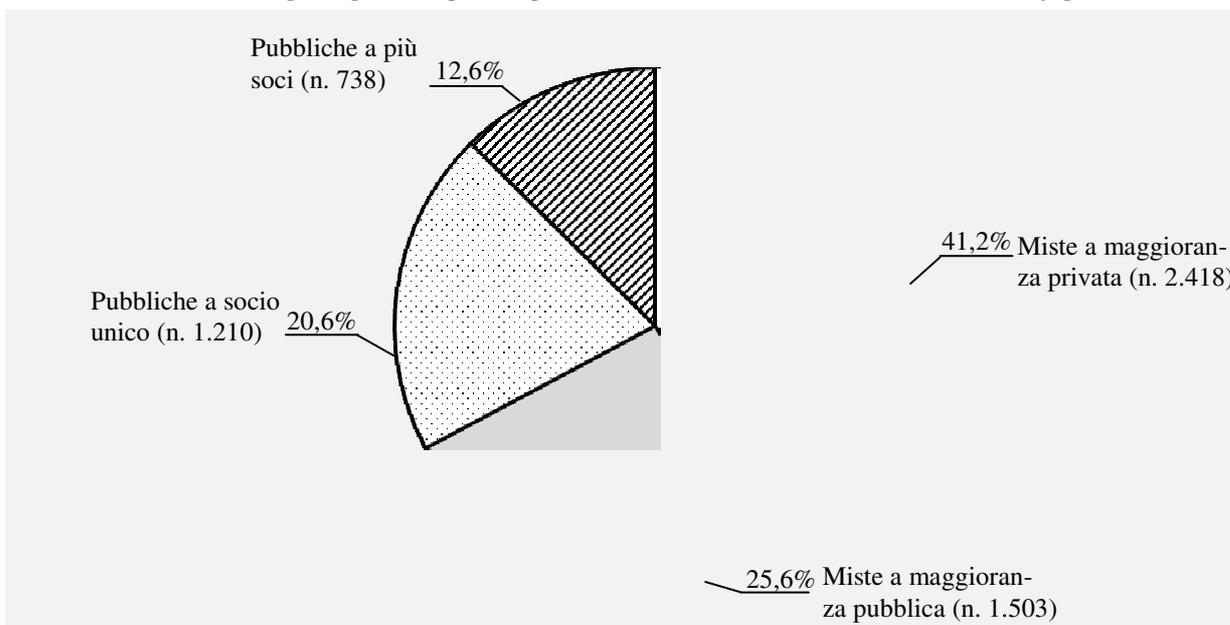
Mista a prevalenza pubblica: somma delle quote di partecipazione possedute dalle PA ≥50%

Mista a prevalenza privata: somma delle quote di partecipazione possedute dalle PA <50%.

Graficamente, come da fig. 9, si ha :

Tassonomia relativa degli organismi partecipati, Italia, 2015

(fig. 9)



(Fonte : Corte dei conti, Sez. autonomie, delib. 27/2017)

Alla data dell'11 settembre 2017, si rilevano, a partecipazione diretta, n. 7.315 organismi, di cui 5.675 in attività, 278 cessati, 258 inattivi, 229 soggetti a procedura concorsuale e 875 in liquidazione volontari.

## 2. (Segue) Il fattore qualità

Si applicano quindi le indicazioni del pluricitato art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016.

### 2.1 Circa i benefici per la collettività delle forme di gestione prescelta

Il modulo di gestione *in house* consente all'ente l'esercizio (sulla sua società partecipata) di un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici/servizi.

Trattasi pertanto di un controllo analogo di portata stringente tale da poter influire le decisioni più importanti (di straordinaria amministrazione e sui principali atti di ordinaria amministrazione) della società *in house*.

Il tutto consente di meglio presidiare e garantire l'interesse pubblico a tutto favore della cittadinanza rappresentata da detto ente locale in via esponenziale.

### 2.2 La gestione in economia

L'art. 9, l. 475/1968 consente per le farmacie comunali la gestione in economia.

Trattasi ovviamente di un modulo gestorio vieppiù superato (rispetto alle logiche del decreto Mariotti), se del caso valido per le realtà monofarmaceutiche riferite ai Comuni di modeste dimensioni demografiche.

Infatti, in una logica di "Analisi costi-benefici" (nel seguito, ACB) i vincoli riconducibili a tale modulo rispetto agli altri moduli risultano di portata crescente. Si pensi al personale, all'unicità del bilancio, alle procedure di appalto, di selezione del personale, ecc.

Se tale modulo gestorio consente da una parte una elevata *capacità di indirizzo strategico da parte del Comune*, esso deve risultare però correlato con le compatibili risorse pubbliche disponibili.

Tale modulo riflette quindi i vincoli di bilancio del Comune, anche in conto capitale (nota la relazione esistente tra la complessità dei servizi al pubblico erogati in farmacia e correlati investimenti).

Sussiste il pieno contenimento del rischio riferito all'attività di cui trattasi (salvo ipotesi di dissesto finanziario).

In relazione a quanto già precisato, sussiste una propensione agli investimenti – comparativamente – inferiore rispetto agli altri moduli gestori.

La flessibilità gestoria risulta modesta (farmacia h 24; contratti di lavoro a chiamata in correlazione ai picchi/flussi della domanda per fascia oraria, sinergie sistemiche con gli studi medici di prossimità, ecc.).

Di conseguenza il livello di autonomia gestoria risulta correlata alle valutazioni – di caso in caso – di cui ai precedenti parametri in quel tempo ed in quel luogo.

La gestione in economia rientra nelle disposizioni del d. lgs. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), per quanto concerne il personale, e del bilancio comunale per quanto concerne le entrate e le uscite in conto capitale e di parte corrente (d. lgs. 118/2001 recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*).

### 2.3 La gestione tramite azienda speciale monocomunale

A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. era già gestita sottoforma di azienda speciale monocomunale monoservizio.

Trattasi anch'esso di un modulo gestorio valido per una o poche farmacie comunali, tenendo altresì conto che l'assemblea dei soci è sostituita dal massimo consesso comunale.

Trattasi di un ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica pubblica, retto sottoforma di impresa, iscritta all'Ufficio imprese presso la locale CCIAA, con proprio bilancio e imposizione fiscale, con CCNL privato.

Ci si limiterà (in questa sede) a precisare che quando l'attuale società si è trasformata in via evolutiva da azienda speciale in società di capitali (artt. 115 recante *Trasformazione delle aziende speciali in società per azioni* e 118 recante *Regime del trasferimento di beni*, d. lgs. 267/2000) le società *in house* erano disciplinate dalla giurisprudenza (a partire dalla epocale sentenza Teckal della Corte di giustizia della Comunità europea del 18/11/1999).

In esecuzione della legge delega 124/2015 (cd. legge Madia) artt. 16 e 18, il d. lgs. 175/2016 (entrato in vigore il 23/9/2016), in coerenza con le direttive 2014/23-24-25/UE, è stato disciplinato in diritto positivo il modulo gestorio *in house* <sup>(34)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> In dottrina sulle società dei servizi a partecipazione pubblica cfr. CALZONI M., *Le società di scopo (o di 3° grado) nei servizi pubblici locali*, in Atti Seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Desenzano sul Garda, Brescia, 1999; CALZONI M., *La metamorfosi organizzativa conseguente all'introduzione del T.U.E.L. nelle aziende dei servizi pubblici locali*, in Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2000; CALZONI M., *L'art. 35, L. 448/2001 (Legge finanziaria 2002)*, in Atti convegno Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2002; CALZONI M., *I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica dopo l'art. 35, L. 448/2001*, in Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia, Milano, 2002; CASSESE S., *Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Giuffrè E., Milano, 2000; CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, Giuffrè E., Milano, 2000; CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI DELLA PROVINCIA DI COMO, *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Giuffrè E., Milano, 1997; DELLI SANTI R. – SANTIAPICHI X., *La gestione dei servizi pubblici locali*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2000; DE NARDIS S. (a

Orbene l'art. 14 (*Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*), cc. 1 e 2 del citato TUSPP recitano: «**1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese (in stato di insolvenza) di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.**

**2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento».**

In diritto vissuto cfr. *ex multis* Corte di cassazione, sent. n. 17479/2018.

L'azienda speciale, ai sensi degli artt. 2201 recante *Enti pubblici* codice civile, recita: «*Gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese*» e 2221 recante *Fallimento e concordato preventivo*, recita: «*Gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale, esclusi gli enti pubblici e i piccoli imprenditori, sono soggetti, in caso d'insolvenza, alle procedure del fallimento e del concordato preventivo, salve le disposizioni delle leggi speciali*».

Ne consegue che l'azienda speciale, quale ente pubblico (nel caso di specie) economico dotato di personalità giuridica pubblica, non è attratta alle procedure concorsuali ivi richiamate di cui al RD 167/1942 (*Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa*).

Ma, di sé per sé, tale fattore, non può risultare sufficiente per condizionare la scelta di detto modulo, in quanto – in via comparativa – l'analisi dovrà tenere conto dei “vantaggi/svantaggi” a tutto tondo <sup>(35)</sup>. Ne consegue che tale modulo gestorio risulta viepiù residuale quale naturale evoluzione della gestione in economia, riferita a Comuni con poche farmacie e pochi abitanti residenti

---

cura di), *Le privatizzazioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2000; FERRI M. – BALDAZZI P., *I servizi pubblici locali*, Maggioli E., Rimini, 2000; GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001; LUCARELLI A. (a cura di), con premessa di STRICCHI S., *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2014

<sup>(35)</sup> Sulle aziende speciali cfr. BARONI D., *Enti locali e aziende dei servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2004; PERRINO M., *Le aziende speciali*, II ediz., Simone, Napoli, 1995; MULAZZANI M., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2001; PRIOLO E., DE SIMONI M., GUIDI M., MASSARI A., *Le aziende speciali degli enti locali*, Maggioli, II ediz., Rimini, 1997; CARPANI G., *Le aziende degli enti locali*, Giuffrè E., Milano, 1992; TESSAROLO C., *L'azienda speciale e le altre forme di gestione dei servizi pubblici locali*, Edizioni di Pubblitecnica Roma-Brescia, 1994; SANTUARI A., *L'azienda speciale e consortile: opportunità e avvertenze per l'impiego di un modello ancora attuale*, in *Le società partecipate dagli enti locali dopo la legge di stabilità 2015*, Maggioli E., Rimini, 2015, pagg. 453 – 468; CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, Studio n. 120/2015/I approvato dall' Area scientifica – Studi d' impresa il 1° ottobre 2015, su: *Il procedimento ex art. 115 TUEL di trasformazione e di scissione di aziende speciali e consorzi di enti pubblici in società di capitali: l' adeguamento interpretativo alla disciplina vigente del codice civile*, Roma, 2015.

Si ricorda che l' azienda speciale rappresenta l' evoluzione storica-giuridica dell' azienda municipalizzata (RD 2578/1925) sulla quale si rinvia alle seguenti opere: PISCHEL G., *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Confederazione della Municipalizzazione, Roma, 1965; AA.VV., *Problemi di gestione e di struttura delle aziende municipalizzate*, in Quaderni Cispel n. 8, C.I.S.P.E.L. Roma, 1972; PISCHEL G., *L' Azienda municipalizzata*, II edizione, C.I.S.P.E.L. Roma, 1972; TORIS (Società di revisione), *Guida pratica per la contabilità, il bilancio e l' organizzazione delle aziende municipalizzate*, 1983 .

## 2.4 La gestione tramite azienda speciale consortile

La presenza delle aziende speciali consortili nel settore delle farmacie comunali si conta ormai sul palmo di una mano.

I vincoli dell'azienda speciale monocomunali si moltiplicano in via più che proporzionale nelle realtà consortili.

## 2.5 La gestione in concessione a terzi

I moduli gestori alternativi risultano essere quelli della concessione a terzi (cfr. del d.lgs. 50/2016 la Parte IV in generale e, in particolare gli artt. 179 e ss.).

Difficilmente il patrimonio esperienziale riferito a tale modulo gestorio "ritorna" pienamente nella disponibilità dall'ente locale.

La capacità d'indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo in capo all'ente locale, al trascorrere del tempo (10-15 anni), di fatto, si affievolisce<sup>(36)</sup>.

Con il modulo gestorio di cui trattasi, il Comune "abdicata" a diverse potestà (cfr. la capacità di indirizzo strategico da parte del Comune, le decisioni sull'intensità del capitale investito fisso e circolante, la flessibilità gestoria e l'autonomia gestoria).

Il Comune sostiene comunque i costi d'impianto, a partire dall'esercizio del diritto di prelazione (da aumentarsi del capitale investito) se trattasi di farmacia pubblica già in esercizio), all'assegnazione della concessione del servizio al terzo, oltre agli oneri di controllo e vigilanza durante la vita della concessione.

---

<sup>(36)</sup> Sulle concessioni di servizio, in generale, BANCA D'ITALIA, Eurostat, MOCETTI S., ROMA G., *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governances delle società pubbliche*, in *Questioni di economia e finanza (Occasional Paper)*, Roma, n. 570, luglio 2020, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); AA.VV., *La concessione dei servizi pubblici locali*, D'Anselmi Editore, Roma, 1995; ALLA L., *La concessione amministrativa nel diritto comunitario*, Giuffrè E., Milano, 2005; Corte dei conti, sez. aut., delib. n. 27/2017 avente per oggetto «*Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*» e successivi *Relazioni* di pari oggetto, Roma, [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it); MEF, Dipartimento del tesoro, *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche (art. 24 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175)*, Roma, 2019, [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it); CISPEL, *La concessione dei servizi pubblici locali*, D'Anselmi Editore, Roma, 1995; GAROFOLI R., *Codice degli appalti e dei servizi e forniture e dei servizi pubblici locali*, 2 tomi, Giuffrè E., Milano, 2004; LIBERATI E. B., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Giuffrè E., Milano, 1996; LONGO F., *Collaborazioni tra enti locali nella logica dell'economicità dell'azione amministrativa*, Giuffrè E., Milano, 2000; MAMELI B., *Servizio pubblico e concessione*, Giuffrè E., Milano, 1998; MEMMO D., *Il diritto privato nei contratti della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1999; MENSI M., *Appalti, servizi pubblici e concessioni, Procedure di gara. Tutela amministrativa e processuale a livello comunitario e nazionale*, Cedam, Padova, 1998; MENSI M., *Appalti, servizi pubblici e concessioni, Procedure di gara. Tutela amministrativa e processuale a livello comunitario e nazionale*, Cedam, Padova, 1998; MONACO-ROVERSI F. (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Maggioli E., Rimini, 1988; MONTINARO D., *Sulla delimitazione della figura dell'appalto di servizi in rapporto alla contigua nozione di concessione (o affidamento di servizi pubblici)*, in *Rivista del Consiglio*, n. 1/2003, Edizioni del Grifo, Lecce; PERICU G. – ROMANO A. – VIGORITA V.S. (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Giuffrè E., Milano, 1995; PINTO E., *L'economia delle imprese in regime di concessione*, Giuffrè E., Milano, 1996; SCOCA, *La concessione di servizi pubblici*, Maggioli E., Rimini; TUCCI M., *Appalto e concessioni di pubblici servizi, Profili di costituzionalità e di diritto comunitario*, Cedam, Padova, 1997; CENDON P. (a cura di) *Commentario al Codice civile – artt. 810 – 951, Beni – Pertinenze – Demanio – Proprietà*, Giuffrè E., Milano, 2009, con ampia giurisprudenza; RAGAZZO M., *I requisiti di partecipazione alle gare e l'avvalimento*, Giuffrè E., Milano, 2008; CAFAGNO M., BOTTO A., FIDONE G., BOTTINO G., *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico – privati*, Giuffrè E., Milano, 2013, pagg. 413–416.

Sussiste l'interesse del concessionario ad ottimizzare il rientro del capitale da esso investito nella concessione, in una logica di partenariato pubblico privato contrattualizzato (PPPC).

Tutto "il rischio" d'impresa ricade sul gestore terzo (salvo l'eccezione di fallimento o liquidazione del concessionario i cui aspetti – inevitabilmente – si rifletteranno sulla gestione *pro-tempore*). Le forme giuridiche del concessionario sono quelle novellate dalla pluricitata l. 124/2017.

Ma vedasi *infra* il contenuto del Cap. VI.

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.

## 2.6 La gestione tramite società mista

La società mista (artt. 5, c. 9 e 179 e ss., d.lgs. 50/2016 e artt. 3; 4, c. 2, lett. «c» e 17, TU 2016) <sup>(37)</sup> 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.

