



## **Comune di Novate Milanese**

Via Vittorio Veneto 18 – 20026 Novate Milanese MI  
Settore Segreteria generale Personale e organizzazione Sistema informatico

PEC [comune.novatemilanese@legalmail.it](mailto:comune.novatemilanese@legalmail.it)  
Telefono 02/354731

# **Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale (D.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2)**

**SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA**  
**Affidamento del servizio di gestione della Farmacia comunale**

**INTRODUZIONE E** La presente relazione, basata sui dati finanziari e contabili forniti dall'attuale gestore, la società Ascom s.r.l., inerenti anche storicità precedenti all'assunzione dell'incarico da parte di codesto Ufficio scrivente, è redatta ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.lgs 201/2022 al fine di motivare in ordine alla scelta della modalità di gestione del servizio farmacie comunali

Il Comune è titolare di n. 2 farmacie che attualmente sono gestite con affidamento in house alla società Ascom s.r.l. partecipata a 100% dal Comune di Novate Milanese

Il Comune di Novate Milanese, in forza del contratto di servizio n. 130 del 2 febbraio 2012, ha infatti affidato la gestione del servizio farmacie comunali alla società partecipata, In-House Providing, "ASCOM S.r.l." per un periodo valente dal 01.01.2012 al 31.12.2021.

Successivamente, con delibera di C.C. n. 75 del 29/12/2021, il Comune procedeva, con nuova procedura, ad affidare la gestione delle farmacie comunali sempre in capo alla società partecipata ASCOM, previa verifica delle condizioni a ciò richieste dalla legge, sino al 31.12.2024; il contratto di servizio stipulato a seguito di tale affidamento - contratto reg. n. 243/2022 del 14/02/2022 – veniva prorogato, con Deliberazione di G.C. n. 199 del 2024 e successiva deliberazione di GC n. 120 del 2025 sino al 31.12.2025, in vista delle analisi propedeutiche e all'individuazione della modalità di gestione del servizio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 D.lgs. n. 201/2022.

L'ANAC ha predisposto uno schema tipo di relazione ex art. 14 comma 3 del D.lgs. n. 201/2022 al fine di orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti uniformi e conformi alla normativa vigente, favorendo la diffusione di best practices. La presente relazione si uniforma nei limiti del possibile allo schema tipo predisposto dall'autorità.

<b>INFORMAZIONI DI SINTESI</b>	
Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione della Farmacia Comunale
Importo dell'affidamento	La gestione del servizio NON costituisce alcun costo per il Comune Il valore complessivo dell'affidamento, ricavabile dai dati del PEF, è presunto pari ad Euro 9.672.111,40 per tutta la durata del contratto di servizio
Ente affidante	Codice fiscale 02032910156 – Comune di Novate Milanese
Tipo di affidamento	Concessione in house providing-
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. C e art. 7 del D.lgs. n. 36/2023 )
Società affidataria	<p><b>A Ascom. S.r.l. con sede in Via Vittorio Veneto, 18 20026 Novate Milanese (MI)</b></p> <p><b>B Partita IVA e Codice Fiscale: 11670260154</b></p> <p><b>C Percentuale di quote di partecipazione nell'organismo: 100%</b></p> <p><b>D Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge: NO</b></p> <p><b>E Indicazione della presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house: NO</b></p> <p><b>F Indicazione di clausole statutarie sul controllo analogo: Cfr. VIGILANZA DEL COMUNE – art. 30 CONTROLLO ANALOGO:</b></p> <p><i>“Art.30.1 Qualificano la società ai fini dell’art. 113, comma 5, lettera c) del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i. nonché ai fini di ogni altra norma vigente in materia di società partecipate, gli articoli 1 e 3 del presente statuto nonché il presente titolo.</i></p> <p><i>Art. 30.2 Il controllo che gli enti pubblici soci svolgono nei confronti della società è esercitato attraverso l’attività di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo stringenti da parte dei soci medesimi, con i quali o per conto dei quali la società realizza la parte più importante della propria attività. Le modalità necessarie all’esercizio del controllo analogo saranno specificate nel</i></p>

## INFORMAZIONI DI SINTESI

	<p><i>contratto di servizio di cui al precedente articolo 3 o altro atto convenzionale e seguiranno lo stesso schema di controllo adottato dagli enti pubblici sui propri servizi.</i></p> <p><b>Art. 30.3</b> <i>La società si atterrà, nella gestione, agli atti di indirizzo deliberati dal Consiglio Comunale e dagli organi competenti dell'ente pubblico controllante. A tali fini il legale rappresentante della società propone in Assemblea e all'organo esecutivo dell'ente pubblico controllante gli atti di programmazione periodica delle attività della società.</i></p> <p><b>Art. 30.4</b> <i>I seguenti atti fondamentali di programmazione e controllo predisposti dall'organo amministrativo sono sottoposti all'approvazione dell'assemblea dei soci, approvazione che deve avvenire previa specifica delibera del Consiglio Comunale o comunque dell'organi competente dell'ente pubblico controllante:</i></p> <p><i>a) eventuale piano industriale e suoi aggiornamenti</i>  <i>b) budget preventivo di cui all'art. 13</i>  <i>c) bilancio d'esercizio</i>  <i>d) contratto di servizio</i></p> <p><b>Art. 30.5</b> <i>Il legale rappresentante della società esporrà in audizione su richiesta della Giunta Comunale o delle Commissioni Consiliari l'andamento aziendale ed i suoi documenti sopra indicati. Al fine di valutare l'adesione dei risultati ottenuti alle attività programmate, l'organo amministrativo della società sarà ascoltato in audizione in Assemblea e/o dall'organo esecutivo dell'ente pubblico controllante, secondo le periodicità e prescrizioni declinate nel contratto di servizio.</i></p> <p><b>Art. 30.6</b> <i>Sono altresì sottoposti alla previa autorizzazione dell'ente pubblico controllante le assunzioni a tempo indeterminato ed ogni altro atti programmatico che, in ragione del regime normativo delle società a totale partecipazione pubblica, sia da considerarsi collegato ai regimi del patto di stabilità o di altre norme di coordinamento della finanza pubblica afferenti l'ente pubblico controllante, salvo che tali obblighi non siano esclusi dalla normativa speciale afferente le società che hanno in gestione le farmacie comunali.</i></p> <p><b>G</b> Presenza di Patti parasociali: <b>NO</b></p> <p><b>H</b> Clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata:  <b>Cfr. OGGETTO SOCIALE, Articolo 3, capoverso 4:</b>  <i>“La società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci per oltre l'80% del fatturato annuo. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.”</i></p> <p><b>I</b> Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante, con specifica indicazione della eventuale ulteriore attività prestata in favore di soggetti terzi certificata dall'organismo controllo/revisore contabile:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>I.a</b> Ascom S.r.l. opera nei confronti del Comune di Novate Milanese, titolare di licenza per la gestione di due sedi farmaceutiche; il 100% del fatturato espresso da Ascom srl avviene nell'ambito dell'espletamento dei servizi farmaceutici comunali ad essa affidati, direttamente (la Società opera in via prevalente con gli enti locali soci ed ha per oggetto l'esercizio del servizio pubblico di gestione delle farmacie comunali) o indirettamente (vendita di servizi pubblicitari per le aziende farmaceutiche).</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>I.b</b> Rif. Norma 475/1968 (modalità di gestione delle farmacie comunali)</p> <p><b>J</b> Superamento soglie di rilevanza comunitaria: <b>si</b></p>
<b>Durata</b>	<b>3 anni – dalla data di sottoscrizione del contratto</b>

<b>INFORMAZIONI DI SINTESI</b>	
dell'affidamento	
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il territorio e la popolazione interessata dal servizio coincidono con il territorio del Comune e con la sua popolazione. Per la determinazione del numero di farmacie in un territorio la Legge dispone un numero massimo di farmacie legato alla popolazione. In particolare, può essere istituita una farmacia ogni 3.300 abitanti. Il numero delle farmacie del territorio è di 6.