---

<sup>(37)</sup> Sulle società miste si rinvia alle opere di BANCA D'ITALIA, Eurostat, MOCETTI S., ROMA G., *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governances delle società pubbliche*, in *Questioni di economia e finanza (Occasional Paper)*, Roma, n. 570, luglio 2020, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); Corte dei conti, sez. aut., delib. n. 27/2017 avente per oggetto «*Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali*» e successivi *Relazioni* di pari oggetto, Roma, [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it); MEF, Dipartimento del tesoro, *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche (art. 24 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175)*, Roma, 2019, [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) BARBIERO A., *Le società con capitale misto pubblico-privato*, in *I Servizi pubblici locali. Strumenti operativi per la gestione dei processi di esternalizzazione e l'importazione dei moduli organizzativi essenziali*, EDK, Rorriana (Rimini), 2006; BIGONI M., *Programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali. Dagli strumenti esistenti alle soluzioni innovative per la governance*, *Collana di studi economico-aziendali «E. Giannessi»*, Giuffrè E., Milano, 2012; CALZONI M., *Le società di scopo nei servizi pubblici locali*, in *Atti seminario Cispel Lombardia Services – Confservizi Cispel Lombardia*, Milano, 2004; CALZONI M., *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato (Aspetti di metodo e di merito nel settore TPL)*, in *Atti seminario TEP s.p.a.*, Parma, 2013; DE NICTOLIS R., CAMERIERO L., *Le società pubbliche in house e miste*, Giuffrè E., Milano, 2008; FERONI G. C. (a cura di), *Il partenariato pubblico – privato. Modelli e strumenti*, Giappichelli E., Torino, 2011; FIMIANI P., *Le società miste nel servizio pubblico ambientale*, Giuffrè E., Milano, 1998; FIMMANO' F., a cura di, *Le società pubbliche. Ordinamento, crisi ed insolvenza*, *Collana Università telematica Pegaso. Ricerche di Law & Economics*, Giuffrè E., Milano, 2011 GUERRERA F., a cura di, *Le società a partecipazione pubblica*, in *Quaderni Cesifin nuova serie*, Giappichelli G. E., Torino, 2010; IBBA C., MALAGUTI M.C., MAZZONI A., a cura di, *Le società "pubbliche"*, *Collana Diritto Commerciale Interno e Internazionale*, Giappichelli G. E., Torino, 2011; GUZZO G., *Società miste e affidamenti in house*, Giuffrè E., Milano, 2009; GUZZO G., *Società miste e affidamenti in house. Nella più recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale*, Giuffrè E., Milano, 2009; LA VILLA G., *Società strumentali e profili di responsabilità*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale n. 34*, Giuffrè E., Milano, 1981; LEVIS M., MANACORDA C., GROMIS DI TRANA E., *Le società miste*, *Il Sole-24 Ore*, Milano, 2005; LISELLA G., ZOPPOLI L. (a cura di) *Nuovi strumenti giuridici nelle autonomie locali. Le società miste [...]*, ESI, Napoli/2000 Roma, MANGIAMELLI S. (a cura di) *La società mista*, in *I servizi pubblici locali*, Giappichelli E., Torino, 2008; NICO M., *Quando l'ente locale diventa socio*, *Collana Amministrazione e management*, Maggioli E., Rimini, 2011; TRIMARCHI F. (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Giuffrè E., Milano, 1999, VALAGUZZA S., *Società miste a partecipazione comunale. Ammissibilità e limiti*, Giuffrè E., Milano, 2012, DUGATO M., in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, *Quaderni diretti da CASSESE S.*, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, IPSOA, Milano, 2001.

La società mista si basa quindi 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, tenendo conto che trattasi 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, (*ex ante*), sulla disponibilità disporre della titolarità dell'esercizio farmaceutico alla scadenza del partenariato pubblico privato (PPPI) rappresenta un forte fattore dissuasivo a partecipare alla relativa procedura pubblica.

Ma vedasi *infra* il contenuto del Cap. VI.

## 2.7 La gestione tramite società *in house*

Il deposito del *know how* professionale e tecnico all'interno dell'ente locale socio per il tramite di una società *in house*, rappresenta un decisivo contributo alla valorizzazione del territorio, favorendo la migliore qualità della vita a favore della cittadinanza locale.

Attraverso anche il controllo analogo, e delle prerogative previste dal d.lgs. 50/2016 e dal d.lgs. 175/2016, e quindi dall'art. 12, direttiva 2014/24/UE (*Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE*).

La differenza fattuale (e non strategica) tra i due moduli (azienda speciale e società *in house*) è evidenziata dal *parametro riferito al contenimento del rischio d'impresa o dell'attività*, trattandosi (nel nostro caso) di società di diritto privato (come società a responsabilità limitata: Libro V, Titolo V, Capo VII, codice civile) attratta al fallimento ed al concordato preventivo seppur anche in continuazione di attività (cfr. in diritto positivo il dettato dell'art. 14, d.lgs. 175/2016 e il RD 267/1942 (*Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa*), e in diritto vissuto, Corte di Cassazione, sent. n. 17.479/2018).

Sul punto, per l'azienda speciale, cfr. *supra* il §2.3 di questo Capitolo.

Non si può poi sottacere sulle elevate incombenze gestionali riferite alle società *in house* (come da artt. 5 e 192 d.lgs. 50/2016 e come da d.lgs. 175/2016).

La sentenza del TAR del Veneto, sez. I, del 25/08/2015, n. 949 è anch'essa da ritenersi superata sulla base di CGUE sez. IX, con ord. del 6/2/2020, cause riunite da C – 89/19 a C – 91/19.

Restano pertanto da valutare se le prestazioni ricomprese nella proposta della società sopra richiamata sono ritenute idonee a soddisfare le esigenze dell'ente e della collettività da esso rappresentata in via esponenziale, a fronte di un rischio d'impresa compatibile, atteso che non sussistono «*ragioni di natura tecnico-economica per le quali l'affidamento a mezzo di procedura selettiva sarebbe preferibile a quello in house*» (considerazione richiamata come necessaria nella sentenza del) per poter motivare l'indizione di una gara pubblica anziché un affidamento in autoproduzione.

Va tuttavia precisato che, secondo il medesimo orientamento giurisprudenziale, la natura tecnico-discrezionale della valutazione effettuata dalla Pubblica Amministrazione (P.A.) fa sì che essa sfugga all'ordinario sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che questa non si presenti manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità od arbitrarietà, ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti.

E' quindi da salutare con interesse la posizione di chi intravede, nella disposizione del Giudice amministrativo di primo grado in esame, la volontà del legislatore di introdurre «*un onere motivazionale rafforzato, che consente un penetrante controllo della scelta effettuata dall'amministrazione, anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche*».

In diritto positivo, si ricorda che il Considerando n. 5, della direttiva 2014/24/UE (*Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE*) prevede che :

«(5) È opportuno rammentare 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. La prestazione di servizi sulla base di disposizioni legislative, regolamentari o contratti di lavoro dovrebbe esulare dall'ambito di applicazione della presente direttiva. [...]».

In diritto vissuto, si rinvia anche alle seguenti sentenze:

- Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 22/1/2015 n. 257, da ritenersi superata a seguito CGUE, sez. IX, con ord. del 6/2/2020, cause riunite da C – 89/19 a C – 91/19;
- TAR Veneto, Sez. I, sent. 25/8/2015, n. 949, è da ritenersi superata a seguito CGUE, sez. IX, con ord. del 6/2/2020, cause riunite da C – 89/19 a C – 91/19.

## 2.8 I moduli gestori residui

L'**affitto del ramo** di azienda non costituisce un' ipotesi presente nell'ordinamento di settore ovvero nel d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*). Nel lessico gergale l'affitto del ramo di azienda coincide – di fatto – con il modello della concessione del servizio a terzi.

L'**azienda speciale multiservizi** non pare rientrare nelle ipotesi immediate del Comune di Ferrara, anche se, previa modifica di statuto e attivazione del contratto di servizio, tale ipotesi non risulta (giuridicamente) preclusa nel futuro.

L'**azienda speciale consortile**, così come si diceva, non costituisce una ipotesi di celere attivazione; atteso che trattasi di ipotesi gestoria residua.

La **partecipazione al capitale di altra società già esistente**, o dei farmacisti in forza, risulta vieppiù remota, quale ipotesi fattuale, al momento, non perseguibile.

## 3. Gli obiettivi di universalità e socialità

Date le previsioni dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 in cui si fa riferimento a “servizio pubblico e servizio universale” si vuole qui cercare di definire il significato ed i correlati obblighi, ovviamente rivolti al contesto in rassegna.

Il servizio pubblico può essere definito funzionalmente come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (qui titolare dell'esercizio del servizio medesimo) che la gestisce direttamente (in economia o in via strumentale con l'azienda speciale) ovvero anche indirettamente tramite altri soggetti giuridici (con/senza gara ad evidenza pubblica) mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Nel caso del servizio farmaceutico siamo quindi in presenza di un servizio (pubblico) di tipica incombenza istituzionale a livello regionale, con opzione locale riferita al diritto di prelazione, peraltro qui fornito per il tramite di un soggetto *in house*, quindi *longa manus* dell'amministrazione locale stessa.

Si consideri infine che l'ente pubblico (se assume il servizio in esame) deve necessariamente garantire la salvaguardia della salute, mirando altresì a garantire l'utenza con *standards* minimi qualitativi e quantitativi con un metodo regolatorio inerente elementi essenziali quali determinazione dei livelli essenziali minimali di servizio e forme di monitoraggio.

Tutte queste garanzie e regolamentazioni avvengono attraverso le previsioni di statuto sociale, il contratto di servizio, dal quale è generata la Carta dei servizi, il codice etico.

Trattasi pertanto di un servizio pubblico accessibile in via indifferenziata all'utenza, senza discriminazione di sorta, a domanda individuale, diffusa sul territorio, senza alcun vincolo sulla fruizione, in assenza di aiuti di Stato (artt. 106, 107, 108, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), a favore della collettività di riferimento, nel rispetto dei principi di trasparenza (ai sensi del d.lgs. 33/2013), obiettività, non discriminazione, tutelando nel contempo l'interesse pubblico, in stretta coerenza con gli obiettivi di universalità<sup>(38)</sup> e socialità.

L'accessibilità economica del servizio farmaceutico comunale a favore dell'utenza sarà al netto dei benefici derivabili al gestore per l'erogazione del servizio, in condizione di trasparenza, anche in collegamento con il piano triennale della prevenzione della corruzione e trasparenza integrata (PTPCT) di cui alla l. 190/2013 e d.lgs. 39/2013, del codice etico e della Carta dei servizi.

Si applicano, tra l'altro, sussistendo le circostanze, le previsioni dell'art. 6 (*Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico*), c. 1, d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) le quali prevedono 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*».

Si applicano, tra l'altro, le previsioni dell'art. 19 (*Gestione del personale*), c. 5 stesso d.lgs. 175/2016, le quali prevedono che: «5] *Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera*».

Si applicano i principi generali di cui agli artt. 1 (*Oggetto*), c. 2 e 5 (*Oneri di motivazione analitica*), c. 1, del pluricitato d.lgs. 175/2016.

Detto art. 1, c. 2, TU 2016 recita: «2. *Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica*».

Detto art. 5, c. 1, stesso TU, recita: «1. *A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*».

Spetterà poi alla citata Carta dei servizi tradurre quanto previsto nel contratto di servizio in obiettivi di *customer satisfaction* (cfr. tra l'altro l'art. 112, c. 3, d.lgs. 267/2000 (TUEL) ed il dPCM 27/1/1994, (così detto decreto Ciampi).

---

<sup>(38)</sup> Cfr. CARTEI G.F., *Il servizio universale*, in *Quaderni della Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Giuffrè E., Milano, 2002 ed in particolare il cap. V, pagg. 258-362.

#### 4. Gli obiettivi riferiti al deposito del *know how*

Né deve essere dimenticato che, il servizio in esame di interesse generale di rilevanza economica (SIEG) necessita di un patrimonio esperienziale elevato sia in termini di competenze di processo sia in termini di tecnologia.

Sussiste pertanto la necessità di valorizzare tale *know how* a favore della collettività rappresentata in via esponenziale dell' ente locale socio, quale fattore distintivo del territorio di riferimento.

A titolo di memoria, sotto il profilo tassonomico (come da tav. 7) si ha:

*Tassonomia dei servizi pubblici locali (SPL)* (tav. 7)

SPL	SPL, settori		SPL	
	speciali	ordinari	a rete	non a rete
Distribuzione gas naturale	X		X	
Distribuzione energia elettrica	X		X	
Servizio idrico integrato	X		X	
Servizio rifiuti solidi urbani		X	X	
Trasporto pubblico locale (•) TPL	X		X	
Teleriscaldamento/raffred.	X			X
Telecomunicazioni		X	X	
All. IX d.lgs. 50/2016 (servizi socio-sanitari)	X	X		X
Gli altri SPL		X		X

(Fonte: La legislazione vigente) (•) Tram, bus, metro, filo, ferro

Detto *know how* interesserà quindi:

- (i) le competenze di processo;
- (ii) le conoscenze del territorio;
- (iii) la conoscenza della logistica del territorio e relative mobilità dei relativi abitanti rispetto alle sedi farmaceutiche gestite;
- (iv) le competenze tecnologiche (nel loro complesso);
- (vi) il rispetto degli *standards* riferiti al contratto di servizio e relativi indicatori <sup>(39)</sup>;

<sup>(39)</sup>In dottrina, nell'analisi di bilancio, tra le numerose produzioni editoriali, si rinvia a BUSANI A., *La riforma del diritto delle società e dei bilanci*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2003; C.N.D.C. e C.N.R.C., *Principi contabili*, 3 tomi, Giuffrè E., Milano, 2003; CALZONI M., *Il bilancio nelle aziende dei servizi pubblici*, in collana *Enti locali*, direttore ITALIA V., vicedirettore ROMANO A., Giuffrè E., Milano, 2000; CALZONI M., in AA.VV. *I servizi pubblici locali*, Giuffrè E., Milano, 2002; CASTELLANO M., *Riserve e organizzazione patrimoniale nelle società di capitali*, Giuffrè E., Milano, 2000; CAVALLUZZO N., SPECCHIULLI S., *Le nuove verifiche sindacali: i controlli e gli altri compiti in materia contabile*, in *Guida alla contabilità*, n. 0/2004, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2004; CRISTOFORI G., ANDREANI G., *La gestione degli utili, delle riserve e dei crediti d'imposta nelle società*, Centro Studi Tributari, Villafranca (VR), 2000; FONDAZIONE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI DI MILANO, *L'applicazione dei principi di comportamento del Collegio sindacale*, n. 10 tomi, Giuffrè E., Milano, 2000; GIANNI G., SIMONELLI E. M., *Tassazione dell'utile e politiche fiscali sui dividendi*, Maggioli E., Rimini, 1997; GROSSI G., *Il gruppo*

- (vii) la capacità di rapportarsi con l'utenza;
- (viii) la capacità di evitare situazioni emergenziali;
- (ix) l'ottimizzazione della gestione del servizio attraverso formule organizzative e gestionali razionali;
- (x) il contenimento del rischio d'impresa;
- (xi) l'applicazione della Carta dei servizi;
- (xii) l'applicazione del codice etico;
- (xiii) i *report* gestionali statutari (e di contratto di servizio).

## 5. Gli obiettivi sull'ottimale impiego delle risorse pubbliche

Deve quindi sussistere un corretto rapporto (così come nel caso di cui trattasi sussiste, come sopra analizzato, al Capitolo II) tra il *trend* del valore della produzione ed il *trend* dei costi totali di funzionamento del gestore e del *cash flow* operativo).

Contenendo i costi del gestore possono essere contenute le ricariche sui prodotti diversi dai farmaci e sui servizi al pubblico erogati in farmacia o per il tramite della farmacia.

E ciò, non va dimenticato, in presenza di un potere di acquisto delle famiglie che inevitabilmente risente del *trend* del PIL.

Lo stesso *trend* del tasso d'inflazione dei prezzi al consumo al ribasso (energia esclusa) ben conferma tale *gap*.

Si rende pertanto necessario che il gestore progressivamente azzeri i costi a basso valore aggiunto, recuperando il più possibile efficienze nell'impiego dei vari fattori produttivi, all'interno di appropriate scelte tra l'acquistare (esternalizzare) ed il produrre (internalizzare), perseguendo l'ottimizzazione valoriale del rapporto "qualità/economicità".

Dove per costi a basso valore aggiunto si devono ritenere tutti quei costi ininfluenti sul fattore "qualità" ovvero sul fattore "economicità" se essi non concorrono a generare efficienza ed efficacia (si pensi per es. l'art. 19, c. 5, d.lgs. 175/2016 il quale prevede che: «5] *Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e*

---

*comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001; LENOCI F., DABBENE F., *Il trattamento delle imposte in bilancio*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 2000; LEO M., MONACCHI F., SCHIAVO M., *Le imposte sui redditi nel Testo unico*, 3 volumi, Giuffrè E., Milano, 2000; LUPI R., *Diritto Tributario (parte generale) e Diritto Tributario (parte speciale)*, Giuffrè E., Milano, 1999; MAINARDI A., *La nota integrativa e la relazione sulla gestione*, Il Sole 24 – Ore, Milano, 1994; MARCHI L. [a cura di], *La contabilità aziendale, 1<sup>a</sup> edizione*, Ipsoa, Milano, 2000; MARELLI A., *Il sistema di reporting interno*, Giuffrè E., Milano, 2000; MARINELLI V., CRESTA C., *Il bilancio consolidato*, Pirola E., Milano, 1989; MARINO P., *Codice Tributario*, 2 tomi, ETI Roma, De Agostini, Milano, 2003; MENGHI M., *L'autorizzazione assembleare all'acquisto di azioni proprie*, Giuffrè E., Milano, 1992; NAPOLEONI V., *I reati societari*, III tomi, Giuffrè E., Milano, 1991; NIUTTA A., *Il finanziamento intragruppo*, Giuffrè E., Milano, 2000; P. PISONI, *Gruppi aziendali e bilancio di gruppo*, Giuffrè E., Milano, 1983; PLATANIA F., *Le modifiche del capitale*, Giuffrè E., Milano; PIZZO M., *Natura economica e funzionale informativa dei conti d'ordine*, Cedam, Padova, 1996; POLLARI N., GALDINO S., *Bilancio di esercizio e reddito fiscale*, ETI – Il Fisco, Roma, 1999; QUATRARO B., PICONE L.G., *La responsabilità di amministratori, sindaci, direttori generali e liquidatori di società*, II tomi, Giuffrè E., Milano, 1998; SANTARCANGELO G., *L'iscrizione nel registro delle imprese degli atti costitutivi di società*, Giuffrè E., Milano, 2000; SANTOSUOSSO P. *La partecipazione del capitale e del lavoro al rischio d'impresa*, Giuffrè E., Milano, 1998; SARCONI S., *I bilanci consolidati di gruppo*, Ipsoa, Milano, 1985; TRAVELLA D., *I conti d'ordine nel bilancio di esercizio*, Egea, Milano, 2000; VALACCA R., *Questionario di controllo per la determinazione dell'imponibile Irpeg e Irap*, Giuffrè E., Milano, 2003; VASAPOLLI G., VASAPOLLI S., *Dal bilancio d'esercizio al reddito d'impresa*, Ipsoa, Milano; VERRASCINA G., *Il bilancio di gruppo*, Isedi Petrini, Torino, 1985.

*pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera»).*

## 6. Il riepilogo della “qualità” dell’ offerta

La qualità dell’ offerta sopra illustrata, trova riscontro:

- 1) nella platea dei benefici alla collettività  
come §4 e relativi sottoparagrafi di questo capitolo V;
- 2) negli obiettivi di universalità e socialità  
come §3 di questo capitolo V e §4.2, cap. IV;
- 3) negli obiettivi riferiti al deposito (*rectius*: conservazione) del *know how* del servizio  
come §4 di questo capitolo V;
- 4) nell’ottimale impiego delle risorse pubbliche  
come §5 di questo capitolo V
- 5) nei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta  
come §4.1, cap. IV;
- 6) nella motivazione del provvedimento di affidamento e delle ragioni del mancato ricorso al mercato  
come §4.4, cap. IV;
- 7) sulle osservazioni finali riferite al fattore “qualità” a favore dei ferraresi  
Come §6, cap. IV.

## Capitolo VI

### TALUNE MODIFICHE INTRODOTTE NEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE FARMACEUTICA AL DETTAGLIO DALLA L. 124/2017 RECANTE *LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA* CON RIFERIMENTO ALLE SOCIETÀ MISTE ED ALLE CONCESSIONI DEL SERVIZIO A TERZI

## **Talune modifiche introdotte nel servizio di distribuzione farmaceutica al dettaglio dalla l. 124/2017 recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza con riferimento alle società miste ed alle concessioni del servizio a terzi***

**SOMMARIO :** **1.** *Un breve excursus storico* – **2.** *Sulla l. 124/2017* – **3.** *Proseguendo* – **4.** *Le conseguenze fattuali, inalterato il vincolo dell'art. 7, c. 2, 1° periodo, l. 362/1991* – **5.** *Quindi è rimasto inalterato il vincolo dell'art.102, TULS e dell'art. 8, c. 1, l. 362/1991* – **6.** *Tale pluralità di vincoli, di fatto e di diritto ... con o senza distinzioni tra farmacie pubbliche e private* – **7.** *Sulla insussistenza di prelazione alla trasferibilità della titolarità dell'esercizio farmaceutico pubblico e connesso impianto* – **8.** *Il parere del Consiglio di Stato richiesto dal Ministero della Salute sulla l. 124/2017 e la circolare FOFI* – **9.** *In diritto vissuto sull'applicazione della l. 124/2017 al settore farmaceutico al dettaglio* – **9.1.** *Circolare della Federazione Ordini dei Farmacisti Italiani (FOFI)* – **10.** *Restano aperti gli ulteriori approfondimenti sul fatto che il soggetto gestore di una farmacia pubblica non è titolare del servizio* – **11.** *Restano aperti gli ulteriori approfondimenti sul concetto di incompatibilità del socio comunque ne risulti soci o comunque coinvolto – ovvero non coinvolto – nella gestione come lavoratore autonomo o dipendente* – **12.** *Osservazioni finali* – **13.** *Prime conclusioni*

### **1. Un breve excursus storico**

L'attuale assetto della disciplina del settore farmaceutico al dettaglio è stato inciso dalla l. 124/2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) in vigore dal 29/8/2017.

E ciò con particolare riferimento alle ll. 475/1968 (*Norme concernenti il servizio farmaceutico*) in vigore dal 12/5/1968; 362/1991 (*Norme di riordino del settore farmaceutico*) in vigore dal 17/11/1991; 27/2012 (*Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1: Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture*) in vigore dal 25/3/2012.

Resta fermo il contenuto dell'art. 112 (*Servizi pubblici locali*), c. 1, d.lgs. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) (nel seguito, TUEL) il quale prevede che: «*1. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*».

Nel contempo è pur vero che il servizio farmaceutico al dettaglio è un servizio erogato in nome e per conto del Servizio sanitario nazionale (nel seguito, SSN), (così Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 729 dell' 8/2/2013).

Nel frattempo – così come già si diceva – non trattasi di un servizio pubblico locale *tout court* in quanto il titolare del servizio è la Regione e non il Comune (che ricopre invece il ruolo di titolare dell'esercizio del servizio). In tal senso con la sopracitata sentenza di palazzo Spada è stato specificato che: «*La gestione delle farmacie comunali da parte degli enti locali è collocata come modalità gestoria "in nome e per conto" del S.s.n., come tale non riconducibile né all'ambito dei servizi di interesse generale nella definizione comunitaria, né alla disciplina sui servizi pubblici locali secondo l'ordinamento italiano; piuttosto deve ritenersi che l'attività di gestione delle farmacie comunali costituisca esercizio diretto di un servizio pubblico, trattandosi di un'attività rivolta a fini sociali ai sensi dell'art. 112 d.lgs. 267/2000. La procedura per l'individuazione dell'affidatario non riguarda perciò l'affidamento del servizio, la cui "concessione/autorizzazione rimane in capo al Comune". Pertanto, nel caso di specie, non si applica il termine dimezzato per l'impugnazione del bando di gara per l'affidamento della gestione di farmacie comunali*»

## 2. La novella della l. 124/2017

La l. 124/2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) la quale, con riferimento al settore farmaceutico al dettaglio come da art. 1, cc. da 157 a 163, ha modificato: (i) della l. 475/1968 (*Norme concernenti il servizio farmaceutico*), l' art. 2 introducendo il c. 2-bis; (ii) della l. 362/1991 (*Norme di riordino del settore farmaceutico*), gli artt. 7 (*Titolarita' e gestione della farmacia*) e 8 (*Gestione societaria: incompatibilita'*); (iii) della l. 27/2012 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitivita'*), l' art. 11 (*Potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica, accesso alla titolarita' delle farmacie, modifica alla disciplina della somministrazione dei farmaci e altre disposizioni in materia sanitaria*)<sup>(40)</sup>.

Detti commi da 157 a 163 recitano :

«157. All'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 e' sostituito dal seguente:

«1. Sono titolari dell'esercizio della farmacia privata le persone fisiche, in conformita' alle disposizioni vigenti, le societa' di persone, le societa' di capitali e le societa' cooperative a responsabilita' limitata»; b) al comma 2, il secondo periodo e' sostituito dai seguenti: «La partecipazione alle societa' di cui al comma 1 e' incompatibile con qualsiasi altra attivita' svolta nel settore della produzione e informazione scientifica del farmaco, nonche' con l'esercizio della professione medica. Alle societa' di cui al comma 1 si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 8.»; c) al comma 3, le parole: «ad uno dei soci» sono sostituite dalle seguenti: «a un farmacista in possesso del requisito dell'idoneita' previsto dall'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e successive modificazioni.»; d) al comma 4, le parole: «da un altro socio» sono sostituite dalle seguenti: «da un farmacista in possesso del requisito dell'idoneita' previsto dall'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e successive modificazioni.»; e) il comma 4-bis e' abrogato.

158. I soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362, come sostituito dal comma 157, lettera a), del presente articolo, possono controllare, direttamente o indirettamente, ai sensi degli articoli 2359 e seguenti del codice civile, non piu' del 20 per cento delle farmacie esistenti nel territorio della medesima regione o provincia autonoma.

159. L'Autorita' garante della concorrenza e del mercato provvede ad assicurare il rispetto delle disposizioni di cui al comma 158 attraverso l'esercizio dei poteri di indagine, di istruttoria e di diffida ad essa attribuiti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

160. All'articolo 8 della legge 8 novembre 1991, n. 362, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, la lettera a) e' sostituita dalla seguente: «a) nei casi di cui all'articolo 7, comma 2, secondo periodo»; b) il comma 2 e' sostituito dal seguente: «2. Lo statuto delle societa' di cui all'articolo 7 e ogni successiva variazione, ivi incluse quelle relative alla compagine sociale, sono comunicati, entro sessanta giorni, alla Federazione degli ordini dei farmacisti italiani nonche' all'assessore alla sanita' della competente regione o provincia autonoma, all'ordine provinciale dei farmacisti e all'azienda sanitaria locale competente per territorio».

161. All'articolo 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e successive modificazioni, e' aggiunto, in fine, il seguente comma: «2-bis. Fatta salva la procedura concorsuale di cui

---

<sup>(40)</sup> Quale novella che interessa – per i motivi che nel seguito saranno esposti – sia il settore pubblico sia il settore privato della dispensazione farmaceutica al pubblico.

*all'articolo 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e successive modificazioni, nei comuni con popolazione inferiore a 6.600 abitanti, in cui le farmacie, non sussidiate, risultano essere soprannumerarie per decremento della popolazione, e' consentita al farmacista titolare della farmacia, previa presentazione di apposita istanza, la possibilita' di trasferimento presso i comuni della medesima regione ai quali, all'esito della revisione biennale di cui al comma 2 del presente articolo, spetta un numero di farmacie superiore al numero di farmacie esistenti nel territorio comunale, sulla base di una graduatoria regionale per titoli, che tenga conto anche dell'ordine cronologico delle istanze di trasferimento presentate, e che si perfezioni in data anteriore all'avvio della procedura biennale del concorso ordinario per sedi farmaceutiche, di cui all'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362. Ove l'istanza del farmacista venga accolta, il trasferimento si perfeziona previo pagamento di una tassa di concessione governativa una tantum pari a 5.000 euro».*

*162. All'articolo 92, comma 4, del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, dopo la parola: «dipendono» sono aggiunte le seguenti: «ovvero alle farmacie».*

*163. All'articolo 11, comma 7, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, le parole: «dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «tre anni dalla data di autorizzazione all'esercizio della farmacia». »*

*Come noto, prima della novella in esame, la l. 362/1991 citata, all' art. 7, c. 3, prevedeva: «3. La direzione della farmacia gestita dalla società è affidata ad uno dei soci che ne è responsabile».*

*In particolare, ai sensi del c. 157, lett. c), art. 1, l. 124/2017 citato, l' art. 7, c. 3, l. 362/1991 è così modificato : «157. All'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni : [...]; c) al comma 3, le parole: «ad uno dei soci» sono sostituite dalle seguenti: «**a un farmacista in possesso del requisito dell'idoneità**» previsto dall'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e successive modificazioni».*

### 3. Proseguendo

Pertanto, la l. 124/2017 «per il mercato e la concorrenza» ha **disgiunto l'obbligo** in capo al socio di farmacia di esercitare contemporaneamente il ruolo di direttore di farmacia.

Detta legge «ha però conservato l'oggetto esclusivo della gestione della farmacia, confermando l'assunto per cui l'esercizio dell'attività farmaceutica è incompatibile con altre attività ed in primis con quella sanitaria» (così “in diritto”, §5.5, della sent. TAR Umbria, sez. I, n. 78/2018, la quale tratta della concessione a terzi del servizio pubblico locale, dell'art. 102 RD 1265/1934 e dell'art. 7, c. 2, l. 362/1991).

**2.** Trattasi pertanto di disposizioni *ex lege* del tutto coerenti con l' art. 1, c. 1 della pluricitata l. 124/2017, il quale prevede che : «1. La presente legge reca disposizioni finalizzate a rimuovere ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, **anche in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché delle politiche europee in materia di concorrenza**».

#### 4. Le conseguenze fattuali, inalterato il vincolo dell'art. 7, c. 2, 1° periodo, l. 362/1991

Di fatto, le conseguenze epocali di tale legge <sup>(41)</sup>, è anche quella di aumentare la domanda di farmacisti in grado di ricoprire il ruolo di direttore di farmacia.

Riepilogando, come da tav. 8, si ha:

##### *Il cambiamento epocale nel settore farmaceutico privato* (tav. 8)

Ruolo del socio e del direttore di farmacia	
Prima della l. 124/2017 (art. 7, c. 3, l. 362/1991)	Dopo la l. 124/2017 (art. 7, c. 3, l. 362/1991)
Congiunto	Disgiunto
Nel senso che il socio titolare o co-titolare dell'esercizio farmaceutico ( <i>rectius</i> : della licenza di farmacia) dovrà anche <i>ope-legis</i> (l. 362/1991) <b>ricoprire il ruolo di direttore di farmacia</b>	Nel senso che – ora – il socio titolare dell'esercizio farmaceutico ( <i>rectius</i> : della licenza di farmacia) <b>non dovrà ricoprire anche il ruolo di direttore di farmacia</b>

(Fonte: Legislazione farmaceutica al dettaglio)

L' art. 7, c. 1, l. 362/1991 (così come novellato dall' art. 1, c. 157, lett. a), l. 124/2017), prevede ora che : «*1. Sono titolari dell'esercizio della farmacia privata le persone fisiche, in conformita' alle disposizioni vigenti, le societa' di persone, le societa' di capitali e le societa' cooperative a responsabilita' limitata*».

Resta fermo – così come già si diceva – il dettato dell' art. 7, c. 2, 1° periodo, l. 362/1991 il quale prevede che : «*1. Le societa' di cui al comma 1 hanno come oggetto esclusivo la gestione di una farmacia*».

Inoltre il successivo 2° e 3° periodo (così come novellato dall' art. 1, c. 157, lett. b) e c), l. 124/2017), sempre del c. 2, art. 7, della l. 362/1991 <sup>(42)</sup> ora prevede che: «*2) [...] La*

<sup>(41)</sup> Si tenga poi presente che trattasi di legge (la l. 124/2017) «finalizzata a rimuovere ostacoli regolatori all'apertura dei mercati [...]» (così l'art. 1, c. 1 della stessa).

<sup>(42)</sup> L'art. 7 (Titolarita' e gestione della farmacia), l. 362/1991, prevede che: «*1) Sono titolari dell'esercizio della farmacia privata le persone fisiche, in conformita' alle disposizioni vigenti, le societa' di persone, le societa' di capitali e le societa' cooperative a responsabilita' limitata. 2. Le societa' di cui al comma 1 hanno come oggetto esclusivo la gestione di una farmacia. (La partecipazione alle societa' di cui al comma 1 e' incompatibile con qualsiasi altra attivita' svolta nel settore della produzione e informazione scientifica del farmaco, nonche' con l'esercizio della professione medica. Alle societa' di cui al comma 1 si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 8. 3. La direzione della farmacia gestita dalla societa' e' affidata a un farmacista in possesso del requisito dell'idoneita' previsto dall'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e successive modificazioni, che ne e' responsabile. 4. Il direttore, qualora si verifichino a suo carico le condizioni previste dal comma 2 dell'articolo 11 della legge 2 aprile 1968, n. 475, come sostituito dall'articolo 11 della presente legge, e' sostituito temporaneamente (da un farmacista in possesso del requisito dell'idoneita' previsto dall'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e successive modificazioni). 4-bis. Comma abrogato dalla l. 4 agosto 2017, n. 124. 5. Comma abrogato dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248. 6. Comma abrogato dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248. 7. Comma abrogato dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248. 8. Il trasferimento della titolarita' dell'esercizio di farmacia privata e' consentito dopo che siano decorsi tre anni dal rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorita' competente, salvo quanto previsto ai commi 9 e 10. 9. A seguito di acquisto a titolo di successione di una partecipazione in una societa' di cui al comma 1, qualora vengano meno i requisiti di cui al secondo periodo del comma 2, l'avente causa cede la quota di partecipazione nel termine di sei mesi dalla presentazione della dichiarazione di successione. 10. Il termine di cui al comma 9 si applica anche alla vendita della farmacia privata da parte degli aventi causa ai sensi del dodicesimo comma dell'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475. 11. Decorsi i termini di cui al comma 9, in mancanza di soci o di aventi causa, la gestione della farmacia privata viene assegnata secondo le procedure di cui all'articolo 4. 12. Qualora venga meno la*

*partecipazione alle società di cui al comma 1 e' incompatibile con qualsiasi altra attività svolta nel settore della produzione e informazione scientifica del farmaco, nonché con l'esercizio della professione medica. Alle società di cui al comma 1 si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 8» (sempre della l. 362/1991) <sup>(43)</sup> : ma v. *infra* sull' art. 8 citato il § 5.*

Per l'attività di distribuzione all'ingrosso di medicinali cfr. l'art. 100, d.lgs. 219/2006.

Riepilogando, come da tav. 9, si ha:

*Lo status di socio in società farmaceutica al dettaglio*

*(tav. 9)*

Prima della l. 124/2017 (art. 7, c. 2, 2° periodo, l. 362/1991)	Dopo la l. 124/2017 (art. 7, c. 3, l. 362/1991)
Il socio di una società farmaceutica al dettaglio <b>deve</b> essere un farmacista iscritto all'Albo	Il socio di una società farmaceutica al dettaglio <b>può non essere</b> un farmacista iscritto all'Albo
Inalterato il vincolo, riferito alle società titolari di farmacia (art. 7, c.1, l. 362/1991) di avere come <b>oggetto</b> esclusivo la gestione di una sola farmacia (art. 102, RD 1265/1934, TULS; art. 7, c. 2, 1° periodo, l. 362/1991).	
Inalterato il vincolo, riferito alle società titolari (della licenza) di farmacia (art. 7, c. 1, l. 362/1991), dell'applicazione (come da art. 7, c. 2, 3° periodo, l. 362/1991), per quanto compatibile, <b>del dettato dell' art. 8, c. 1, l. 362/1991</b> (cfr. <i>infra</i> il § 5.2 di questa relazione).	