<b><u>Soggetto responsabile della compilazione</u></b>	
Nominativo	Il Segretario Comunale, dott.ssa Francesca Lo Bruno
Ente di riferimento	COMUNE DI NOVATE MILANESE
Area	Settore Segreteria Generale, Personale e Organizzazione, Sistema Informatico e Comunicazione
Telefono	02,35473398
PEC	comune.novatemilane@legalmail.it
Data di redazione	9 ottobre 2025

## **SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO ED INDICATORI DI RIFERIMENTO**

### **A.1 - Contesto giuridico**

Si elencano qui di seguito, sinteticamente, le norme di riferimento entro cui si inquadra l'affidamento del servizio pubblico in oggetto:

- D. Lgs. n. 201/2022 Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed in particolare gli articoli:

#### **Art. 14 (Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale), che:**

1. individua le modalità di organizzazione del servizio pubblico (affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica; affidamento a società mista; affidamento a società in house);
2. definisce i parametri con cui l'ente affidante deve valutare il servizio da affidare (caratteristiche tecniche ed economiche, situazione delle finanze pubbliche, costi per ente locale ed utenti, risultati attesi delle varie alternative, risultati della gestione precedente, in termini di effetti su finanza pubblica, qualità del servizio offerto, costi ed investimenti)
3. impone la redazione di una apposita relazione preliminare.

#### **Art. 17 (Affidamento a Società "in house"), che:**

1. Rimanda al D.Lgs. 175 del 2016 in materia di contratti pubblici, per la definizione di limiti e modalità;
2. In caso di affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, impone la deliberazione di affidamento tramite qualificata motivazione; definisce quindi il contenuto di tale motivazione;
3. Subordina la stipula del contratto di servizio al decorso di sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera sul sito dell'ANAC.

#### **Art. 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo), che:**

1. Determina che la durata deve essere proporzionata ad entità e durata degli investimenti connessi e non superiore alla durata del suo ammortamento; in ogni caso, per i servizi pubblici non a rete, non può essere superiore a 5 anni (salvo poter dimostrare, con piano economico-finanziario asseverato, che la durata degli ammortamenti sia superiore).

#### **Art. 24 (Contratto di servizio), che:**

1. Definisce il contratto di servizio come il documento che regola i rapporti tra ente affidanti e soggetti affidatari;
2. Prevede che contenga previsioni che possano assicurare l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, l'equilibrio economico-finanziario, il miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità del servizio;
3. Definisce le clausole che il contratto deve prevedere;
4. Definisce le ulteriori clausole che stabiliscono le regole per i rapporti con gli utenti del servizio.

**Art. 25 (Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori), che:**

1. Definisce l'obbligo della predisposizione e dell'aggiornamento della carta dei servizi;
2. Definisce l'obbligo di adeguata pubblicità della qualità dei servizi offerti, degli investimenti effettuati e della loro programmazione futura.

**Art. 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione), che determina:**

1. gli enti locali vigilino sulla gestione del servizio pubblico affidata,
2. sulla base di un programma di controlli,
3. tramite dati ed informazioni fornite dal gestore.

**Art. 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici Locali), che indica che:**

1. I comuni sopra i 5.000 abitanti effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, rilevandone l'andamento economico, l'efficienza e la qualità del servizio ed il rispetto degli obblighi del contratto di servizio,
2. Tramite una apposita relazione da aggiornare annualmente

**Art. 31 (Trasparenza nei servizi pubblici locali):** ogni atto a cui si fa riferimento negli articoli precedenti deve essere pubblicato sul sito dell'ente affidante ed inviato all'ANAC per la pubblicazione sul sito della 7 stessa.

**Art. 34 (Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie):** rimando all'art. 9 della legge 475 del 2 aprile 1968, che determina che "la titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal comune." Determina quindi il principio dell'alternanza nella assunzione della titolarità della sede farmaceutica, senza necessità di istituire un apposito servizio pubblico locale farmaceutico. Inoltre l'articolo 34 comma 1 del D.lgs. n. 201/2022 dispone che "il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968 n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 08 giugno 1993 n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto". In altri termini, l'articolo 9 della legge 475/1968, che individuava, quali modelli organizzativi per la gestione delle farmacie comunali, la gestione in economia, l'azienda speciale, il consorzio e la società di capitali, è ora sostituito dalle norme sui modelli organizzativi di gestione dei servizi contenute nel capo II del titolo III – cioè dagli artt. 14 e seguenti – del D.lgs. n. 201/2022

**D. Lgs n. 36 del 31.03.2023 Codice dei contratti pubblici, ed in particolare:**

Art. 7. (Principio di auto-organizzazione amministrativa)

**Deliberazione n. 145/2023 PAR della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto.**

Per quanto riguarda invece più specificatamente il servizio farmaceutico, la normativa di riferimento è rappresentata dalle seguenti norme:

- R.D. n. 1265 del 27.07.1934 Testo Unico delle Leggi Sanitarie
- R.D. n. 1706 del 30.09.1938 Approvazione del regolamento per il servizio farmaceutico;

- L. n. 221 del 08.03.1968 Provvidenze a favore dei farmacisti rurali;
- L. n. 475 del 02.04.1968 Norme concernenti il servizio farmaceutico;
- D.P.R. n. 1275 del 21.08.1971 Regolamento per l'esecuzione della L. 475/1968, recante norme concernenti il servizio farmaceutico;
- L. n. 362 del 08.11. 1991 Norme di riordino del settore farmaceutico;
- D.L. n. 223 del 04.07.2000, convertito con L. 04.08.2006, n. 248 "c.d. Decreto Bersani"
- D.L del 24.01.2012, convertito con L. 24.03.2012, n. 27 "c.d. Decreto Cresci Italia"
- L. n. 124 del 4.08.2017 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza.
- Legge Regionale n. 33 del 30.12.2009 "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità", Titolo VII Disposizioni in materia di assistenza farmaceutica, ed in particolare:  
 Capo I, Articolazione delle competenze e vigilanza sulle farmacie  
 Capi II, Disposizioni sugli orari di apertura e sui turni di servizio delle farmacie

In merito agli **orientamenti giurisprudenziali**, numerosi sono stati, nel tempo, gli atti (sentenze e pareri) della giustizia amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato) in materia di "servizio farmaceutico" ed anche di relative possibili modalità di gestione (ad esempio Consiglio di Stato, Sez. III, 04/09/2015 n.4120; Consiglio di Stato, Sez. III, 11/2/2019 n. 992; TAR Lazio, sez. I quater, 29/11/2019 n.13682).Fra le diverse pronunce intervenute, pare sufficiente richiamarne una, molto recente, che di fattoriepiloga in modo molto completo e chiaro gli orientamenti ormai consolidati assunti, in materia, dalla giurisprudenza amministrativa italiana, ovvero il parere del Consiglio di Stato, sez. I, 30 marzo 2022, n.687 (richiesto dal Ministero della Salute in materia di gestione della farmacia comunale mediante società *in house* e normativa sostanziale e processuale applicabile), che, per quanto qui di interesse, testualmente recita:

<<...*omissis*... 8.2. In materia di organizzazione dei servizi farmaceutici, la Corte costituzionale, con sentenza n. 255/2013, ha chiarito quali siano le competenze relative al servizio farmaceutico, precisando che "la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti). In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico", così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - , convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che "il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie ..."). In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 – Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012)"....*omissis*...Rileva la Sezione che l'assistenza farmaceutica, ai sensi dell'art. 28, comma 1, della legge n. 833 del 1978 (di istituzione del servizio sanitario nazionale), è erogata dalle aziende sanitarie locali attraverso le farmacie, di cui sono titolari enti pubblici (comuni e aziende ospedaliere) o soggetti privati.Sgombrando il

campo da ipotesi alternative, per la Sezione il servizio farmaceutico va qualificato in termini di servizio pubblico di rilevanza economica. Infatti, come rilevato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992) l'esercizio di una farmacia costituisce pubblico servizio, così come riconosciuto dall'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 e, in particolare, va collocato tra i servizi di rilevanza economica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637).

Per Corte Costituzionale 10 ottobre 2006, n. 87, *"la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solomarginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista"*.

Ulteriore questione attiene alle modalità gestionali delle farmacie comunali. Il d.l. 25 settembre 2009, n. 135, come convertito in l. n. 166/2009, ha escluso le farmacie comunali dall'ambito applicativo dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008 - esclusione confermata dall'art. 1, c. 3, lett. d), del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 e poi dall'art. 4, co. 34, del d.l. n. 138/2011 (successivamente inciso dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012) e s.m.i. - stabilendo che le modalità gestionali delle farmacie comunali siano quelle di cui all'art. 9 della legge n. 475/1968, così come modificato dall'art. 10 della l. n. 362/1991 recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico".

Le farmacie pubbliche, dunque, non risultano attratte nella sfera di applicazione delle norme concernenti i servizi pubblici locali.

Il citato articolo 9 L. 475/68 dispone che "la titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà 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:

- in economia;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari;
- a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti".

La giurisprudenza di questo Consiglio ha esaminato più volte la questione concernente l'ammissibilità di forme di gestione delle farmacie comunali non previste dall'articolo 9 della l. 475 del 1968, poiché, ad esempio, fra le forme di gestione individuate dalla predetta norma speciale non è stato previsto l'affidamento in concessione a terzi. Sul punto osserva la sentenza, sez. III, 13 novembre 2014, n. 5587, che lo stesso legislatore ha previsto forme di gestione del servizio farmaceutico comunale ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 9 della legge 475 del 1968 che, dunque, non sono tassative.

Ed invero, *"non si dubita ... che la gestione di una farmacia comunale possa essere esercitata da un comune*

*mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), benché tale modalità non sia stata prevista dal legislatore del 1968 (e del 1991), in coerenza con l'evolversi degli strumenti che l'ordinamento ha assegnato agli enti pubblici per svolgere le funzioni loro assegnate; e non si dubita che la gestione possa essere esercitata, come si è accennato, anche da società miste pubblico/private (...), con il superamento del limite dettato dall'art. 9 della l. n. 475 del 1968, secondo cui la gestione poteva essere affidata a società solo se costituite tra il comune e i farmacisti. (...) L'affidamento della gestione è peraltro consentito in house a patto che il Comune eserciti sulla società un "controllo analogo" a quello che eserciterebbe su proprie strutture organizzative, nel concetto di controllo analogo essendo peral-*

*tro ricompresa la destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione aggiudicatrice".*

È stato altresì chiarito con la stessa pronuncia che “si deve ritenere che un comune, nel caso in cui non intenda utilizzare per la gestione di una farmacia comunale i sistemi di gestione diretta disciplinati dall'art. 9 della legge n. 475 del 1968, possa utilizzare modalità diverse di gestione anche non dirette; purché l'esercizio della farmacia avvenga nel rispetto delle regole e dei vincoli imposti all' esercente a tutela dell'interesse pubblico. In tale contesto, pur non potendosi estendere alle farmacie comunali tutte le regole dettate per i servizi pubblici di rilevanza economica, non può oramai più ritenersi escluso l'affidamento in concessione a terzi della gestione delle farmacie comunali attraverso procedure di evidenza pubblica.

Del resto l'affidamento in concessione a terzi attraverso gare ad evidenza pubblica costituisce la modalità

ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa amministrazione che intenda svolgere un servizio pubblico”.

Peraltro, si ritiene oggi unanimemente che l'assenza di una norma positiva che autorizzi la dissociazione tra titolarità e gestione non crei un ostacolo insormontabile all'adozione del modello concessorio. Con riguardo al profilo afferente alla tutela della salute, l'obiettivo del mantenimento in capo al Comune delle proprie prerogative di Ente che persegue fini pubblicistici può essere garantito – in caso di affidamento a terzi – dalle specifiche regole di gara e, più precisamente, dagli obblighi di servizio pubblico da imporre al concessionario, idonei a permettere un controllo costante sull'attività del gestore e di garantire standard adeguati di tutela dei cittadini. In questo senso, l'impostazione risulta perfettamente in linea con il principio comunitario di proporzionalità, per cui le restrizioni al regime di piena concorrenza sono effettivamente ammesse nei limiti in cui risulti strettamente necessario con l'obiettivo da perseguire (nella specie, la salvaguardia della salute pubblica e del benessere dei cittadini) (così T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1 marzo 2016, n. 309).

Sulla base delle norme e della giurisprudenza richiamate, la Sezione osserva che la gestione di una farmacia comunale - da qualificarsi, si ripete, servizio pubblico di rilevanza economica - può essere esercitata dall'ente, oltre che con le forme dirette previste dal citato articolo 9 l. n. 475 del 1968, sempre in via diretta, anche mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), ovvero può essere affidata in concessione a soggetti estranei al comune previo espletamento di procedure di evidenza pubblica in modo da garantire la concorrenza>>.

Le disposizioni citate dalla giurisprudenza sopra richiamata trovano conferma anche nel d.lgs. 23/12/2022 n. 201 “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” (“TUSPL”), entrato in vigore il 31/12/2022.