*(Fonte: Legislazione farmaceutica al dettaglio)*

## 5. Quindi è rimasto inalterato il vincolo dell' art. 102, TULS e dell'art. 8, c. 1, l. 362/1991

L'art. 102 del citato RD 1265/1934 (*Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*), recita: «*1. Il conseguimento di più lauree o diplomi dà diritto all'esercizio cumulativo delle corrispondenti professioni o arti sanitarie, eccettuato l'esercizio della farmacia che non può essere cumulato con quello di altre professioni o arti sanitarie. I sanitari che facciano qualsiasi convenzione con farmacisti sulla partecipazione agli utili della farmacia, quando non ricorra l'applicazione delle disposizioni contenute negli artt. 170 e 172, sono puniti con la sanzione amministrativa da lire 100.000 a 1.000.000».*

*pluralità dei soci, il socio superstite ha facoltà di associare nuovi soci nel rispetto delle condizioni di cui al presente articolo, nel termine perentorio di sei mesi. 13. Il primo comma dell'articolo 13 del regolamento approvato con regio decreto 3 marzo 1927, n. 478, come sostituito dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 1963, n. 1730, si applica a tutte le farmacie private anche se di esse sia titolare una società'. 14. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge 29 dicembre 1990, n. 408, agli atti soggetti ad imposta di registro delle società aventi come oggetto l'esercizio di una farmacia privata, costituite entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ed al relativo conferimento dell'azienda, l'imposta si applica in misura fissa».*

<sup>(43)</sup> L'art. 8 (*Gestione societaria: incompatibilità*), l. 362/1991, prevede che: «*1] La partecipazione alle società di cui all'articolo 7, salvo il caso di cui ai commi 9 e 10 di tale articolo, e' incompatibile: a) nei casi di cui all'articolo 7, comma 2, secondo periodo); b) con la posizione di titolare, gestore provvisorio, direttore o collaboratore di altra farmacia; c) con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato. 2. Lo statuto delle società di cui all'articolo 7 e ogni successiva variazione, ivi incluse quelle relative alla compagine sociale, sono comunicati, entro sessanta giorni, alla Federazione degli ordini dei farmacisti italiani nonché all'assessore alla sanità della competente regione o provincia autonoma, all'ordine provinciale dei farmacisti e all'azienda sanitaria locale competente per territorio. 3. La violazione delle disposizioni di cui al presente articolo e all'articolo 7 comporta la sospensione del farmacista dall'albo professionale per un periodo non inferiore ad un anno. Se e' sospeso il socio che e' direttore responsabile, la direzione della farmacia gestita da una società e' affidata ad un altro dei soci. Se sono sospesi tutti i soci e' interrotta la gestione della farmacia per il periodo corrispondente alla sospensione dei soci. L'autorità sanitaria competente nomina, ove necessario, un commissario per il periodo di interruzione della gestione ordinaria, da scegliersi in un elenco di professionisti predisposto dal consiglio direttivo dell'ordine provinciale dei farmacisti».*

L' art. 8, c. 1, l. 362/1991 (*Gestione societaria: incompatibilita'*), è stato modificato come da l. 124/2017, art. 1, c. 157, lett. a); invariate invece le successive lett. b) e c) di detto c. 1, art. 8, l. 362/1991. Esso, a tutt' oggi, prevede che : «*1. La partecipazione alle societa' di cui all'articolo 7, salvo il caso di cui ai commi 9 e 10 di tale articolo, e' incompatibile: a) nei casi di cui all'articolo 7, comma 2, secondo periodo; b) con la posizione di titolare, gestore provvisorio, direttore collaboratore di altra farmacia; c) con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato*».

I citati cc. 9 e 10 del citato art. 7, prevedono che :

«*9. A seguito di acquisto a titolo di successione di una partecipazione in una societa' di cui al comma 1, qualora vengano meno i requisiti di cui al secondo periodo del comma 2, l'avente causa cede la quota di partecipazione nel termine di sei mesi dalla presentazione della dichiarazione di successione.*

*10. Il termine di cui al comma 9 si applica anche alla vendita della farmacia privata da parte degli aventi causa ai sensi del dodicesimo comma dell'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475*».

## 6. **Tale pluralità di vincoli, di fatto e di diritto ... con o senza distinzioni tra farmacie pubbliche e private**

Ecco che allora l' art. 7, c. 1, l. 362/1991, **impedisce** che la partecipazione ad una gestione societaria la cui titolarità è condivisa tra più soci anche non farmacisti (compreso la società a responsabilità limitata o la società per azioni, unipersonali) (di persone, di capitale, ecc.) possa gestire più di una farmacia.

Sussistono le incompatibilità di cui all' art. 7, c. 2, 2° e 3° periodo, il quale ultimo richiama il dettato del successivo art. 8, c. 1, l. 362/1991.

Il Consiglio di Stato, sez. III, con la sent. 3/2/2017, n. 474, ha precisato nella sezione "fatto" che: «*l'incompatibilità*», tra l'altro, «*tra la gestione della farmacia comunale e la posizione di titolare, gestore provvisorio, direttore o collaboratore di altra farmacia, con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato*», nell'ambito dei requisiti di «*esecuzione*» del servizio e, quindi, non di «*partecipazione*» alla gara. Sulla base di tale constatazione ha ritenuto che «*non possano essere invocati validi argomenti per porre in discussione la limitazione di cui si discute, atteso che la stessa costituisce mera applicazione del disposto di cui all'art. 8 della legge 8 gennaio 1991, n. 362, statuente – appunto - l'incompatibilità tra la partecipazione alle società di cui al precedente art. 7, ossia le società che "hanno come oggetto esclusivo la gestione di una farmacia", e le posizioni di cui si discute, con connessa impossibilità per i soggetti che rivestono quest'ultime di poter assumere la veste di "soci", a meno che non venga esercitata un'utile opzione per l'una o l'altra attività*».

Palazzo Spada, con la stessa citata sentenza, alla sezione "Diritto" ha chiarito al §8, che: «*8.1 Il TAR ha posto l'accento sulla pronuncia della Corte costituzionale [n. 275/2003, n.d.r.] per coglierne la ratio e fornire una interpretazione costituzionalmente orientata anche per il diverso caso della compatibilità tra titolare di farmacia privata persona fisica e socio nella gestione di una farmacia comunale, sulla scorta di quanto a suo tempo chiarito da Cons. Stato Sez. V, Sent., 06/10/2010, n. 7336, secondo il quale "la formulazione del citato art. 8 L.n.362/1991, indicativa e comprensiva delle varie incompatibilità concernenti i singoli farmacisti, ha chiaramente la ratio di rendere applicabile anche nei confronti dei partecipanti alle società di persone o alle società cooperative a responsabilità limitata le incompatibilità per i farmacisti persone fisiche titolari o gestori di farmacie, già disseminate in numerose disposizioni di legge. Conseguentemente oggi tale divieto deve necessariamente ritenersi*

*operante anche nei confronti dei soci delle società di gestione delle farmacie comunali, in coerente applicazione dei parametri costituzionali di riferimento". Detto diversamente, non si intravedono ragioni per le quali l'incompatibilità sancita dall'art. 8 lett. b) non debba estendersi anche alla partecipazione societaria ad una società che ha per oggetto esclusivo la gestione di una farmacia comunale, una volta che il diritto vivente è giunto ad ammettere tale modalità di gestione».*

In entrambi i settori (pubblico e privato) il **titolare del servizio farmaceutico** è la Regione di riferimento come da art. 28 (*Assistenza farmaceutica*), c. 1, l. 833/1978 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*) il quale prevede che : «1. L'unità sanitaria locale eroga l'assistenza farmaceutica attraverso le farmacie di cui sono titolari enti pubblici e le farmacie di cui sono titolari i privati, tutte convenzionate secondo i criteri e le modalità di cui agli articoli 43 e 48».

Nel settore privato la **titolarità dell'esercizio del servizio** (*rectius* : della licenza farmaceutica) può essere **uninomiale** (persona fisica) come da citato art. 7, c. 1, l. 362/1991 <sup>(44)</sup>.

Ma vedasi poi l'ipotesi della società a responsabilità limitata (s.r.l.) o della società per azioni (s.p.a.), unipersonali.

La giurisprudenza chiarisce che la Regione assegna il servizio «come concessione di servizio pubblico in considerazione che tutte le farmacie pianificate sul territorio sono obbligatoriamente convenzionate con il SSN per l'erogazione dell'assistenza farmaceutica» (*ex multis* TAR Puglia, Bari, sez. I, 12/4/2000, n. 1530).

L'esercente del servizio di farmacia comunale è il soggetto gestore (che nella gestione in economia coincide con il Comune), il quale può coincidere con il socio (farmacista compreso, o meno) o con un soggetto terzo (concessionario).

Fermo restando quanto specificato al precedente §6.1 con riferimento alla sent. Consiglio di Stato, sez. III, n. 474/2017, il socio privato (qui nell'ipotesi di un solo socio privato) potrà essere: 1) una singola persona non farmacista con oggetto esclusivo come sopra inteso, non titolare di alcuna farmacia; 2) *ibidem* farmacista iscritto al relativo Albo professionale; 3) una società (anche neo costituita) con farmacisti, che ha come oggetto esclusivo la gestione di farmacie ma orfana di farmacia della quale i soci risultino essere contitolari; 4) *ibidem* tra non farmacisti; 5) *ibidem* tra farmacisti e non farmacisti.

Vale a dire che vi può partecipare una persona fisica iscritta all'Albo citato orfano della titolarità dell'esercizio di una farmacia, ovvero una società (nelle forme che la *lex specialis* prevede nel settore farmaceutico al dettaglio) che ha per oggetto la gestione di una farmacia senza averne la titolarità dell'esercizio (*rectius* : orfano di licenza farmaceutica) (es. in concessione del servizio; a una società non operativa; *et similia*).

A sua volta **la società mista** trae (in sintesi ed *in primis*) oggi fonte dagli artt. 5 (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*), c. 9 e 180 (*Partenariato pubblico privato*), d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*) e dagli artt. 2 (*Definizioni*), c. 1, lett. b), e), f), h), i), l), m), n); 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*) c. 2, lett. c); 11 se sussiste il controllo pubblico, ovvero c. 16; 17 (*Società a partecipazione mista pubblico-privata*), d.lgs. 175/2016.

---

<sup>(44)</sup> Pertanto sussiste una netta asimmetria di ruoli. Infatti, nel settore privato, **titolare dell'esercizio farmaceutico al dettaglio** è la persona fisica o, in via condivisa, i singoli soci delle società ammesse, **mentre** nel settore pubblico tale ruolo è ricoperto (– esclusivamente –) dal Comune (così l'art. 10 recante *Gestione comunale*, l. 362/1991, che ha modificato l'art. 9, l. 475/1968, così detta legge Mariotti).

In particolare l' art. 5 c. 9 del codice dei contratti pubblici (richiamato dall' art. 7, c. 5, d.lgs. 175/2016) prevede che : «9. *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*».

#### 7. **Sulla insussistenza di prelazione alla trasferibilità della titolarità dell'esercizio farmaceutico pubblico e connesso impianto**

Sull'argomento in rubrica si è pronunciato la CGUE, sez. IV, con la sent. 19/12/2019, C-465/18-AV e BU, contro Comune di Bernareggio (Italia), in quanto ipotesi in contrasto con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) <sup>(45)</sup> .

#### 8. **Il parere del Consiglio di Stato richiesto dal Ministero dalla Salute sulla l. 124/2017**

Se quanto sopra vale in termini di diritto positivo, in diritto vissuto il Ministero della Salute–Ufficio legislativo, ha chiesto al Consiglio di Stato un parere sull' applicazione della pluricitata l. 124/2017.

Palazzo Spada, con l'Adunanza della Commissione speciale del 22/12/2017, numero affare 01962/2017, si è pronunciato con il parere n. 69/2018, data di spedizione al Ministero della Salute del 3/1/2018.

Al § 6. la Corte di appello amministrativa chiarisce (con riferimento all' art. 7, c. 1, l. 362/1991) che la farmacia privata può essere a gestione «**uninomiale, quando la titolarità è in capo ad un singolo farmacista [...]**», ovvero «*in gestione societaria, quando la titolarità è condivisa tra più soci*» (oggi anche non farmacisti : cfr. *infra* il § 13 di detto parere).

Al citato § 13., trattando le «*modifiche al settore della distribuzione farmaceutica*» con focus (qui al tema oggetto d' interesse) precisa che «- *si sopprimono i requisiti soggettivi per la partecipazione alle società che gestiscono farmacie, con la conseguenza che è ora consentita la partecipazione **anche ai soci non farmacisti**; - si consente che la **direzione della farmacia** gestita da una società sia affidata **anche ad un farmacista che non sia socio**. Ne consegue che ove la titolarità dell'esercizio di una farmacia sia **in capo ad una persona fisica, quest'ultima è responsabile della gestione patrimoniale e della conduzione tecnico-professionale della farmacia**. Al contrario, se la titolarità dell'esercizio della farmacia è in capo ad una società (alternativamente: di persone, di capitali o cooperativa a responsabilità limitata), **la stessa deve avere ad oggetto esclusivo la gestione della farmacia e la direzione della farmacia deve essere affidata ad un farmacista, anche non socio, che ne è responsabile**».*

Al § 41.5, avviandosi alla conclusione, e richiamando la circolare della Federazione Ordini dei Farmacisti Italiani (FOFI) n. 10747 del 18/12/2017, il Consiglio di Stato precisa

---

<sup>(45)</sup> In diritto positivo, sulla base della novella della citata l. 124/2017, si dovrà sempre tenere conto del dettato generale dell'art. 97 Costituzione e del dettato particolare del Capo I, dell'art. 3 (*Motivazione del provvedimento*), l. 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), in vigore dal 2/9/1990 e relativo regolamento attuativo di cui al DPR n. 184/2006 (*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*) in un tutt'uno con il dettato degli artt. 1 (*Oggetto*), c. 2 e 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 1 del d. lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), atteso, **sulla tutela del diritto essenziale della salute**, a livello nazionale, il dettato della Parte I, Titolo II, art. 32 della Costituzione, il quale prevede che: «1] *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. 2] Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*», e, a livello eurounionista il dettato dell'art. 52, §1, TFUE.

che : «*41.5 In conclusione, l'incompatibilità di cui al citato art. 8, comma 1, lett. b) [l. 362/1991, ndr] da parte del titolare, gestore provvisorio, direttore o collaboratore di altra farmacia deve essere estesa a qualsiasi forma di partecipazione alle società di farmacia, senza alcuna limitazione o esclusione*».

Il successivo § 41.6 recita : «*41.6 Da ultimo, prendendo in considerazione l'ipotesi della partecipazione sociale alla società di farmacia da parte di altra società di farmacia, la Commissione speciale non ravvisa ostacoli alla applicabilità anche ad essa, nei termini anzidetti, della forma di incompatibilità in esame (art. 8, c. 1, lett. b). Del resto, già nella precedente giurisprudenza veniva ammessa l'applicabilità per il caso di società di capitali titolari di farmacie comunali, in ragione dell'operare del c.d. principio dell'alternatività*». <sup>(46)</sup>

## 9. In diritto vissuto sull' applicazione della l. 124/2017 al settore farmaceutico al dettaglio

Prima della l. 124/2017, con riferimento :

- all' art. 8, c. 1, lett. a), l. 362/1991  
Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 474/2017;  
Corte costituzionale, sent. n. 275/2003;
  - all' art. 8, c. 1, lett. b), l. 362/1991  
Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 7336/2010.  
Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 474/2017.
- 1.** Dopo la l. 124/2017, con riferimento :
- all' art. 1, c. 157, lett. a) circa l' applicazione dell' art. 2359 codice civile ai soggetti di cui al c. 1, art. 7, l. 362/1991;  
TAR Calabria, sez. II, sent. 865/2018;
  - per la concessione del servizio farmaceutico pubblico  
TAR Umbria, sez. I, sent. n. 78/2018;
  - all' art. 8, c. 1, lett. b), l. 362/1991;  
Consiglio di Stato, Adunanza Commissione speciale del 22/12/2017, numero affare 01962/2017, parere n. 69/2018, su richiesta del Ministero della Salute del 3/1/2018;
  - all' art. 8, c. 1, lett. c) in relazione all' art. 7, c. 1 della stessa l. 362/1991, riferito all' incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato  
Corte costituzionale, sent. 11/2020;
  - sull'esclusività dell' attività (**concessione a terzi**)  
TAR Umbria, sez. I, sent. 78/2018.

### 9.1. Circolare della Federazione Ordini dei Farmacisti Italiani (FOFI)

Si rinvia alla circolare FOFI n. 10.747 del 18/12/2017.

## 10. Restano aperti gli ulteriori approfondimenti sul fatto che il soggetto gestore di una farmacia pubblica non è titolare del servizio

L' art. 8, c. 1, lett. b), l. 362/1991 richiama l'incompatibilità con ogni altra titolarità di farmacia.

---

<sup>(46)</sup> Cfr. l' art. 9, l. 475/1968. Ciò premesso l'autorevole parere citato dal Consiglio di Stato risulta "prezioso" per la corretta applicazione della novella di cui alla l. 124/2017.

Resta comunque fermo che ai sensi dell'art. 9, c. 1, l. 478/1968, nelle farmacie comunali l' unico titolare del servizio farmaceutico al dettaglio è il Comune.

**11. Restano aperti gli ulteriori approfondimenti sul concetto di incompatibilità del socio comunque coinvolto – ovvero non coinvolto – nella gestione come lavoratore autonomo o dipendente**

L' art. 8, c. 1, lett. c), l. 362/1991 pone il problema dell'incompatibilità in epigrafe, in correlazione all' art. 7, c. 1 stessa legge.

Il binomio «*gestione*» e «*incompatibilità*» è allora da leggersi, *in primis*, nello stesso ordine cronologico anzi esposto (vedasi per esempio le sanzioni interdittive, ecc. di cui al c. 3 art. 8 legge citata).

Il divieto in esame non si applica quindi ai soci di società di capitali titolari di farmacia che si limitino ad acquisirne le quote, **senza essere ad alcun titolo coinvolti nella gestione ... come «*rapporto di lavoro pubblico o privato*».**

Il collegamento «*gestione*» e «*incompatibilità*» (2° periodo, c. 2, art. 7, l. 362/1991) è da leggersi in simmetria informativa con le sanzioni dei cc. 9 e 10 di detto art. 7, richiamate dal successivo art. 8, sempre della l. 362/1991 (Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 11/2020, in “*diritto*” punto n. 4.3, ultimo periodo).

La gestione è quella della direzione della farmacia, oggi riferibile anche ad un soggetto non socio (atteso che il rapporto di lavoro pubblico o privato è riferito a qualunque ruolo ricoperto dal socio interno o esterno alla società).

Nota che la direzione di farmacia può essere oggi esercitata da un soggetto (socio/non socio) iscritto all' Albo dei farmacisti.

Con la citata sentenza la Corte costituzionale ha confermato la legittimità dell' art. 8, c. 1, lett. c) della l. 362/1991, in relazione all' art. 7, c. 1 stessa legge, come modificato dall' art. 1, c. 157, lett. a), l. 124/2017, in correlazione agli artt. 2, 3, 4, 11, 35, 41, 47 e 117, c. 1, della Costituzione.

Pertanto il *focus* non è tanto da concentrarsi sul socio che partecipa al capitale della società che ricopre (di caso in caso) il ruolo di consigliere (con/senza deleghe) nell' organo amministrativo (o come amministratore unico), **ma** è invece necessario conoscere se detto socio esercita nel contempo – o meno – un ruolo interno o esterno alla società, come lavoratore pubblico o privato.

Nella società a responsabilità limitata (Libro V, Titolo V, Capo VII, Sezione III recante *Dell'amministrazione della società e dei controlli* del codice civile) l' art. 2475 (*Amministrazione della società*) si riferisce, al c. 4 alle «**decisioni**» degli amministratori, *ibidem* all' art. 2475-ter (*Conflitto di interessi*), c. 2, 1° periodo; *ibidem* all' art. 2478 (*Libri sociali obbligatori*), c. 1, n. 3; quali compiti esercitati dall' organo amministrativo o dai suoi consiglieri delegati o dall' amministratore unico, su un livello affatto diverso da quello di lavoratore pubblico o privato.

Un conto è la *governances* societaria ed un conto è un rapporto di lavoro pubblico o privato.

Un conto sono i **processi decisionali** introdotti dalla l. 366/2001 (*Delega al Governo per la riforma del diritto societario*), art. 3 (*Società a responsabilità limitata*), c. 2, lett. e) e riflessi nello statuto sociale della società a responsabilità limitata, ed un conto è un rapporto di lavoro pubblico o privato.

A sua volta, con riferimento all' amministratore delegato nelle società a responsabilità limitata in controllo pubblico, l' art. 11 (*Organi amministrativi e di controllo delle società*

a controllo pubblico), c. 9, lett. a), del d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) prevede che : «9. *Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì: a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea*».

In primis, il citato art. 2475 (*Amministrazione della società*), c. 4, codice civile, disciplina il processo decisionale sulla base delle competenze collegiali o delegate, nonché **l'espressione del relativo consenso** (come da statuto sociale).

Da ricordare poi che l' art. 11 del citato d.lgs. 175/2016 citato, al c. 5 è prevista una deroga espressa all' art. 2475 (*Amministrazione della società*), c. 3 codice civile, prevedendo che : «5. *Quando la società a controllo pubblico sia costituita in forma di società a responsabilità limitata, non è consentito, in deroga all'articolo 2475, terzo comma, del codice civile, prevedere che l'amministrazione sia affidata, disgiuntamente o congiuntamente, a due o più soci*».

A sua volta sempre di tale d.lgs. 175/2016, l' art. 1 (*Oggetto*), c. 3, prevede che : «3. *Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*».

Ma vedasi poi i maggiori rigori rispetto a quelli civilistici previsti da detto d.lgs. 175/2016 agli artt. 3 (*Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica*), c. 2; 12 (*Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate*) e 13 (*Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico*), e ciò proprio col fine di contenere eventuali effetti negativi ricollegabili al *decisum* dell' organo amministrativo come sopra inteso <sup>(47)</sup>.

## 12. Osservazioni finali

Si può quindi osservare che, sulla base della novellata legislazione di settore, sia consentito (da una parte) alla componente pubblica di distinguere i ruoli di cui trattasi (tra socio privato col compito operativo di consigliere delegato da una parte ed il direttore di farmacia dall' altra, seppur designato da detto socio) come da deleghe o previsioni statutarie, *et similia*.

L' art. 1, c. 158, l. 124/2017 prevede che : «158. *I soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 7 della legge 8 novembre 1991, n. 362, come sostituito dal comma 157, lettera a), del presente articolo, possono controllare, direttamente o indirettamente, ai sensi degli articoli 2359 e seguenti del codice civile, non più del 20 per cento delle farmacie esistenti nel territorio della medesima regione o provincia autonoma*».

Tale disposizione (cfr. TAR Calabria, sez. II, sent. 865/2018) **vale solo** per le società per azioni, essendo inserita nel Libro V, Titolo V, Capo V, Sezione V del codice civile.

Nel ricordare (e qui giocoforza ci si ripete) che il citato art. 7 (*Titolarità e gestione della farmacia*), c. 1, l. 362/1991 prevede che : «1. *Sono titolari dell'esercizio della farmacia privata le persone fisiche, in conformità alle disposizioni vigenti, le società di persone, le società di*

---

<sup>(47)</sup> Cfr. GIOVANNI LO CASCIO, *Società a responsabilità limitata (artt. 2462 – 2483 c.c.)*, in *La riforma del diritto societario*, Giuffrè E., Milano, 2003; LUIGI A. BIANCHI, *Società a responsabilità limitata, artt. 2462–2483 c.c.*, in *Commentario alla riforma della società* diretto da Piergaetano Marchetti, Luigi Bianchi, Federico Ghezzi, Mario Notari, Egea–Giuffrè E., Milano, 2008; FRANCESCO GALGANO, *La società a responsabilità limitata* in *Il nuovo diritto societario*, vol. XIX, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell' economia*, diretto da Francesco Galgano, Cedam, Padova, 2003.

*capitali e le società cooperative a responsabilità limitata», non sussistono arresti riferiti al caso di specie <sup>(48)</sup>.*

A sua volta l' art. 2 (*Definizioni*), d.lgs. 175/2016, al c. 1, lett. b), m), n), prevede che : «1. Ai fini del presente decreto si intendono per: [...]; b) «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale e' richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo; m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b); n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico» <sup>(49)</sup>.

### 13. Prime conclusioni

Si può allora concludere che nei moduli gestori del servizio farmaceutico pubblico:

- 1) non può esistere un mero socio (*partner*) di capitali nelle società miste, dovendo invece ricercarsi un socio gestore-operativo (sempre non stabile);
- 2) nelle società miste e nelle concessioni, il *partner* privato ed il concessionario deve rispettare i vincoli **procedimentali** di cui agli artt. 5, c. 9 e 180, d.lgs. 50/2016 e al d.lgs. 175/2016; nonché soggettivi di cui agli artt. 7, cc. 1 e 2, 1°, 2°, 3° e 4° periodo, e 8, c. 1, l. 362/1991; art. 102, RD 1265/1934 (TULS);
- 3) nelle società miste e nelle concessioni, il *partner* privato ed il concessionario sono comunque disciplinati da un rapporto “a scadenza”, senza alcuna certezza che a tale data il Comune ponga a gara la titolarità dell'esercizio farmaceutico pubblico e il connesso impianto;
- 4) è venuta meno, a seguito della citata sentenza CGUE, il diritto di prelazione in capo ai farmacisti in forza in sede di eventuale trasferimento con gara sulla titolarità dell'esercizio farmaceutico pubblico e del connesso impianto;
- 5) trattasi di un'ampia platea di vincoli settoriali che – di certo – non favoriscono, di fatto e di diritto, l'ipotesi di *partnership* o di concessione a terzi del servizio in esame;
- 6) essendo nel frattempo decaduto il diritto di prelazione sul trasferimento della titolarità dell'esercizio farmaceutico pubblico da parte dei farmacisti in forza di cui all'art. 12, c. 2, l. 362/1991 in quanto in contrasto con il dettato dell'art. 49, TFUE.

---

<sup>(48)</sup> Il Libro V, Titolo V, Capo V, art. 2359 (*Società controllate e società collegate*) codice civile, prevede che : «1) Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

2. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

3. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati».

<sup>(49)</sup> Cfr. dell' ANAC la deliberazione n. 859/2019 recante *Configurabilità del controllo pubblico congiunto in società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni ai fini dell'avvio del procedimento di vigilanza per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33/2013*, nonché Corte dei conti, Sez. riunite, delib. del 22/5/2019, n. 16, nonché l' art. 11–quater, d.lgs. 118/2011 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*)».

## Capitolo VII

(SEGUE) L'OFFERTA ALL' ENTE LOCALE SOCIO DEL SERVIZIO FARMACEUTICO : IL  
FATTORE " ECONOMICITA' " ED IL RAPPORTO " QUALITA'/ECONOMICITA' "

**(Segue) L'offerta all' ente locale socio del servizio farmaceutico : il fattore “ economicita' ” ed il rapporto “ qualita'/economicita' ”**

**SOMMARIO:** 1. Con riferimento al fattore “economicità” – 2. L'offerta nell'ottica della economicità del modulo gestorio – 2.1 (Segue) I margini di redditività dal bilancio consuntivo 2019 di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. – 2.2 La patrimonializzazione di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. – 2.3 Gli indicatori di produttività – 2.4 Il patrimonio netto aziendale – 2.5 Il canone annuo esercizio farmacie – 2.6 Il valore di avviamento commerciale – 2.7 Il contenuto rischio d'impresa – 3. Il riepilogo della qualità offerta

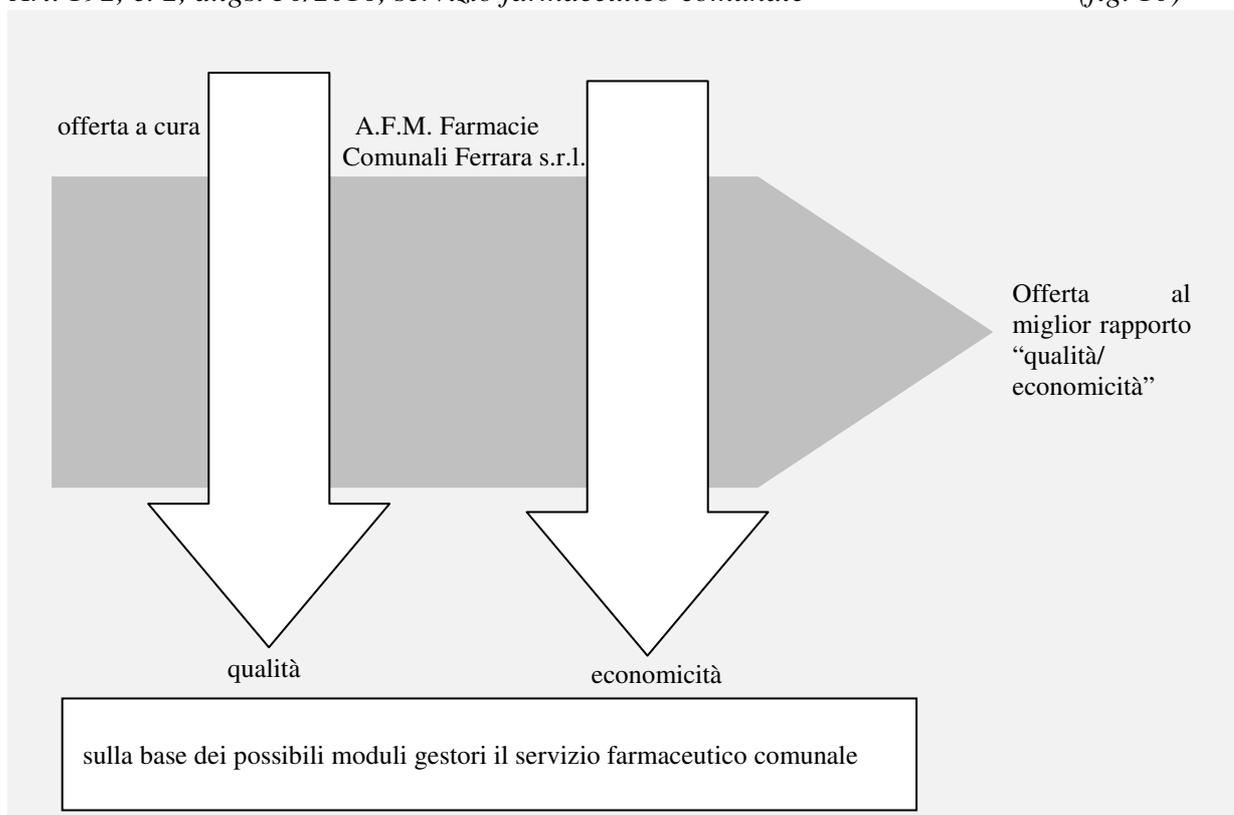
**1. Con riferimento al fattore “economicità”**

L'offerta che A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. è chiamata a formulare ed a sottoporre agli organi istituzionali competenti dell' ente locale socio, affinché il relativo fattore “economico” risulti: 1) trasparente; 2) accessibile per l'utenza; 3) al netto di benefici per A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.; 4) e che quindi tenga conto di tutti i possibili recuperi di economicità (contenimento dei costi totali di funzionamento e quindi del perseguimento dell' equilibrio economico-finanziario), efficacia (volumi di attività) ed efficienza (qualità dell' attività); 5) tenendo altresì conto degli indirizzi dell' ente locale socio veicolati per il tramite dell'assemblea dei soci in materia di contenimento (*rectius*, razionalizzazione) dei costi totali di funzionamento (ai sensi dell'art. 19, c. 5, d.lgs. 175/2016); 6) deve risultare tale da consentire al gestore A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. di perseguire l'equilibrio economico-finanziario (per es. ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. fff), d.lgs. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*).

Graficamente (come da fig. 10) si avrà:

Art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016, servizio farmaceutico comunale

(fig. 10)



## 2. L'offerta nell'ottica della economicità del modulo gestorio

L'offerta nell'ottica della economicità del modulo gestorio prevede, a parità di oggetto sociale di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.:

- 1) *performance* economico-reddituali;
- 2) *performance* patrimoniali-finanziarie;
- 3) indicatori di produttività pro capite;
- 4) e quindi (a cascata dal precedente punto n. 2) un patrimonio netto aziendale;
- 5) un canone per l'esercizio del servizio;
- 6) un valore economico dell'azienda;
- 7) il contenuto rischio d'impresa.

### 2.1. (Segue) I margini di redditività dal bilancio consuntivo 2019 di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

Nella condizione che le qualità di un servizio pubblico riposi (a parità di condizioni) sulla qualità del "pensare" (come "causa") e nelle *performance* bilancistiche (come "effetto") e per "assicurare" uno *standard* di qualità prefissata, segue, a livello di dettaglio, il bilancio consuntivo 2019 A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., come da successiva tav. 10:

*Conto economico 2019 a consuntivo, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. (tav. 10)*

	Valore euro	%
+ Valore della produzione	17.919.962	100,0
- Costi operativi <i>ante</i> ammortamenti e svalutazioni	17.213.984	96,06
= <i>Ebitda</i>	705.978	3,94
- Ammortamenti e svalut. (a)	408.498	2,28
= <i>Ebit</i>	297.480	1,66
± Saldo gestione finanziaria	22.250	0,12
= <i>Utile ante imposte</i>	275.230	1,54
- Imposte (c)	80.848	0,45
= <i>Utile netto (b)</i>	194.382	1,08
= <i>Cash flow stretto (= a + b)</i>	602.880	3,36
= Quota trattamento di fine rapporto (d)	229.027	1,28
= <i>Cash flow operativo (a+b+c+d)</i>	912.755	5,09
= Numero medio dipendenti	80,70 n.	
= Valore della produzione pro capite	222.056	

(Fonte: Bilanci A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

Un *cash flow* operativo del 5,09% del valore della produzione, è ritenuto coerente con la *mission* aziendale. Lo stesso dicasi per la produttività pro capite (euro 222.056 per dipendente medio) <sup>(50)</sup>.

## 2.2 La patrimonializzazione di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

Il patrimonio netto della società risulta essere il seguente (come da tav. 11).

*Stato patrimoniale 2019 a consuntivo, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. (tav. 11)*

Voci	2019	2017/16
	euro	(%)
1. Attività fisse	5.997.492	70,00
2. Attività circolanti	2.568.646	30,00
3. Totale attivo (1 + 2)	8.566.138	100,00
4. Patrimonio netto	1.751.664	20,5
5. Capitale dei terzi	6.814.474	79,5
6. Totale passivo (4 + 5)	8.566.138	100,0

(Fonte : Bilancio consuntivo 201, A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.)

Il patrimonio netto al 31/12/2019 somma quindi ad euro 1.751.664.

## 2.3 Gli indicatori di produttività

Per gli indicatori pro capite si rinvia al precedente Cap. II, tav. 1, e più esattamente agli indicatori di cui alle voci n. 15, 16 e 17 <sup>(51)</sup>.

## 2.4 Il patrimonio netto aziendale

Al 31/12/2019 il patrimonio netto aziendale somma (come già si diceva) ad euro 1.751.664, pari al 20,5% del passivo totale.

Nel 2019, il rapporto “valore della produzione/patrimonio netto aziendale” è risultato viepiù interessante in quanto pari a 10,2/1 <sup>(52)</sup>.

<sup>(50)</sup> Tenendo conto del *mix* del valore della produzione (cfr. *supra* il Cap. VII, §2.1), non si è qui dato particolare risalto all'analisi del 1° margine di contribuzione lordo.

<sup>(51)</sup> Atteso che tali indicatori tengono inevitabilmente conto del *mix* del valore della produzione di cui al precedente Cap. I, §6.