All'art. 34 (“Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie”) si legge: comma 1 “*Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto*”. - - comma 2: “*In caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.*”

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



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

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

**A.2 - Indicatori di riferimento e schemi di atto** Il servizio farmaceutico non si configura servizio pubblico locale “a rete”, pertanto non è applicabile la fattispecie di cui all'art. 7 del d.lgs. 201/2022, bensì quella dell'art. 8 “Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete”, che recita:

*1. Nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, sono predisposti dal Ministero delle imprese e del made in Italy, che vi provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.*

*2. Gli enti locali, sulla base degli atti e degli indicatori di cui al comma 1, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal presente decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale assicurano il rispetto delle condizioni, dei principi, degli obiettivi e degli standard fissati dal predetto regolamento o atto generale.*

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), il 25 settembre u.s., ha pubblicato sul proprio sito internet e trasmesso all'ANCI – al fine di darne diffusione presso le amministrazioni locali - il Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica n. 639 del 31 agosto 2023, recante “Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di 8 atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022”. Il succitato Decreto Direttoriale è corredato di 2 allegati contenenti i documenti attuativi delle disposizioni di legge.

Nello specifico:

- Allegato 1: linee guida necessarie alla redazione del Piano Economico Finanziario
- Allegato 2: schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità

Il Decreto Direttoriale - in fase di prima applicazione della normativa - ha individuato, in sostanza, lo schema tipo da utilizzare per la redazione del PEF per i Servizi pubblici locali non a rete (All. 1) nonché gli indicatori ed i livelli minimi di qualità dei servizi stesso a cui gli Enti locali potranno attenersi per la regolamentazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica (All. 2). Inoltre, il Decreto ha circoscritto i servizi pubblici locali non a rete, di rilevanza economica, ai quali si applicano le richiamate disposizioni – in fase di prima applicazione - come indicato dal Ministero nella notizia pubblicata sul proprio sito nonché come elencati nell'Allegato 2, ai seguenti:

- impianti sportivi (fatta eccezione per gli impianti a fune espressamente esclusi dall'art. 36 del D.lgs. n. 201/2022);
- parcheggi;

- servizi cimiteriali (citati anche i funebri se erogati come SPL);
- luci votive;
- trasporto scolastico.

La Società Ascom S.r.l. è però dotata di un sistema di rilevazione della qualità basato sugli indicatori che seguono.

SERVIZI	FATTORI DI QUALITA'	INDICATORE
FORNITURA DI MEDICINALI REPERIBILI TRAMITE I DISTRIBUTORI  INTERMEDI IN CASO DI INDISPONIBILITA' IN FARMACIA	1) Garanzia che il prodotto sia disponibile  2) Tempo di approvvigionamento	1) Percentuale di errore  2) Tempo richiesto
TERAPIA DEL DOLORE	Pronta disponibilità di adeguate quantità dei più comuni medicinali per la terapia del dolore	Giacenze da Registro di Carico e Scarico
CONDIZIONE DI CONSERVAZIONE DEI MEDICINALI NEI LOCALI DI VENDITA E NEL MAGAZZINO	Congruietà delle condizioni climatiche dei locali necessarie alla corretta conservazione dei medicinali	Temperatura controllate nei frigoriferi per i medicinali che lo richiedono
PREPARAZIONE DI FORMULE MAGISTRALI ED OFFICINALI	Rispetto delle Norme di "buona" preparazione dei medicinali	Etichetta contenente tutte le informazioni previste
INFORMAZIONE SUI MEDICINALI	Competenza del Personale addetto	Presenza del distintivo dell'Ordine dei Farmacisti
VALUTAZIONE SU QUALITA' DEI PRODOTTI	Certificazione da parte di Enti riconosciuti o Università	Disponibilità di dati comparativi dei prodotti
FARMACOVIGILANZA		Tempo richiesto per la segnalazione alle autorità

	Tempestività	competenti
VIGILANZA SULLA TERAPIA PER CONTROLLARE CHE IL CITTADINO SI ATTENGA ALLA PRESCRIZIONE	Regolarità, puntualità	Disponibilità e competenza comunicativa del farmacista
GESTIONE DELLE INTERAZIONI MEDICINALI E SEGNALAZIONE AL MEDICO DI BASE DELLE CONTROINDICAZIONI GRAVI E DEGLI EFFETTI COLLATERALI	Tempestività	Tempo richiesto per informare il medico
DISPONIBILITA' ELENCHI SPECIALITA' MEDICINALI	Accessibilità dei dati relativi ai medicinali e loro aggiornamento continuo (modifiche Autorizzazione Immissione Commercio)	Tempo richiesto
GUARDIA FARMACEUTICA NOTTURNA E DIURNA	Risposta alla chiamata	Tempo richiesto
GUARDIA FARMACEUTICA NOTTURNA E DIURNA	Presenza di indicazioni In merito alle farmacie di turno	Accessibilità e visibilità delle informazioni
GUARDIA FARMACEUTICA NOTTURNA E DIURNA	Presenza di un numero telefonico che informa In merito alle farmacie di turno	Accessibilità e visibilità delle informazioni presso Pronto Soccorso e Guardie Mediche
SERVIZI ATS	Riservatezza e tempestività	Tempo di erogazione

<p>AUTOANALISI e MISURAZIONE DELLA PRESSIONE ARTERIOSA</p>	<p>1) Esistenza di area destinata ai servizi</p> <p>2) Disponibilità di apparecchi automatici</p> <p>3) Risposta scritta garanzia dei valori rilevati</p>	<p>1) Riservatezza</p> <p>2) Dati riportati sul referto</p> <p>3) Controllo della apparecchiatura</p>
<p>NOLEGGIO APPARECCHIATURE ELETTRROMEDICALI E PROTESICHE</p>	<p>1) Elenco apparecchiature disponibili</p> <p>2) Corretto funzionamento</p> <p>3) Garanzia sul corretto funzionamento e dimostrazione/spiegazione sul funzionamento</p> <p>4) Condizioni igieniche</p>	<p>1) Tempo necessario per l'apertura del noleggio rispetto alla richiesta</p> <p>2) Ispezione visiva</p> <p>3) Disponibilità di istruzioni scritte (quando necessario)</p>
<p>INFORMAZIONE SU INCLUSIONE DELLE SPECIALITA' MEDICINALI NELLE DIVERSE CATEGORIE PER ASSUNZIONE SPESA SERVIZIO SANITARIO</p>	<p>Accessibilità dei dati</p>	<p>Tempo richiesto</p>
<p>INFORMAZIONI SULLA ISPONIBILITA' DI UN PRODOTTO GENERICO O SPECIALITA' EQUIVALENTE CON MINORE O NULLA QUOTA A CARICO DEL CITTADINO (MEDICINALI SSN) O DISPONIBILITA' DI GENERICO DI MINOR PREZZO PER MEDICINALI A PAGAMENTO</p>	<p>1) Garanzia di una scelta libera ed informata da parte del cittadino</p> <p>2) Accessibilità dei dati</p>	<p>1) Frequenza dell'informazione</p> <p>2) Tempo richiesto</p>
<p>DISTRIBUZIONE SCHEDE</p>	<p>Completezza</p>	<p>Valutazione</p>