<sup>(52)</sup> In analisi finanziaria cfr. *Come decidere tra linee d'azione alternative*, di Robert N. Antony, in *Principi di contabilità aziendale*, Etas Libri collana di *Economia aziendale*, Libri, Milano, 1972, cap. 18, pagg. 467 – 496, nonché, a piene mani, l'opera di Rocco Amato e Roberto Chiappi, *Pianificazione e controllo dei progetti. Tecniche di Project Management*, ed in particolare i *Tests* ivi illustrati, F. Angeli E., Milano, 1991, pagg. 243 – 252, e quindi il testo di Mario Trovato, *Investimenti e decisioni*, collana di *Economia e direzione aziendale*, ed in particolare la sezione III, cap. 2.2, *Rendimento medio e rendimento manageriale*, ISEDI, Torino, 1972, pagg. 245 – 248; il cap. 10, *Verifica di fattibilità finanziaria di un programma di esercizio*, in Giorgio Brunetti, Vittorio Coda, Francesco Favotto, *Analisi, previsioni, simulazioni economico – finanziarie d'impresa*, Etas Libri, Milano, 1984, pagg. 103 – 118; il cap. III, *Il*

## 2.5 Il canone annuo esercizio farmacie

Il novellato contratto di servizio, all'art. 4 (*Canone*), c. 2, recita: «A tal fine, la Società corrisponderà al Comune per il diritto alla gestione delle farmacie comunali un canone annuo pari al 3,5% per le annualità 2021 e 2022 e pari al 3,75% per le annualità 2023, 2024

---

*controllo di fattibilità di una decisione d'investimento*, in Giuseppe Farneti, *Le decisioni dell'investimento nell'economia aziendale*, Maggioli E., Rimini, 1987, pagg. 99 – 111; il cap. 3, *L'impiego del flusso di cassa nella scelta degli investimenti*, in Luigi Staffico, *I flussi di cassa nelle decisioni d'investimento*, Giuffrè E., Milano, 1987, pagg. 49 – 76; il cap. 7, *Il controllo dei costi*, in C.I. Savage, J.R. Smale, prefazione all'edizione italiana di Riccardo Varaldo, traduzione di M. Lancellotti, *Introduzione all'economia manageriale. Il fondamento economico delle decisioni aziendali*, Isedi, Milano, 1971, pagg. 126 – 144; il cap. 6, *L'allocazione delle risorse aziendali: una verifica delle priorità manageriali*, e 7, *Il confronto tra risultati effettivi e obiettivi pianificati: la gestione a breve termine ed il sistema degli obiettivi*, in Gordon Donaldson, a cura di Alberto Bubbio, Riccardo Coda, collana *Proposte di pianificazione e controllo, Strategie d'impresa e parametri economico – finanziari di controllo*, Guerini e Associati, Milano, 1984, pagg. 105–122 e 123–152; il cap. 11, *Previsioni dell'ambiente sociale nel quale l'azienda dovrà operare*, in Manley Howe Jones, collana di studi organizzativi, *Il processo decisionario e la programmazione aziendale*, opera in 2 volumi, 2° volume, *La programmazione aziendale* F. Angeli E., Milano, 1965, pagg. 14 – 54 e, infine, il capitolo 9, *Il costo differenziale o costo marginale*, in Pierre Lauzel, edizione italiana curata da Antonio Amaduzzi, collana *Economia e Direzione aziendale, Contabilità analitica*, Isedi, Milano, 1973, pagg. 185–198; BRUNETTI G., CODA V., FAVOTTO F., *Analisi, previsioni, simulazioni economico-finanziarie d'impresa*, Etas Libri, Milano, 1984; C.N.D.C., C.N.R. (poi O.I.C.), *Principi contabili, tre tomi*, Giuffrè E., Milano, 2003; CALZONI M., *Il bilancio nelle aziende dei servizi pubblici*, Giuffrè E., Milano, 2000; DONALDSON G. (prefazione di PREDA S.), *Strategia di mobilità finanziaria*, collana di finanza aziendale condotta da BIANCHI T., CODA V., Isedi, Milano 1977; FARNETI G., *Le decisioni d'investimento nell'economia aziendale*, Maggioli E., Rimini, 1987; FULLER J.R., FARRELL J. JR., *Analisi degli investimenti finanziari*, McGraw – Hill, Milano, 1993; GAMBEL E.L., *La valutazione, simulazione e previsione nella gestione d'impresa*, F. Angeli, Milano, 1986; GODET M., *Scenari e gestione strategica*, Ipsoa, Milano, 1985; GUATRI L., BINI M., *Gli intangibili specifici*, Egea, Milano, 2003; GUATRI L., BINI M., *I moltiplicatori nella valutazione delle aziende*, due tomi, Egea, Milano, 2002; GUIDO P. (prefazione di KOTLER P.), *Il marketing del valore*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 1995; HELLE' D., *Le tecniche di previsione al servizio*, F. Angeli, Milano, 1973; LEVITT T., *Marketing imagination*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 1996; MARBACH G., *Previsioni e misure di efficienza aziendale*, NIS, Roma, 1989; MARBACH G., MAZZOTTA C., RIZZI A., *Le previsioni*, Etaslibri, Milano, 1991; MARTELLI A., *Analisi strategica mediante scenari*, Etaslibri, Milano, 1992; MARTELLI A., *Scenari e strategie*, Etas Libri, Milano, 1988; SIGNORELLI S., *Strategie di coalizione*, ISEDI–Petrini, 1988, Torino; VAN HORNE J.C., *Teoria e tecnica della finanza di impresa*, Il Mulino, Bologna, 1984; Illustra il *Payback period* (periodo di recupero), all'interno dei *Metodi di analisi*, HELFERT E.A., in *Tecniche di analisi finanziaria*, collana *Marketing & Management*, G. Jakson E., Milano, 1990, pagg. 168–172, 185–190. Affronta il *Tempo di recupero del capitale* SOLOMON E. in *Teoria della finanza aziendale*, Collana *La nuova scienza. Serie di economia*, il Mulino, Bologna, 1972, pagg. 167 – 169.

Entra nel merito de *Il criterio del tempo di recupero del capitale* il volume di TROVATO M., in *Investimenti e decisioni*, volume n. 19 della collana *Economia e direzione aziendale*, ed in particolare il cap. 6. *Il criterio del tempo del recupero del capitale*, ISEDI, Torino, 1972, pagg. 100 – 103.

PANATI G., in ARDEMANI E. (a cura di), *Manuale di amministrazione aziendale controllo e finanza*, vol. 11 della collana *Dizionari e manuali*, ISEDI, Torino, 1974, al cap. 11.8, affronta gli *Investimenti e il metodo del tempo di recupero*, pagg. 11.56 – 11.71.

Entra nel merito del *Metodo del tempo di recupero*, FERRERO G., in *Finanza aziendale*, collana *Manuali di formazione e di consultazione professionale*, Giuffrè E., Milano, 1981, al cap. 7.5, pagg. 249 – 255 ed al cap. 7.7, pagg. 259 – 261.

e 2025 dei ricavi netti da farmacia, esclusi ricavi da prestazioni CUP e prestazioni e servizi effettuati per conto della ASL.»

Nel 2019 A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. ha riconosciuto all'ente locale socio un canone esercizio farmacie di euro 590.035 (iscritto a conto economico alla voce "Costi per godimento beni di terzi" <sup>(53)</sup>).

## 2.6 Il valore di avviamento commerciale

Sommando all'*Ebitda* (tav. 10) il canone di cui al precedente §2.5 di euro 590.035, l'importo che ne risulta è pari ad euro 1.296.013.

Ipotizzando un tasso medio annuo di sviluppo dell'*Ebitda* nel lungo termine per (anni 10) dello 0,5%, al tasso composto del 4%, il fattore di attualizzazione delle annualità costanti posticipate del sopracitato importo, è pari a 8,3184.

Moltiplicando tale fattore per l'*Ebitda*, il valore economico dell'avviamento commerciale ( $VE_1$ ), peso 40,00% ( $p^I$ ) (nel contesto attuale di società *in house*), è pari ad euro 11.000.000 arrotondato.

Verificando tale dato tramite la capitalizzazione dell'utile netto 2019, aumentato del canone di cui *infra* §6.3, dopo il 27,9% d'imposte sul reddito, al maggiore tasso composto (t) del 5,00% (tenendo conto del rischio da previsioni correlato al lungo termine), il valore economico calcolato con tale criterio ( $VE_2$ ), peso 60,00% ( $p^{II}$ ), è di euro 12.396.000 arrotondato, a fronte di un valore economico medio aritmetico ponderato (VE) di euro 12.000.000 (arrotondato), ai bordi del 70% circa del valore della produzione <sup>(54)</sup>.

Questi i calcoli di matematica attuariale, avendo indicato con:

---

<sup>(53)</sup> Così come si desume dal bilancio 2019 dell' A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

<sup>(54)</sup> Qui senza andare oltre.

Sul valore economico d'azienda, si rinvia, tra le numerosissime opere, a quelle di BALDUCCI D., *La valutazione dell'azienda*, FAG, Milano, 1992; BOLONGARO R., CEPPELLINI P., CRISTOFORI G., *Perizia di stima e capital gains*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 1998; CALZONI M., *La valutazione delle quote sociali* in CAMPADELLI G. – VANNONI F.A., *Le cessioni di quote sociali*, Maggioli E., Rimini, 1997; COPELAND T., KOLLER T., MURRIN J., *Il valore dell'impresa*, Il Sole – 24 Ore, Milano, 1991; DEL PERUGIA S., MARIOTTI M., *Il valore dell'avviamento*, Buffetti E., Roma, 1990; FIGA' – JALAMANCA G., *Il valore nominale delle azioni*, Giuffrè E., Milano, 2001; GIANNETTI R., *Dal reddito al valore. Analisi degli indicatori di creazione di valore basati sul reddito residuale*, Seconda edizione rivista e ampliata, Giuffrè E., Milano, 2013; GUATRI L., *La valutazione delle aziende*, Egea, Milano, 1990; GUATRI L., *Le qualità delle valutazioni: una metodologia per conoscere e misurare l'errore*, EGEA, Milano, 2007; GUATRI L., BINI M., *I moltiplicatori nella valutazione delle aziende*, 2 tomi, Egea, Milano, 2002; GUIDI G. A., *Valutazione del marchio*, Mucchi E., Modena, 1992; MARASCA S. (a cura di), *I principali fattori di incertezza nella valutazione d'azienda. Identificazione, analisi e modalità di gestione*, Giuffrè E., Milano, 2014; MAZZA G., *Problemi di assiologia aziendale*, Giuffrè E., Milano, 1997; MELE R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003; MIGLIETTA A., *Le valutazioni nelle operazioni di fusione*, Etas Libri, Milano, 1991; ORICCHIO G., *La stima dell'aleatorietà nelle valutazioni del capitale economico d'impresa*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994; VIEL J., BREDET O., RENARD M., *La valutazione delle aziende o delle parti d'azienda*, Etas Libri, Milano, 1973; ZANDA G. – LACCHINI M. – ONESTI T., *La valutazione delle aziende*, Giappichelli, Torino, 2013; VENTORUZZO M., *Recesso e valore della partecipazione nelle società di capitali*, Giuffrè E., Milano, 2012.

VE	=	valore dell'avviamento commerciale	
CEV	=	canone esercizio farmacia (euro 590.035 nel 2019)	
q	=	1+(r - g)	[1]
r	=	tasso composto di attualizzazione (4,00%)	
t	=	tasso di capitalizzazione (con t > r) (5,00%)	
g	=	tasso di sviluppo annuo dell' <i>Ebitda</i> (0,5%)	
i	=	anni di riferimento da 1 a n.	
n	=	numero massimo degli anni considerati pari a 10	
Re	=	risultato di esercizio 2019 (euro 194.382)	
imp.	=	imposte sul reddito (27,9%)	
r <sup>I</sup>	=	tasso di capitalizzazione > r (5,00%)	
<i>Ebitda</i>	=	2019 (euro 705.978)	
VE <sub>1</sub>	=	VE calcolato con il criterio dell'attualizzazione dell' <i>Ebitda</i> aumentato del CEV	
VE <sub>2</sub>	=	VE calcolato con il criterio della capitalizzazione del risultato di esercizio (che somma il CEV dopo le imposte)	

poi sostituendo si ha:

VE	=	VE <sub>1</sub> • p <sup>I</sup> + VE <sub>2</sub> • p <sup>II</sup>	[2]
p <sup>I</sup> di VE <sup>1</sup>	=	40,00%	
p <sup>II</sup> di VE <sup>2</sup>	=	60,00%	
p	=	(p <sup>I</sup> + p <sup>II</sup> ) = 100%	[3]
VE <sub>1</sub>	=	( <i>Ebitda</i> + CEV) {[1 + (r - g) <sup>n</sup> ] - 1 / (r - g) • [1 + (r - g) <sup>n</sup> ]}	[4]
VE <sub>2</sub>	=	[Re + CEV (1 - imp.)] • 1/t	[5]

che si accetta se il coefficiente di varianza è ±10%

Proseguendo, indicando con:

sqm	=	scarto quadratico medio
Cv	=	coefficiente di varianza

queste le formule

$$\text{sqm} = \sqrt{\{(VE_1 - VE)^2 + (VE_2 - VE)^2\} / 2} \quad [6]$$

$$\text{cv} = (\text{sqm} / VE) \cdot 100 \quad [7]$$

con:  
cv = 2,00%; si accetta

## 2.7 Il contenuto rischio d'impresa

Il contenuto rischio aziendale trae fonte nel significativo *cash flow* operativo (ante canone per l'esercizio del servizio), nell'intensità del capitale investito in immobilizzazioni nette e nel capitale investito in generale.

La gestione non registra perdite di esercizio (<sup>55</sup>).

## 3. Il riepilogo della qualità offerta

Il riepilogo della economicità dell'offerta sopra illustrata, risulta coerente con gli obiettivi del precedente §1.

(<sup>55</sup>) Sul concetto di rischio d'impresa si rinvia alla precedente nota n. 8 a piè di pagina.



## Capitolo VIII

### OSSERVAZIONI FINALI E CONCLUSIONI

## Osservazioni finali e conclusioni

**SOMMARIO: 1. Osservazioni finali – 2. Concludendo sulle ragioni della forma di affidamento prescelta in coerenza con i requisiti previsti dall'ordinamento – 3. Osservazioni finali riferite al fattore “qualità” a favore dei ferraresi – 4. Quadro sinottico finale dell'applicazione dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016 – 5. Conclusioni**

### 1. Osservazioni finali

Atteso ogni sovrana decisione del massimo consesso comunale in materia di assunzione del servizio farmaceutico comunale, il modulo gestorio dell'*in house*, sulla base dell'ampio caleidoscopio delle considerazioni sopra esposte (in simmetria informativa con il dettato dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016) **risulta pertanto coerente** con il perseguimento della tutela del diritto alla salute da parte dei ferraresi e quindi al perseguimento dell'interesse generale del Comune di Ferrara.

### 2. Concludendo sulle ragioni della forma di affidamento prescelta in coerenza con i requisiti previsti dall'ordinamento

A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. è una società *in house*, il cui affidamento del servizio locale è conforme ai requisiti previsti dalla normativa unionista ed interna, in quanto il capitale societario è a livello diretto ed indiretto totalmente pubblico, sussiste un controllo sul gestore analogo a quello svolto sui propri organi e si registra uno svolgimento dell'attività in via esclusiva per l'amministrazione sociale e relativa utenza.

Per quanto riguarda la sussistenza dei tre requisiti citati, richiesti dall'ordinamento e dalla giurisprudenza, si rileva che il vigente statuto della società prevede il requisito della “totale partecipazione pubblica” diretta ed indiretta.

In merito al requisito del “controllo analogo” non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio pubblico secondo le regole del diritto societario, ma deve essere configurato un rapporto che determini, da parte dell'Amministrazione pubblica, un potere di direzione e di supervisione dell'attività del soggetto partecipato e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo, come più volte espresso dalla Corte di Giustizia Europea, dalla Corte costituzionale, dalla Corte di cassazione, dal Consiglio di Stato, TAR, Corte dei conti, e dalla dottrina. In altri termini è necessario che l'ente (in questo caso il Comune di Ferrara) possa esercitare un controllo effettivo e preventivo sulla gestione della società così come avviene per i servizi interni dell'ente interessato.

Per la giurisprudenza nazionale ci si riferisca tra tante alla pronuncia del Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n° 762/2013 che per controllo analogo intende... *«un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario..... Sono ritenuti indici del controllo analogo, oltre che la partecipazione totalitaria pubblica, taluni penetranti poteri di vigilanza...»*.

Lo statuto di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. risponde a dette esigenze attraverso le seguenti clausole:

- a) clausole statutarie;
- b) clausole attinenti alla nomina degli organi sociali;
- c) clausole di tipo gestionale-informativo.

In linea con quanto previsto dalla normativa italiana per il modello di amministrazione tradizionale, la *governance* della Società è affidata ad un amministratore unico che svolge un ruolo attivo nella guida strategica della stessa.

Sussiste il Collegio sindacale.

Nell'organigramma sussiste la figura del Direttore generale.

### 3. Osservazioni finali riferite al fattore "qualità" a favore dei ferraresi

Ecco che allora, in un mondo in continua (e sempre più rapida) evoluzione, ed in cui lo sviluppo del territorio è sempre più da misurarsi in termini comparativi (e cioè con gli altri territori alternativi) anziché autoreferenziali, l'unico elemento che necessariamente "sta fermo" è il territorio stesso che, quindi, è soggetto all'arricchimento o al depauperamento di risorse che ne permettono lo sviluppo non solo socio-economico ma anche etico.

Il territorio non è più uno spettatore passivo, al contrario la "competizione fra territori" sta diventando sempre più feroce e l'aumento della capacità competitiva deve focalizzare l'attenzione di tutti coloro, istituzioni e persone, cui sta a cuore uno specifico territorio sia in quanto responsabili del governo del territorio stesso, sia perché, per i più vari motivi, si sentono ad esso "legati".

Prevedibilmente, nel futuro, questa tensione competitiva non accennerà a diminuire e, anzi, aumenterà; il che significa che deve aumentare la capacità di mantenere e attrarre quelle risorse che sono ritenute significative, ovvero di fornire risposte ai bisogni individuali locali in un'ottica di competitività, a partire dalla tutela del diritto essenziale della salute.

Altre quattro osservazioni finali.

La *prima* è che non si può essere competitivi su tutto e, quanto più il territorio considerato è "limitato", tanto più bisognerà selezionare ciò su cui competere (e cioè su quale giacimento economico-sociale agire) e in che modo per lo sviluppo dell'individuo (in senso specifico) e del territorio (in senso ampio).

La *seconda* è che il numero dei fattori e delle variabili che influenzano la competitività aumenta sempre più e che questi fattori, pur variando nel tempo per cause diverse, dovranno sempre più fare i conti con l'individuo (in quanto "persona").

La *terza* è che il processo "naturale" (cioè senza un preciso e forte intervento del decisore pubblico locale di sostanziale modifica) evolve in modo sempre più positivo (se la realtà complessiva del territorio si sviluppa in modo più che proporzionale rispetto ai territori alternativi) o negativo (nel caso inverso).

Con i termini usuali, antropomorfi, si può dire che si entra, rispettivamente, in un circolo virtuoso o vizioso : in termini più tecnici si dovrebbe parlare di un sistema di adattamento socio-ambientale locale, capace via via di rimuovere i vincoli legati alla qualità della vita della persona (passando, per quanto qui interessa, dalla grammatica delle ipotesi di lavoro alla condivisione degli interventi locali) e di consolidare le opportunità di valorizzazione sociale del territorio stesso (inteso – ovviamente – come insieme di persone).

La *quarta*, ed ultima osservazione, costituisce una sintesi della trama e dell'ordito di tutto l'analisi del presente capitolo, ed è da individuarsi nello stimolo e nella passione che tutti i protagonisti (a vario titolo) interessati dovranno dimostrare di possedere nell'intraprendere la *mission* di cui trattasi (cfr. *supra* la fig. 5).

E' poi evidente che l'impatto sociale della migliore qualità della vita finale delle persone, è tale da generare valori intangibili capaci di via via generarne di tangibili[ssimi] per i citati protagonisti (a partire dalla salute).

#### 4. **Quadro sinottico finale dell'applicazione dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016**

La tav. 12 riporta (nell'Appendice che segue) quanto in rubrica, come da appendice 1.

#### 5. **Conclusioni**

Sulla base dell'articolato impianto motivazionale anzi analizzato si può pertanto ragionevolmente concludere che (comunque) sussistono le circostanze per il mantenimento dell'assunzione dell'esercizio servizio farmaceutico pubblico, ricorrendo al modulo *in house* della gestione del servizio di distribuzione farmaceutica comunale nel Comune di Ferrara, atteso che l'offerta formulata dall'attuale gestore *in house* A.F.M. Farmacie Comunali s.r.l., risponde ai requisiti dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016.

Nel contempo si può osservare che la presente *Relazione* ha quindi rispettato gli aspetti di metodo e di merito che si era prefissata (cfr. *supra*, pag. 10).

## **Appendice**

1. Quadro sinottico finale dell'applicazione dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016

(tav. 12)

La presente relazione	Art. 9, c. 1, l. 475/1962 i moduli gestori	Il contesto di riferimento in generale	Il contesto di riferimento bilancistico	La bontà della forma di gestione	Il mancato ricorso al mercato	Gli obiettivi ed i risultati					L'ottimale impiego delle risorse pubbliche	I benefici per la collettività di riferimento	Osservazioni finali e conclusioni
						di obblighi di servizio e di universalità	di socialità	di efficienza	di economicità	di qualità del servizio			
In economia	Cap. IV, §1; Cap. V, § 2.2												
Azienda speciale monocomunale	Cap. IV, §1; Cap. V, § 2.3												
Azienda speciale consortile	Cap. IV, §1; Cap. V, § 2.4												
<i>In house</i>	Cap. IV, §1; §2; Cap. V, § 2.7; Cap. IX, §§ 1, 2, 3												
Società mista	Cap. IV, §1; Cap. V, § 2.6; Cap. VI, tutto												Cap. VI
Concessione a terzi	Cap. IV, §1; Cap. V, § 3.5; Cap. VI, tutto												Cap. VI
I moduli gestori residui	Cap. IV, §1; Cap. V, § 2.8												

(segue)

(segue)

La presente relazione	Art. 9, c. 1, l. 475/1962 i moduli gestori	Il contesto di riferimento in generale	Il contesto di riferimento bilancistico	La bontà della forma di gestione	Il mancato ricorso al mercato	Gli obiettivi ed i risultati					L'ottimale impiego delle risorse pubbliche	I benefici per la collettività di riferimento	Osservazioni finali e conclusioni
						di obblighi di servizio e di universalità	di socialità	di efficienza	di economicità	di qualità del servizio			
Cap. I, tutti i §§		X				X							
Cap. II, tutti i §§			X					X	X				
Cap. III, tutti i §§		X			X								
Cap. IV, §4										X		X	
Cap. IV, §4.1												X	
Cap. IV, §4.2						X	X	X		X			
Cap. IV, §4.3									X				
Cap. IV, §4.4					X								
Cap. V, §4.2				X								X	
Cap. V, §2.3				X						X			
Cap. V, §2.4				X						X	X	X	
Cap. V, §2.5				X									
Cap. V, §2.6				X		X	X						

(segue)

(segue)

La presente relazione	Art. 9, c. 1, l. 475/1962 i moduli gestori	Il contesto di riferimento in generale	Il contesto di riferimento bilancistico	La bontà della forma di gestione	Il mancato ricorso al mercato	Gli obiettivi ed i risultati					L'ottimale impiego delle risorse pubbliche	I benefici per la collettività di riferimento	Osservazioni finali e conclusioni
						di obblighi di servizio e di universalità	di socialità	di efficienza	di economicità	di qualità del servizio			
Cap. V, §2.7				X	X							X	
Cap. V, §2.8				X							X		
Cap. V, §3						X	X	X	X				
Cap. V, §4					X			X	X			X	
Cap. V, §5								X	X		X		
Cap. VII, §1								X	X				
Cap. VII, §2								X	X				
Cap. VII, §2.1								X	X				
Cap. VII, §2.2								X	X				
Cap. VII, §2.3								X	X				
Cap. VII, §2.4								X	X				

(segue)

(segue)

La presente relazione	Art. 9, c. 1, l. 475/1962 i moduli gestori	Il contesto di riferimento in generale	Il contesto di riferimento bilancistico	La bontà della forma di gestione	Il mancato ricorso al mercato	Gli obiettivi ed i risultati					L'ottimale impiego delle risorse pubbliche	I benefici per la collettività di riferimento	Osservazioni finali e conclusioni
						di obblighi di servizio e di universalità	di socialità	di efficienza	di economicità	di qualità del servizio			
Cap. VII, §2.5								X	X				
Cap. VII, §2.6								X	X				
Cap. VII, §2.7								X	X				
Cap. VIII, §1													X
Cap. VIII, §2													X
Cap. VIII, §3										X			
Cap. VIII, §5													X

(Fonte: La presente relazione)

## **Postfazione**

Concludendo di può osservare che sono state riportate le condizioni di mantenimento dell'assunzione del servizio farmaceutico pubblico, del modulo gestorio, dell'affidamento del servizio ad A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., in una logica di «qualità» e di «economicità» prescritte, per il ri-affidamento del servizio di cui trattasi, dall'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016.

Il tutto, in coerenza con i moduli gestori di cui all'art. 9, c. 1, l. 475/1968 (legge Mariotti), così come novellati dall'art. 10, c. 1, l.362/1911.

Il quadro sinottico finale (cfr. la tav. 12 in Appendice 1) guida il lettore nel correlare le disposizioni del citato art. 192, c. 2 con quanto analiticamente affrontato nella presente relazione.

## Prospettive

Della presente relazione si terrà conto in sede di mantenimento dell'assunzione dell'esercizio del servizio di cui trattasi, della conferma del modulo gestorio, del (ri-)affidamento *in house* del servizio farmaceutico di cui trattasi all'A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. da parte (se così sarà) del Consiglio comunale del Comune di Ferrara, ai fini dell' oggettiva illustrazione dell'ottimizzazione del rapporto "*qualità/economicità*" implicito nell' offerta di detto gestore.

Quanto sopra a livello di *metodo*.

La sopraccitata offerta ha approfondito, *nel merito*, la componente "qualità" e la componente "economicità" da leggersi (*rectius* : interpretarsi) al denominatore del rapporto anzidetto, in stretta simmetria informativa con il dettato dell' art. 192, c. 2, del codice dei contratti pubblici.

Di ciò ne terrà conto il massimo consesso comunale per la nuova scadenza (e di quant'altro ritenuto necessario) del contratto di servizio per il servizio di cui si è trattato.

## Sitografia

- A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l., (<https://www.afm.fe.it/>);
- ANAC (<http://www.anticorruzione.it>)
- Banca d'Italia (<https://www.bancaditalia.it/>)
- Codice civile ([www.altalex.com/](http://www.altalex.com/))
- Comune di Ferrara (<https://www.comune.fe.it/>)
- Consiglio di Stato/TAR ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it))
- Corte dei Conti, <http://www.corteconti.it/>)
- Corte di Cassazione, (<http://www.cortedicassazione.it>)
- Corte Costituzionale, (<https://www.cortecostituzionale.it/>)
- dMSE dell'8/8/2014, (<https://www.mise.gov.it/>);
- Eurostat, (<https://ec.europa.eu/eurostat/>)
- Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale (<https://www.holdingferrara.it/>)
- Invitalia [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it); [www.spl.invitalia.it](http://www.spl.invitalia.it); [osservatoriospl@invitalia.it](mailto:osservatoriospl@invitalia.it)
- Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it))
- Medio Banca ([www.mediobanca.com/](http://www.mediobanca.com/))
- MEF, (<https://www.mef.gov.it/>)
- Ministero dello Sviluppo Economico (<http://www.sviluppoeconomico.gov.it>)
- Normattiva ([www.normattiva.it](http://www.normattiva.it))
- Utilitatis : [www.utilitatis.org](http://www.utilitatis.org)



COMUNE DI FERRARA

A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.R.L.

**CONTRATTO DI SERVIZIO  
PER LA GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI**

**COMUNE DI FERRARA**

**A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.**

\*\*\*

Prot. Gen.le n. ....

**CONTRATTO DI SERVIZIO**

**TRA IL COMUNE DI FERRARA E LA SOCIETÀ “A.F.M. – FARMACIE  
COMUNALI FERRARA S.R.L.” PER LA GESTIONE DELLE FARMACIE  
COMUNALI**

\*\*\*

Con la presente scrittura privata, da valere come legge

**TRA**

**il COMUNE DI FERRARA**, con sede in Ferrara, Piazza Municipale n. 2, codice fiscale 00297110389, che interviene nella persona del Direttore Generale del Comune di Ferrara Avv. Sandro Mazzatorta, in forza della deliberazione del Consiglio Comunale PG. n. .... del ..... esecutiva ai sensi di legge (di seguito denominato “Comune”),

**E**

**la Società “A.F.M. - FARMACIE COMUNALI FERRARA S.R.L.”** con sede legale in Ferrara, Via Foro Boario, 57, codice fiscale/partita IVA 01372010387, rappresentata dall'Amministratore Unico Holding Ferrara Servizi Srl nella persona del Presidente e Legale rappresentante dott. Luca Cimarelli (di seguito denominata “Società”)

**PREMESSO**

- che con deliberazione di C.C. n. 43/47079 in data 10/3/95, venne disposta la trasformazione in Azienda Speciale dell'Azienda Municipalizzata A.F.M. Farmacie Comunali di Ferrara, ai sensi della ex legge 142/90, approvandone lo Statuto;
- che con deliberazione di C.C. n. 12/24681 in data 07/05/2012, venne 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;

- che 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 dalla società unipersonale del Comune di Ferrara "Holding Ferrara Servizi S.r.l.";
- che, 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;
- che la società A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l è stata costituita secondo il modello organizzativo *in house providing*, come definito dall'art. 2, c. 1, lett. o), d.lgs. n. 175 del 2016;
- che il Comune di Ferrara ha inoltrato all'Autorità nazionale anticorruzione domanda di iscrizione all'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti, come previsto dall'art. 192, c. 1, d.lgs. 50/2016;
- che il Comune di Ferrara, con delibera di Consiglio Comunale n. .... del ..... ha affidato la gestione delle proprie n. 11 farmacie pubbliche, motivando detto affidamento ai sensi dell'art. 192, c. 2, d.lgs. 50/2016;
- che 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;

- che, il vigente Contratto di Servizio, avrà decorrenza dal 1 gennaio 2021 e giungerà a scadenza il prossimo 31.12.2025;
  - che le parti intendono, considerata la prossima scadenza, sottoscrivere un nuovo Contratto di Servizio tramite il quale definire gli obblighi reciproci che ciascuna parte si assume per la gestione del servizio pubblico in questione nel rispetto delle leggi, statuti, regolamenti e altre disposizioni in materia, nonché al fine di garantire il controllo dell'ente sull'attività di gestione della società ed il contemporaneo perseguimento degli obiettivi dell'amministrazione comunale;
  - che il presente contratto di servizio è stato approvato dal Comune di Ferrara, con delibera di Consiglio Comunale n. .... del ....., e dagli organi sociali di A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l.", con delibera n..... del .....
- tutto ciò premesso

### **SI CONVIENE E SI STIPULA**

quanto segue:

#### **Art. 1 - Oggetto del contratto di servizio**

1. Oggetto del presente contratto è l'affidamento da parte del Comune di Ferrara alla Società "A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l." della gestione delle farmacie di cui è titolare, nonché la regolazione dei rapporti e delle obbligazioni reciproche conseguenti all'affidamento. Il servizio oggetto dell'affidamento è da considerarsi ad ogni effetto servizio pubblico, la cui erogazione da parte della Società deve avere pertanto, carattere di regolarità, continuità e completezza nel rispetto della vigente normativa e delle finalità statutarie. L'affidamento si estenderà anche alle farmacie che, eventualmente, dovessero essere istituite nel corso della validità del presente contratto e per le quali il Comune eserciterà il diritto di prelazione ai sensi di legge.
2. L'affidamento alla Società di cui al comma precedente è concesso a titolo oneroso per il periodo di durata del presente contratto.

3. L'affidamento è concesso mediante il ricorso all'istituto dell'“*in house providing*”, in virtù del fatto che la Società è a totale capitale pubblico diretto ed indiretto ed il Comune è in grado di esercitare, direttamente o indirettamente, nei suoi confronti un “controllo analogo” a quello che esercita verso i propri servizi.

4. Il Comune potrà affidare, ai sensi di legge, alla Società ulteriori servizi, connessi o complementari all'oggetto del presente contratto, anche se temporanei, alle condizioni che saranno definite dalle Parti con apposite integrazioni al presente contratto.

#### **Art. 2 - Obiettivi e standard – Carta dei Servizi**

1. La Società, nello svolgimento dei servizi affidati, persegue, in particolare, oltre agli scopi definiti dall'art. 4 dello Statuto, i seguenti ulteriori obiettivi quali:

- il raggiungimento degli *standard* di servizio individuati dalla “Carta dei servizi della Farmacia”;
- promuovere l'uso corretto del farmaco;
- favorire l'acquisto, anche attraverso prezzi agevolati, dei farmaci generici non rientranti/coperti dal SSN e prodotti di prima necessità rivolti ad anziani con malattie croniche ed alla prima infanzia;
- consentire l'accesso e l'informazione ai farmaci omeopatici;
- garantire un ampio orario di apertura delle sedi farmaceutiche che tenga conto delle esigenze della collettività di riferimento, in linea con la collocazione territoriale delle stesse;
- attivare politiche di contenimento dei prezzi per le fasce più bisognose della popolazione;
- promuovere, organizzare ed attuare sistematicamente all'interno delle farmacie e sul territorio iniziative e servizi di educazione e informazione sanitaria tese a sviluppare progetti di prevenzione, anche nell'ambito di programmi del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale;

*All. B – Schema di Contratto di Servizio*

- effettuare consegne a domicilio dei farmaci per gli utenti non autosufficienti, portatori di handicap o non in grado di recarsi in farmacia (dietro certificazione medica) in collaborazione con l'associazionismo ed il volontariato;
- distribuire medicinali e prodotti assimilati a favore dei cittadini indigenti secondo gli accordi assunti di volta in volta con l'Amministrazione Comunale;
- distribuire presidi sanitari per conto del S.S.N.
- uniformare i propri comportamenti a criteri di obiettività, giustizia, imparzialità, uguaglianza, non discriminazione;
- assicurare il buon andamento della gestione;
- garantire la massima partecipazione attiva degli utenti, riconoscendo loro la possibilità di proporre soluzioni migliorative del servizio farmaceutico compatibili con le condizioni date, di esprimere giudizi e valutazioni, di poter ottenere risposte precise ed eque alle proprie eventuali contestazioni e critiche, entro tempi stabiliti;
- assicurare la massima trasparenza in tutta l'attività di gestione fornendo la più completa ed efficace informazione ai cittadini-utenti;
- adattare il servizio ai bisogni degli utenti e svolgere una puntuale valutazione delle azioni intraprese per il miglioramento della qualità del servizio in rapporto alla soddisfazione dell'utenza;
- ricercare una relazione con gli utenti improntata al dialogo ed alla comprensione delle singole esigenze;
- garantire il diritto di riservatezza degli utenti, alla non diffusione delle notizie riguardanti sia l'acquisto di qualsiasi prodotto, che il tipo di prestazione eventualmente fruita dalla clientela;
- garantire un servizio efficiente ed efficace attraverso l'impiego di personale e/o collaboratori adeguatamente preparati e competenti, in grado di rispondere in maniera precisa e tempestiva ai bisogni ed alle richieste degli utenti;

- fornire i servizi assicurando piena accessibilità e disponibilità di locali e la predisposizione di appositi spazi e distanze con riguardo sia alla vendita dei farmaci da banco che all'effettuazione dei servizi di base;
  - nell'ambito delle modalità stabilite dalle normative regolatrici di settore, assicurare che il servizio oggetto di affidamento sia erogato in modo continuativo, regolare e senza interruzioni.
2. Casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio potranno verificarsi soltanto per scioperi o cause di forza maggiore.
  3. Ogni caso di funzionamento irregolare o interruzione del servizio dovrà essere formalmente comunicato al Direttore Generale del Comune da parte della Società che dovrà adottare tutte le misure possibili per limitare al minimo i tempi del disservizio e i disagi agli utenti.
  4. La Società, nell'espletamento dei servizi, si impegna a dimostrare e a rendicontare il perseguimento del miglioramento del servizio, mantenendolo adeguato, per qualità e quantità delle prestazioni rese, alle esigenze della comunità locale e all'evoluzione della normativa nel rispetto della sensibilità dei cittadini.
  5. Il soggetto gestore dispone della Carta dei servizi approvata dall'organo amministrativo della stessa, salvo modifiche con pari procedura.