INFORMATIVE (SU PATOLOGIE, SU STILI DI VITA, SU NUOVI PRODOTTI)	e chiarezza delle informazioni sanitarie	di merito
ATTIVITA' DI EDUCAZIONE SANITARIA IN SEDI ESTERNE ALLA FARMACIA SU RICHIESTA DI SCUOLE, ASSOCIAZIONI, CIRCOLI CULTURALI	Competenza riconosciuta dal soggetto invitante	Frequenza a corsi di aggiornamento e curriculum personale
PUBBLICIZZAZIONE DI CAMPAGNE  DI VACCINAZIONE	Regolarità, chiarezza	Visibilità dell'annuncio
INTEGRAZIONE COMUNICATIVA ED OPERATIVA CON MEDICINA DI BASE, DISTRETTUALE E SERVIZIO FARMACEUTICO ATS	Chiarezza e completezza delle informazioni sanitarie	Frequenza dei contatti
ESPOSIZIONE DEI PRODOTTI PARAFARMACEUTICI	1) Possibilità di discriminare tra differenti settori merceologici  2) Visibilità del prezzo per ogni prodotto ( o codici a barre)	1) Segnaletica interna  2) Etichetta o cartellino del prezzo (esistenza di un lettore di codice)  3) Prezzo riportato dallo scontrino
INFORMAZIONE SUL PREZZO DEI MEDICINALI	Applicazione del prezzo ufficiale nelle transazioni  di vendita	
POSSIBILITA' DI RECLAMO	Velocità della risposta	Procedura

In relazione ai costi di riferimento - che la definizione di cui all'art. 2, lett. g), del d.lgs. 201/2022 individua come *“indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark”* - occorre sottolineare come i servizi pubblici locali non a rete siano, in generale, caratterizzati da una minore intensità di investimenti strutturali e che i relativi costi dipendano in maniera significativa dalle caratteristiche territoriali, demografiche e soprattutto di impatto sulla finanza locale. Pertanto, il MIMIT nello schema di PEF si è limitato ad individuare, nell'ambito dei piani economici e

finanziari, indicatori in grado di correlare i costi ai livelli di prestazione erogati e di dare conto dell'equilibrio economico-finanziario del servizio stesso.

## **SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO**

### **B.1 - Caratteristiche del servizio**

Il servizio farmaceutico comunale è configurato come servizio d'interesse generale e così declinato dall'art. 34 del D.Lgs 201/2022. Il servizio affidato concerne la gestione completa delle farmacie comunali di proprietà del Comune.

Nel dettaglio questa gestione si compone di una serie di processi, quali:

- allestimento dei locali in cui stabilire la sede del servizio farmaceutico;
- individuazione dei fabbisogni della clientela di riferimento;
- definizione ed approvvigionamento dell'assortimento commerciale;
- gestione del magazzino della farmacia;
- effettuazione del servizio vero e proprio, inteso come dispensazione di prodotti farmaceutici, vendita di prodotti parafarmaceutici ed erogazione di servizi connessi alla c.d. "Farmacia dei Servizi";
- assunzione del personale dipendente, farmacista e non farmacista, che lavorerà in farmacia;
- predisposizione e manutenzione dell'infrastruttura tecnologica necessaria per espletare il servizio farmaceutico;
- adempimenti contabili e fiscali connessi alla gestione del servizio;
- gestione della disponibilità dei locali in cui stabilire il servizio farmaceutico e loro manutenzione e gestione;
- cura della compliance con le varie normative regolanti il servizio farmaceutico, la responsabilità degli enti (D.Lgs. 231/01), nonché tutta la rispondenza alla normativa di derivazione pubblicistica (anticorruzione, trasparenza, codice degli appalti).

La scelta effettuata fino ad ora di utilizzare il modello dell'in house providing, risiede nel fatto che il Comune resta il titolare del servizio pubblico farmaceutico, ma il servizio è gestito in autonomia dalla Società in house, seppur seguendo gli indizzi strategici del Comune, unico socio

In tal senso, la società Ascom S.r.l. si è attenuta, in tutta l'attività di gestione, alla massima trasparenza, fornendo la più completa ed efficace informazione ai cittadini-utenti. Ha perseguito, inoltre, l'adattabilità del servizio ai bisogni degli utenti. Ogni attività è stata esercitata con cortesia e professionalità attraverso la ricerca di una relazione con il cittadino. La Società ha garantito il diritto alla riservatezza degli utenti, alla non diffusione delle notizie riguardanti l'acquisto di qualsiasi prodotto, che il tipo di prestazioni fruite dalla clientela; i servizi sono stati forniti assicurando la predisposizione di appositi spazi e distanze con riguardo sia alla vendita dei farmaci al banco che all'effettuazione dei servizi di base. È assicurato il diritto di scelta dell'utente di approvvigionarsi presso qualsiasi farmacia senza subire discriminazione alcuna.

Tra le finalità assegnate dal Comune alla Società in house mediante l'esercizio del controllo analogo, si evidenziano in particolare: a) l'estensione dell'attività della farmacia comunale verso nuovi servizi per gli utenti; b) il perseguimento di positivi risultati di gestione.

Sotto il primo profilo, nel corso di questi anni, sono stati anche svolti ulteriori servizi rispetto a quelli di base, come sopra indicato.

Con riguardo ai risultati della gestione, nelle tabelle che seguono si evidenziano i risultati della società Ascom s.r.l. desumibili dai dati di bilancio della stessa per gli esercizi 2023 e 2024 che vengono paragonati con i risultati discendenti da altre modalità gestorie alternative. Per queste ultime Le fonti per i benchmark di settore utilizzate sono le seguenti:

- Studio di Mediobanca, “Il settore delle Farmacie”, pubblicato a settembre 2022;
- Elaborazioni dei dati di bilancio delle farmacie che esercitano l’attività in forma societaria, da banca dati Aida Bureau Van Dijk, selezionate per codice attività e con ragione sociale contenente le parole “comunale” o “comunali” (di seguito anche “Cluster”).
- dati di bilancio di campioni di enti suddivisi per tipologia di gestione del servizio.

Nella relazione verranno esaminati i seguenti parametri:

- Fatturato medio per farmacia
- Margine di contribuzione
- Costo per servizi sul Valore della produzione
- Costo per godimento beni di terzi sul Valore della produzione
- Costo del personale sul Valore della produzione e Nr addetti per farmacia
- Ebitda
- Ebit

#### FATTURATO MEDIO PER FARMACIA

<i>ASCOM</i>	1.444.780,22 €
DATO FARMACIE SOCIETA' MISTE	1.442.654,92 €
DATO FARMACIE IN HOUSE	1.332.396,92 €
DATO NAZIONALE	1.228.000,00 €
DATO FARMACIE AZIENDE SPECIALI	1.190.523,12 €

#### MARGINE DI CONTRIBUZIONE

<i>ASCOM</i>	1.051.277,25 €	37,08%
DATO FARMACIE AZIENDE SPECIALI	5.703.075,25 €	36,85%
DATO FARMACIE IN HOUSE	14.126.386,00 €	36,56%
DATO NAZIONALE	39.085.250,00 €	36,20%
DATO FARMACIE SOCIETA' MISTE	49.110.543,00 €	29,35%

#### COSTI GODIMENTO BENI TERZI

DATO FARMACIE AZIENDE SPECIALI	405.154,25 €	2,62%
DATO FARMACIE SOCIETA' MISTE	4.795.486,00 €	2,87%
DATO NAZIONALE	3.145.250,00 €	2,93%
<i>ASCOM</i>	84.981,40 €	3,00%
DATO FARMACIE IN HOUSE	1.812.833,50 €	4,69%

COSTI PERSONALE		
DATO FARMACIE SOCIETA' MISTE	20.678.773,75 €	12,36%
<i>ASCOM</i>	<i>405.768,21 €</i>	<i>14,31%</i>
DATO FARMACIE AZIENDE SPECIALI	2.727.809,25 €	17,63%
DATO FARMACIE IN HOUSE	6.860.289,50 €	17,75%
DATO NAZIONALE	19.823.250,00 €	18,38%

EBITDA		
DATO FARMACIE SOCIETA' MISTE	11.323.045,00 €	6,77%
<i>ASCOM</i>	<i>164.925,70 €</i>	<i>5,82%</i>
DATO FARMACIE AZIENDE SPECIALI	761.604,75 €	4,92%
DATO FARMACIE IN HOUSE	1.760.246,75 €	4,56%
DATO NAZIONALE	ND	ND

EBIT		
DATO FARMACIE SOCIETA' MISTE	10.201.466,50 €	6,10%
<i>ASCOM</i>	<i>124.721,28 €</i>	<i>4,40%</i>
DATO FARMACIE AZIENDE SPECIALI	524.289,25 €	3,39%
DATO FARMACIE IN HOUSE	1.238.944,00 €	3,21%
DATO NAZIONALE	ND	ND

Dai prospetti sopra riportati, l'analisi comparativa fatta utilizzando alcuni benchmark relativi a gestioni diverse (utilizzando i dati disponibili anche se non statisticamente omogenei), evidenzia la validità del ricorso alla gestione in house dei servizi farmaceutici da parte di ASCOM. A parte il campione di società miste (e limitatamente ad alcuni benchmark), in tutti gli altri casi si evidenzia che la gestione ASCOM si rivela più efficiente, anche rispetto al campione disponibile di società in house. Si sottolinea in particolare l'efficienza sia sul fronte della gestione degli acquisti (margini di contribuzione) che della gestione del personale. Il dato relativo all'incidenza dei costi di godimento beni terzi (comprendente i canoni di affitto dei locali commerciali), sebbene abbastanza in linea con quello delle altre gestioni (e comunque migliore di quello del campione società in house), evidenzia margini di miglioramento conseguibili con il trasferimento di Farmacia 2 in una nuova sede.

Da una analisi operata sulla gestione esistente, come più ampiamente si dirà in seguito, è emersa tuttavia la necessità di operare ambiti di miglioramento, che, con il nuovo affidamento del servizio, il Comune intende perseguire: potenziamento di nuovi servizi da offrire alla collettività per un maggior sviluppo sociale del territorio e di accesso al servizio,



miglioramento delle rilevazioni di customer satisfaction dell'utenza , aumento del canone concessorio a favore del Comune, implementazione di una effettiva contabilità per centro di costo volta a separare ed indentificare con maggior precisione l'andamento di ciascuna farmacia, oltre che l'andamento complessivo, ottimizzazione e razionalizzazione dei costi (quali la riduzione del canone di locazione della farmacia n. 2 e la riduzione dei costi dei servizi soprattutto con riguardo le prestaizoni di lavoro autonomo)

Con riguardo in particolare al canone concessorio, si ritiene che nel nuovo affidamento possa considerarsi congrua la misura di euro 130.000,00. Ciò deriva da un'analisi f rispetto a gare effettuate che concernono farmacie comunali che generano valori di fatturato mediamente intorno al valore di € 1,2 Mln, in cui è possibile ravvisare, anche tenendo conto di diverse modalità di contrattazione del canone concessorio (i.e. canone fisso e variabile, canone anticipato, ecc.), che il valore medio del canone concessorio si assesta a valori medi di circa il 3,18%. Nel caso di fatturato sopra il valore di € 1,5 Mln, ed oltre € 2,5 Mln, il valore del canone concessorio è stimabile per valori che passano dal 3% al 5%.

## **B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni**

Il servizio farmaceutico è un servizio che il legislatore ha espressamente indicato come servizio di interesse generale, quindi assolve automaticamente, per il solo fatto di essere istituito, gli obblighi di servizio pubblico/servizio universale. Andando ad argomentare ulteriormente, il mercato dei prodotti farmaceutici è normato da diverse forme di regolamentazione pubblica, sia per quanto riguarda la produzione e la commercializzazione dei prodotti che per la determinazione dei prezzi e delle forme di compartecipazione dei cittadini alla spesa. Si tratta quindi di un mercato, dal punto di vista della concorrenza, "protetto", sottoposto a regole speciali definite allo scopo di monitorarne e prevederne la disponibilità e la distribuzione capillare presso la popolazione, nonché ovviamente qualità e prezzo.

Questa protezione si estrinseca in:

- autorizzazione alla vendita dei farmaci concessa ad una categoria specifica di professionisti del settore;
- controllo dei prezzi e conseguentemente controllo delle quote di ricavo delle ditte produttrici, dei grossisti e delle farmacie;
- vigilanza in materia di pubblicità dei medicinali.

L'attività di distribuzione di farmaci è regolata a livello sia nazionale che locale. Rientrano invece nelle competenze degli enti locali la concessione delle autorizzazioni all'esercizio delle attività di distribuzione dei farmaci e la disciplina degli orari e turni delle farmacie. Per i riferimenti alle norme si rimanda al paragrafo precedente.

Nell'insieme, la normativa disciplina il servizio farmaceutico sia dal punto di vista strutturale che gestionale. Con il "decreto liberalizzazioni" (Articolo 11, Dl n. 1/2012, convertito con modificazioni nella Legge del 24 marzo 2012, n. 27) sono stati modificati i commi 2 e 3 dell'art. 1 della L. 475/1968, che prevedevano una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 25.000 abitanti e una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri comuni. La lettera a) del comma 1 del DL 1/2012 abbassa il quorum ad una farmacia ogni 3.300 abitanti. Inoltre, con riferimento alla popolazione eccedente, viene prevista l'apertura di un'ulteriore farmacia per la popolazione eccedente, in tutti i comuni, purché superiore al 50% del parametro stesso. La norma prevede, inoltre, la possibilità di istituire nuove sedi farmaceutiche – in aggiunta a quelle risultanti al punto precedente – nei centri commerciali,

aeroporti, porti, stazioni e aree di servizio ad alta intensità di traffico. Esse non possono tuttavia superare il limite del 5% delle sedi, “comprese le nuove” e viene posta, come condizione per la loro istituzione, la non esistenza di altre farmacie a distanza non inferiore di 1.500 mt per i centri commerciali e 400 mt per gli altri luoghi citati. Su tutte queste farmacie viene prevista la prelazione comunale e il Comune non potrà cedere la titolarità né affidarne la gestione. Le Autorità competenti per l’istituzione delle farmacie aggiuntive sono le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sentite le aziende sanitarie locali competenti per territorio. L’identificazione delle zone è svincolata dalla necessità di definire esattamente un territorio di astratta perimetrazione di ciascun nuovo esercizio e non incontra limite nella perimetrazione delle sedi già aperte. Lo stesso decreto ha sancito la liberalizzazione degli orari di apertura, che le farmacie possono estendere a loro discrezione, diventando così i turni e gli orari previsti dalla vigente normativa dei requisiti “minimi”. È, inoltre, possibile applicare sconti su tutti i prodotti venduti direttamente ai clienti, seppure con alcune limitazioni, per quanto riguarda il farmaco, tese a garantire l’uniformità del trattamento della clientela.