### **Art. 3 – Strumenti**

1. Per il raggiungimento degli obiettivi e degli standard previsti dall'art. 2. La Società dovrà prevedere l'utilizzo dei seguenti strumenti:
  - qualificazione e formazione delle risorse umane a disposizione promuovendone e migliorandone la professionalità;
  - attivazione di tecniche di comunicazione al cliente (interviste, indagini di mercato, etc.) interno ed esterno;
  - realizzazione di cicli di conferenze e dibattiti;
  - realizzazione di materiale informativo sanitario e distribuzione periodica al cittadino come primo *step* di un processo di ottimizzazione della prevenzione sanitaria realizzata in farmacia;

- organizzazione stellare delle farmacie, suddivise per quartiere, in modo da diversificare la politica aziendale a seconda della diversa composizione demografica, livello economico e esigenze degli abitanti di ciascun quartiere, in una logica che ipotizza la farmacia comunale come centro di servizi socio-sanitari e quindi punto di riferimento a livello di quartiere;
- agevolazioni e campagne promozionali a fasce "deboli" della popolazione;
- attivazione di rapporti di collaborazione con l'associazionismo, il volontariato, altri enti pubblici;
- supporto all'associazionismo anche attraverso la messa a disposizione di locali per l'esercizio di attività connesse con quelle aziendali.

#### **Art. 4 – Canone**

1. Il diritto alla gestione delle farmacie di cui è titolare il Comune è attribuito alla Società a titolo oneroso per tutto il periodo di durata del presente Contratto.
2. A tal fine, la Società corrisponderà al Comune per il diritto alla gestione delle farmacie comunali un canone annuo pari al 3,5% per le annualità 2021 e 2022 e pari al 3,75% per le annualità 2023, 2024 e 2025 dei ricavi netti da farmacia, esclusi ricavi da prestazioni CUP e prestazioni e servizi effettuati per conto della ASL.
3. La Società trasmetterà al Comune, con dichiarazione sottoscritta dall'Amministratore Unico, l'ammontare dei ricavi annui di cui al comma precedente, entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello di riferimento. La liquidazione del canone annuale avverrà entro il mese di dicembre. Per ogni giorno di ritardo nel pagamento, anche parziale, del canone alle scadenze pattuite si applicherà un interesse di mora del 5% su base annua.
4. Le Parti si riservano la possibilità di rinegoziare, con specifico atto deliberativo dell'organo giuntale comunale e amministrativo della società il canone di esercizio annuale, a partire dal 2021 compreso, alla luce di documenti e concordati tra detti organi, interventi e/o investimenti di valorizzazione svolti dalla Società per il miglioramento degli standard di servizio e degli aspetti socio-sanitari della

collettività. La procedura è avviata in tempo utile per gli assestamenti dei bilanci di previsione in corso ovvero dei nuovi bilanci di previsione.

**Art. 5 – Durata del contratto**

1. Il presente contratto ha durata di 5 (cinque) anni a partire dal 01.01.2021 e, fatte salve le ipotesi di anticipata risoluzione di cui al successivo art. 10, l'eventuale rinnovo, se consentito dalle norme, sarà subordinato ad espresso accordo tra le Parti.
2. La Società è tenuta a garantire, alle condizioni al tempo in essere, la continuità della gestione fino al subentro dell'eventuale nuovo affidatario.
3. E' data facoltà all'Amministrazione Comunale di recedere anticipatamente dal contratto con preavviso di almeno 6 mesi da comunicarsi con raccomandata con avviso di ricevimento, qualora, a seguito di una eventuale modifica delle vigenti disposizioni di legge, venga a mutare il quadro regolatorio in materia.

**Art. 6 – Responsabilità e obblighi della Società**

1. Dalla data di affidamento, la Società sarà unica responsabile della gestione del servizio oggetto del presente contratto, sotto il profilo tecnico, organizzativo, economico e finanziario.
2. La Società si impegna ad uniformare l'erogazione del servizio ai principi generali di cui alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".
3. La Società, inoltre, si impegna:
  - a. a 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 la pubblica 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;
  - b. a gestire il servizio farmaceutico con proprio personale o anche facendo ricorso alla collaborazione con associazioni di volontariato;

*All. B – Schema di Contratto di Servizio*

- c. a sostenere tutti i costi dell'attività affidata;
- d. a stipulare idonee polizze assicurative inerenti la responsabilità civile verso terzi derivante dall'attività;
- e. ad affidare la conduzione tecnica delle farmacie a personale iscritto all'albo dei farmacisti;
- f. ad 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;
- g. a garantire al Comune l'accesso ai dati e alle informazioni relativi 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;
- h. a 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;
- i. ad 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.
- j. pena la risoluzione del contratto e del rimborso delle maggiori spese e danni che derivassero all'ente locale per effetto della seguente inadempienza, è tassativamente vietata la cessione totale o parziale del presente contratto di servizio pubblico (in qualunque forma o in qualunque circostanza, nessuna esclusa) di cui al presente contratto. È altresì vietata la cessione dei relativi crediti se non previa autorizzazione espressa del Comune.

4. 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-patrimoniali 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.

5. La Società predispone annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale, da pubblicarsi contestualmente alla chiusura del predetto esercizio, la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, d.lgs. n. 175 del 2016, contenente: il programma di valutazione del rischio aziendale *ex art.* 6, c. 2, d.lgs. n. 175 del 2016; la relazione sul monitoraggio e verifica del rischio da crisi aziendale per l'esercizio di riferimento *ex art.* 14, c. 2, d.lgs. n. 175 del 2016; la sezione dedicata agli strumenti integrativi di governo societario *ex art.* 6, cc. 3 e 5, d.lgs. n. 175 del 2016. La relazione di governo terrà conto dei seguenti indicatori, salvo diverse proposte da parte dell'organo amministrativo alla Giunta comunale come da relative deliberazioni: (a) indicatori di contesto: 1) kmq del territorio di riferimento come da "pianta organica"; 2) n° abitanti residenti; 3) densità abitativa (n° ab./kmq della citata "pianta organica"); 4) numero addetti puntuali al 31 dicembre e medi su base annua in farmacia (di cui, a libro paga, numero; di cui non a libro paga, numero e status); 5) superficie al pubblico del punto vendita; 6) numero delle ricette SSN evase; 7) valore del ricettato totale e medio aritmetico per singola ricetta (netto Iva stimata all'11% salvo modifiche); 8) nuclei famigliari ricompresi nella superficie di cui al parametro a.1); 9) per gli abitanti di cui al parametro a.2, reddito pro capite Irpef; 10) reddito Irpef complessivo ovvero l'ultimo valore noto indicando l'anno di rilevazione Istat nella superficie di cui al parametro a.1; 11) giorni lavorativi; (b) indicatori di efficienza: 1) % ed importi per linea di etico, etc

*All. B – Schema di Contratto di Servizio*

e parafarmaco classe A1 di conto economico; 2) sconto al pubblico in farmacia; 3) tassa SSN; 4) % ed importi per canale, contanti; SSN, fatture a quadratura della classe A1 di conto economico; 5) sconto medio commerciale all'acquisto, distinto per linea di prodotto su etico, otc e parafarmaco, coincidente con il 1° margine di contribuzione (nel seguito, 1° MCL), da cui: + scorte iniziali + acquisti – scorte finali = costo del venduto; classe A1 di conto economico – costo del venduto = 1° MCL; da cui:  $1^\circ \text{ MCL} / \text{classe A1} \cdot 100$ ; a seguire, a quadratura:  $1^\circ \text{ MCL} - \text{sconto al pubblico in farmacia} - \text{altre rettifiche (da indicare con i relativi valori)} = \text{MCL di conto economico a quadratura}$ ; 6) % del valore dei resi ad Assinde sulla classe A1 di conto economico; 7) elenco di servizi al pubblico erogati (i) in farmacia; (ii) per il tramite della farmacia; 8) numero di scontrini, valore complessivo, valore medio aritmetico semplice per singolo scontrino; (c) indicatori di efficacia: 1) ore di presenza in farmacia del parametro a.4) di cui ore anzidette riferite al personale a libro paga in % delle ore totali; 2) indicatore di creazione di valore in farmacia per ora di presenza come da classe A1 di conto economico per ore di presenza in farmacia; 3) MCL per ora di presenza in farmacia; 4) risultato operativo netto (classe A – B di conto economico per ore di presenza in farmacia; 5) risultato di esercizio per ore di presenza in farmacia; (d) indicatori economici: 1) variazione del valore della produzione (VP) tra gli esercizi  $n - (n - 1)$  di bilancio consuntivo; variazione dei costi totali di funzionamento (VP – risultato di esercizio tra gli stessi esercizi anzidetti; 2) variazione del costo del lavoro tra gli stessi esercizi anzidetti (classe B9 di conto economico); 3) variazione dei servizi esternalizzati tra gli stessi esercizi anzidetti (classe B7 di conto economico); 4) variazione della somma del costo del lavoro e dei servizi esternalizzati tra gli stessi esercizi anzidetti; 5) indice d'indebitamento, così calcolato:  $(\text{Passivo totale} - \text{Patrimonio netto}) / \text{Patrimonio netto} \cdot 100$  e incidenza dell'autofinanziamento stretto, sul valore della produzione così calcolato:  $(\text{risultato di esercizio} + \text{ammortamenti}) / \text{valore della produzione} \cdot 100$ ; 6) % ed importi delle voci A1, A4 e A5 sulla classe A di conto economico. La

Relazione di governo verificherà altresì il rispetto del vincolo di scopo di cui agli articoli 16, c. 3, e 6, c. 1, d.lgs. n. 175 del 2016.

#### **Art. 7 – Responsabilità e obblighi del Comune**

1. Il Comune si impegna ad agevolare il miglior espletamento del servizio affidato alla Società con particolare riferimento all'adozione di tutti i provvedimenti ed alla cura degli adempimenti ricompresi nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.

2. Il Comune, inoltre, si impegna:

- a. a consentire il massimo e più agevole accesso a tutte le informazioni in possesso del Comune senza addebito di costi (dati sulla popolazione, sul territorio, sull'ambiente, etc.) nel rispetto della disciplina sulla tutela dei dati personali;
- b. a cooperare per agevolare l'espletamento dei servizi affidati alla Società con particolare riferimento alla valutazione di proposte di miglioramento degli standard prestazionali dei servizi offerti quali, a titolo esemplificativo, proposte in ordine alla predisposizione di apposite aree di sosta per portatori di handicap, per il carico e scarico di merci, al miglioramento della segnaletica orizzontale per l'attraversamento pedonale in prossimità delle farmacie e della segnaletica verticale per l'indicazione della localizzazione delle stesse.

#### **Art. 8 – Divieto di subaffidamento del Contratto di servizio**

1. E' vietato, pena la risoluzione di diritto del contratto, il subaffidamento totale o parziale, nonché la cessione, sotto qualsiasi forma, del presente contratto.

#### **Art. 9 – Vigilanza e controllo del Comune**

1. Il Comune si riserva il diritto di controllare, anche tramite la propria società unipersonale "Holding Ferrara Servizi srl" alla quale spetta il coordinamento del gruppo societario appartenente al Comune, che la gestione del servizio avvenga nel pieno rispetto delle condizioni fissate dal presente contratto ed, in particolare, degli standard qualitativi definiti per gli specifici servizi.

2. Il Comune provvederà, attraverso il Direttore Generale, ai controlli complessivi sull'esecuzione del presente contratto, sul raggiungimento, mantenimento e

miglioramento degli standard qualitativi fissati dal Comune e sul rispetto della Carta dei Servizi.

3. Al fine di consentire al Comune di esercitare tale controllo, nonché per la verifica dell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa vigente, la Società si impegna a fornire tutte le informazioni dallo stesso richieste ed a consentire visite ed ispezioni ed ogni altra operazione conoscitiva di carattere tecnico.

4. La Società potrà segnalare al Comune, per l'assunzione dei provvedimenti di propria competenza, ogni elemento utile a garantire la piena osservanza della normativa di Settore.

5. I risultati delle verifiche e dei controlli e delle eventuali irregolarità riscontrate saranno segnalati all'organo amministrativo della Società per la messa in atto delle opportune azioni correttive.

6. Il Comune, in presenza di gravi irregolarità, può chiedere che vengano avviate le procedure per la pronuncia della decadenza dalla carica degli amministratori nell'ipotesi di assunzione di atti non rispettosi delle previsioni dello statuto e del presente contratto.

#### **Art. 10 – Risoluzione anticipata del contratto**

1. Il presente contratto si risolve di diritto:

- a. per inadempimento all'obbligo di destinare all'esercizio delle farmacie date in affidamento i mezzi necessari per la gestione delle stesse;
- b. per fallimento o assoggettamento ad altre procedure concorsuale della Società;
- c. per interruzione del servizio con chiusura dell'esercizio farmaceutico per una durata superiore a giorni 7 giorni consecutivi, quando sia imputabile a dolo o colpa grave della Società;
- d. per decadenza dell'esercizio della farmacia dichiarata all'Autorità sanitaria;
- e. per gravi inadempienze rispetto agli impegni assunti con il presente contratto ovvero gravi violazioni di disposizioni normative che regolamentano il servizio farmaceutico;

- f. per gravi e reiterate disfunzioni nell'erogazione delle prestazioni farmaceutiche;
2. Nelle ipotesi indicate al comma 1, il Comune potrà, mediante apposita dichiarazione, risolvere unilateralmente il presente contratto, riassumere direttamente la gestione del servizio in oggetto e prescrivere che siano avviate le procedure di liquidazione della società e/o assunzione delle azioni di responsabilità degli amministratori.
3. La risoluzione del contratto, fermo restando in ogni caso il diritto del Comune al risarcimento del danno subito, comporta la decadenza dell'affidamento del diritto della gestione delle farmacie.
4. La Società assicura in ogni caso la continuità dello svolgimento dei compiti alla stessa affidati, anche in caso di risoluzione del presente contratto, fino al momento in cui l'attività non sia stata affidata ad altro soggetto o riassunta dal Comune.
5. Se a causa dell'inosservanza delle disposizioni normative che regolamentano il servizio farmaceutico e delle clausole del presente contratto, fosse ordinata la sospensione o la cessazione del servizio, la Società non avrà comunque diritto di sospendere o ritardare il pagamento del canone e sarà tenuta responsabile dei danni patrimoniali arrecati e conseguentemente al pagamento dei medesimi.

**Art. 11 - Contestazioni e inadempimenti**

1. Qualora una Parte si rendesse inadempiente rispetto agli obblighi assunti con il presente contratto, l'altra dovrà darne formale diffida scritta contestando l'addebito. La diffida, da inviarsi mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, dovrà contenere l'esatta descrizione dei fatti contestati ed un congruo termine per l'adempimento.
2. Entro il termine indicato, la Parte alla quale è stato contestato l'addebito potrà presentare le proprie deduzioni o provvedere all'adempimento.

**Art. 12 – Riduzione della spesa del personale**

1. Qualora si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, la Società si impegna a ridurre le spese relative al proprio personale secondo quanto stabilito

dagli artt. 19, c. 5 e 20, c. 2, lett. f), d.lgs. 175/2016 (e, sussistendone le circostanze, 11, c. 3, stesso decreto).

2. La Società, inoltre, sulla base degli indirizzi forniti dal Comune, si impegna a garantire una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014.

### **Art. 13 – Partecipazione e trasparenza**

1. La Società garantisce la partecipazione del cittadino al servizio pubblico, sia per l'accesso alle informazioni che lo riguardano, sia per quanto riguarda la tutela del diritto alla corretta erogazione del servizio. A tali fini la Società riconosce il diritto di accesso del cittadino alle informazioni in proprio possesso, secondo le modalità disciplinate dalla Legge 7 agosto 1990 n. 241.

2. La Società, inoltre, è tenuta a osservare, ai sensi dell'art. 11 del vigente D.Lgs. n. 33/2013, le disposizioni in materia di obblighi sulla trasparenza e a pubblicare sul proprio sito web nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" le informazioni ed i dati richiesti dalla specifica normativa.

3. La Società s'impegna ad attuare iniziative di *customer satisfaction* che prevedano l'acquisizione periodica delle valutazioni degli utenti in relazione ai parametri contenuti nella Carta dei Servizi.

4. La società adotta strumenti di prevenzione e controllo della corruzione e promozione della trasparenza secondo le disposizioni normative vigenti (L. 190/2012 e s.m.i.) e nel rispetto delle linee guida delineate dell'ANAC (determinazione n. 1134.2017 e s.m.i.), impegnandosi a rispettare il Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) e ad attivare l'Organismo di Vigilanza di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231/2001, ed il codice etico nominando il relativo garante.

### **Art. 14 – Controversie e vertenze**

1. Per ogni contestazione che dovesse insorgere in ordine all'interpretazione, attuazione, esecuzione, validità, efficacia e risoluzione del presente contratto, ivi comprese quelle non risolte in base al precedente art. 10, sarà esclusivamente competente il Foro di Ferrara.

**Art. 15 - Spese contrattuali**

1. Le spese dipendenti e conseguenti alla stipula del presente contratto sono a carico della Società.

**Art. 16 – Disposizioni finali**

1. Il contratto dovrà essere interpretato secondo principi di buona fede nel rispetto dell'art. 1366 codice civile e secondo la legge della Repubblica italiana. Esso dovrà essere interpretato nella sua interezza attribuendo a ciascuna clausola il senso che ne deriva dal complesso dell'atto, tenendo conto della reale intenzione delle parti al tempo della sua sottoscrizione ai sensi degli artt. 1362 e 1363, codice civile.

2. Anche laddove non espressamente richiamate, al presente contratto si applicano le vigenti norme, i provvedimenti dell'Autorità competente, degli enti locali di altri corpi amministrativi, nonché le norme tecniche attinenti al servizio.

3. Tutti gli atti ed i documenti richiamati nel presente contratto, già esistenti o da realizzarsi, nonché la successiva corrispondenza, saranno sempre redatti nella lingua italiana e l'unità monetaria da utilizzarsi sarà esclusivamente l'euro.

Letto, confermato e sottoscritto

**p. IL COMUNE DI FERRARA**

**il Direttore Generale Avv. Sandro Mazzatorta**

**f.to digitalmente**

**p. A.F.M.- FARMACIE COMUNALI FERRARA S.r.l**

**L'Amministratore Unico Holding Ferrara Servizi Srl**

**Presidente Dott. Luca Cimarelli**

**f.to digitalmente**