La legge 124/2017 «legge annuale per il mercato e la concorrenza» ha apportato numerose innovazioni al settore della distribuzione farmaceutica i cui punti salienti possono così essere sintetizzati:

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

Tutte queste novità sono andate in sintesi a generare, soprattutto nelle zone ad alta densità abitativa, una maggiore concorrenza da parte delle catene di distribuzione, mettendo in difficoltà le realtà aziendali prive di solidità finanziaria e capacità organizzative.

Inoltre, si sta verificando uno sviluppo sempre maggiore di canali di vendita alternativi (online) che mettono in difficoltà la gestione delle farmacie tradizionali.

Per quanto attiene il servizio di gestione FARMACIE in argomento, questo sarà approntato secondo i principi e le direttive sopra delineate, ancorché non viene prevista alcuna compensazione monetaria a favore dell'affidatario, bensì un canone di gestione a favore dell'Ente comunale. Ciò nella considerazione che per il servizio in oggetto, in quanto, configurandosi come attività commerciale (e di servizio) è generatrice di margine e flussi di cassa di cui l'ente locale affidante può beneficiare, sotto forma di utili e/o canoni di servizio (vedi oltre il piano economico finanziario prodotto dalla società Ascom Srl).

## SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

### C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

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

Per poter individuare il modello più adeguato in tale ambito bisogna considerare i seguenti aspetti:

- a) le Farmacie Comunali rientrano in un settore economico caratterizzato da una forte concorrenza tra i diversi soggetti che agiscono sul mercato e da risvolti anche di tipo pubblico e sociale;
- b) la gestione di una farmacia comunale implica necessariamente una necessaria impostazione della gestione improntata a caratteri imprenditoriali ma con una particolare attenzione all'aspetto sociale.

Il criterio pertanto utilizzato per la scelta della modalità di affidamento tiene conto sia della capacità commerciale, organizzativa e finanziaria dell'ente affidatario, sia della possibilità per l'ente affidante di incidere in maniera significativa sulle strategie del servizio.

### Normativa previgente rispetto al nuovo Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali

La disciplina del settore farmaceutico trae fonte normativa dalla Legge n. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), la quale, all'art. 9, disciplina i moduli gestori previsti per la gestione di una Farmacia Comunale:

- in economia;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di consorzi tra Comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari;
- a mezzo di società di capitali costituite tra il Comune e i farmacisti.

Tuttavia, a seguito dei diversi interventi normativi che sono stati operati nel settore della gestione dei servizi pubblici, di numerosi pareri giurisprudenziali, di pareri della Corte dei Conti e da ultimo dell'ANAC, si è consolidata la possibilità di gestione di una Farmacia Comunale anche con modelli non previsti dall'art. 9 ed in particolare:

- attraverso società di capitali interamente pubbliche attraverso l'affidamento "In house" della gestione;
- attraverso l'affidamento in Concessione, a mezzo gara, ad un soggetto terzo.

### La disciplina introdotta dal nuovo Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali (TUSPL)

In termini generali, l'entrata in vigore della Riforma di Riordino dei servizi pubblici locali (D.lgs. n. 201/2022) ha comportato per la Pubblica Amministrazione la necessità di confrontarsi con le nuove regole di affidamento, di valutazione, di selezione, di regolazione e, soprattutto, di vigilanza e controllo delle forme di gestione dei servizi pubblici locali nel rispetto di regole sempre più votate ad assicurare che i servizi vengano affidati e gestiti alle migliori condizioni economico-qualitative possibili che per essere raggiunte richiedono una più attenta programmazione strategica<sup>1</sup> ed organizzazione dei servizi da parte della P.A.

---

1 Il D.lgs. n. 201/2022 ha avuto il pregio di concentrarsi, in particolare su aspetti quali:

- Il superamento della frammentazione organizzativo-gestionale, imponendo l'organizzazione dei servizi all'interno di ambiti territoriali ottimali (ATO);
- La disciplina dell'affidamento dei servizi;

In via generale, l'art. 14, co. 1 del Decreto identifica per i Servizi Pubblici locali a rilevanza economica, tra cui ricade certamente il servizio farmaceutico, le seguenti modalità di affidamento, fra loro alternative:

- **L'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica**, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- **L'affidamento a società mista**, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- **L'affidamento a società in house**, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- **Limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, la gestione in economia o mediante aziende speciali** di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Considerata l'alternatività della scelta adottabile, la norma ai commi 2 e 3 dell'art. 14 richiede espressamente che la P.A., prima di procedere all'avvio della procedura di affidamento del servizio, operi un'attenta valutazione diretta a giustificare la modalità di gestione prescelta, tenendo conto di aspetti essenziali, quali:

- le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali;
- la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili;
- i risultati dell'eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati;
- i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30 D.lgs. n. 201/2022;
- le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzazioni.

Un aspetto altrettanto essenziale che l'Ente pubblico è chiamato a relazionare con riguardo l'affidamento di un Servizio Pubblico locale a rilevanza economica è il confronto della scelta operata, anche con riferimento ad esperienze passate, con gli altri modelli possibili previsti dalla norma.

Nel caso di specie – servizio farmaceutico – tale aspetto assume una rilevanza cruciale dato l'approssimarsi della scadenza dell'affidamento che risulta in proroga sino al 31.12.2025 e, pertanto, l'Ente comunale è chiamato a programmare la futura gestione del servizio.

Di seguito, segue un confronto dei possibili modelli cui il Comune, fermo restando quanto si dirà in seguito circa le future scelte strategiche che l'Amministrazione intende adottare, potrebbe ricorrere e, quindi, il modello della gara ad evidenza pubblica (esternalizzazione del

- 
- La regolamentazione delle gestioni in house, nel contesto dei processi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche.

servizio), la società mista e l'affidamento diretto mediante società In-House<sup>2</sup>, in conformità delle previsioni di cui all'art. 14, co. 1 del D.lgs. n. 201/2022.

### **A - Gara ad evidenza pubblica**

La gara ad evidenza pubblica prevista all'art. 15 del D.lgs. n. 201/2022 e che segue le norme del Codice degli Appalti (D.lgs. n. 36/2023) rappresenta, di certo, la scelta preferibile dal Legislatore in quanto consente di assicurare al meglio, date le regole che la governano, la tutela del mercato e della concorrenza nonché il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, buon andamento ed imparzialità dell'azione pubblica. Tramite l'istituto della gara pubblica, di fatto, la P.A. procede ad affidare la gestione dei servizi pubblici passando da diverse fasi con le quali vengono:

- individuati, preliminarmente, gli elementi essenziali del futuro contratto ed i criteri di selezione tanto degli operatori economici quanto delle offerte;
- selezionati, successivamente, gli operatori economici adottando una delle procedure previste in tal senso dal Codice degli Appalti (procedure aperte, ristrette, negoziate, dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione),

il tutto tenuto conto delle caratteristiche specifiche del servizio nonché delle capacità economiche, tecniche, gestionali, contrattuali assicurate dagli operatori partecipanti la gara che competono tra loro in modo concorrenziale.

Secondo la previsione del Decreto di Riordino (art. 15) l'Ente locale è chiamato a favorire, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.

Attraverso l'esternalizzazione "completa" del servizio pubblico, l'Ente Locale non svolge direttamente il servizio ma si limita alla verifica ed al controllo dell'attività svolta dal soggetto Gestore secondo le previsioni contrattuali stabilite.

Pur potendosi, certamente, determinare idonei livelli prestazionali del servizio, per il tramite degli standard qualitativi nonché degli Obblighi e delle Garanzie prestabili dal Gestore, richiamati al Contratto di Servizio, il livello di controllo esperibile dall'Amministrazione pubblica affidante non è paragonabile a quello derivante dall'organizzazione in-house fondato sul controllo analogo e, quindi, sulla capacità dell'Ente di esercitare un'influenza determinante sul soggetto partecipato (capacità di indirizzo e coordinamento delle decisioni societarie) e sulle modalità di gestione del servizio.

### **B - Società Mista**

Di particolare rilievo è l'istituto della Società Mista, di cui all'art. 17 D.lgs. n. 175/2016, quale soggetto economico costituito "ad hoc" per la gestione di un servizio pubblico che l'Amministrazione pubblica ha deciso di esternalizzare.

La società mista nasce quale forma di compartecipazione pubblico-privato nella quale viene veicolato l'apporto del soggetto privato nell'ambito di soggetti giuridici a partecipazione pubblica. Tale modello si pone, in particolare, quale strumento efficace per realizzare progetti infrastrutturali e fornire servizi pubblici, in quanto in grado di determinare la condivisione dei rischi d'impresa e lo sfruttamento delle competenze del settore privato, nonché di creare le condizioni per ottenere la disponibilità di capitale aggiuntivo.

---

2 Non si ritiene necessario nel caso di specie analizzare le fattispecie della gestione in economia e dell'azienda speciale. Per quest'ultima, nell'alveo degli organismi partecipati dal Comune di Novate Milanese non figura un'azienda speciale attualmente idonea a gestire il servizio farmaceutico che, tra l'altro, è stato gestito nell'ultimo ventennio dalla Società In House, totalmente controllata dal Comune, ASCOM S.r.l.

L'Amministrazione, in tal caso, procede ad esperire una gara c.d. "a doppio oggetto" riguardante la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria di un Socio Privato e, al contempo, l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista. Nella costruzione della procedura di affidamento diretto di un appalto o di una concessione ad una società mista si dovrà quindi prevedere la presenza di alcune necessarie condizioni:

- che il partner privato sia scelto con gara bandita nel rispetto dei principi comunitari di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
  - che la gara (unica) per la scelta del partner e affidamento dei servizi o della realizzazione dell'opera ne definisca esattamente l'oggetto<sup>3</sup> (servizi determinati, opera delineata);
  - che il socio privato sia un socio industriale (socio operativo), ovvero dotato del know-how tecnico che lo renda in grado<sup>4</sup> di svolgere le prestazioni che caratterizzano l'oggetto della società mista affidataria;
  - che il rapporto societario abbia durata predeterminata<sup>5</sup>, in quanto è da evitare la situazione per la quale il privato possa diventare socio stabile della società mista;
  - che la società mista sia obbligata a mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera vita dell'affidamento.

Risulta quindi evidente, in particolare, che le specifiche prestazioni che il Socio Privato dovrà effettuare devono essere predeterminate e dettagliate, trovando sede nell'atto costitutivo, nel contratto di società, ovvero nel contratto di servizio stipulato con la P.A. al fine di circoscrivere l'oggetto dell'attività che lo stesso partner privato è chiamato a svolgere.

Anche in questo caso, il controllo esercitabile dall'Amministrazione pubblica si limita a quanto pattuito contrattualmente dalle Parti, non trovando attuazione il principio del controllo analogo. Sul tema, la Giurisprudenza (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2010 n. 7214) è intervenuta in molteplici occasioni chiarendo che: *«La differenza tra la società in house e la società mista consiste nel fatto che la prima agisce come un vero e proprio organo dell'Amministrazione dal punto di vista sostanziale (e, per questo, è richiesto il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'Amministrazione stessa), mentre la diversa figura della società mista a partecipazione pubblica, in cui il socio*

---

3 È, in ogni caso, da intendersi vietata la costituzione di società mista c.d. generalista ovvero aperta all'affidamento di servizi non ancora (o non sufficientemente) identificati in sede di indizione della gara, dovendo l'attività oggetto di affidamento essere «specifica e definita» (Cons. Stato n. 5214/2010 cit .) e il servizio da svolgere «delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto» (T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II bis, 6 luglio 2018, n. 7524).

4 *“I criteri di scelta del socio privato si devono riferire non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta, in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, in guisa da potersi ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo”* (così, ex multis, Cons. Stato, V, 28 luglio 2011, n. 4527).

5 *“Le amministrazioni dovranno, fin dalla predisposizione degli atti della gara per la scelta del socio privato, porsi il problema di come consentire alla scadenza del contratto l'eventuale svolgimento di una nuova gara per la scelta di un nuovo socio. Non è sufficiente delimitare temporalmente l'affidamento ma è necessario prevedere un obbligo di cessione della quota del socio privato a condizioni predeterminate all'eventuale nuovo socio, individuato sempre con gara”* (così Cons. Stato n. 7214/2010).

*privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza”.*

La Società mista, in conclusione, appare un modello molto vantaggioso quando sfruttato per la gestione di servizi pubblici che richiedono significativi investimenti nonché l’apporto alla gestione di competenze e know-how non posseduti dall’Amministrazione pubblica. Certamente, è anche un modello complesso da attivare, se si pensa alle procedure ad evidenza pubblica da seguire (gara a doppio oggetto) nonché alla complessa definizione dei rapporti e dei diversi interessi perseguiti dall’Amministrazione pubblica e dal Privato che dovrebbero fra loro convergere ma che potrebbero, anche verosimilmente, comportare eventuali e futuri conflitti di interesse.

### **C - In-House Providing**

L’Ente locale, in alternativa all’esternalizzazione, può scegliere di erogare direttamente il servizio affidandolo ad una società a partecipazione pubblica, anziché avviare una procedura ad evidenza pubblica.

L’istituto dell’In-House Providing si contraddistingue da principi e caratteri oramai noti, già sanciti nel comma 1 dell’art. 5 del precedente codice degli Appalti (D.lgs. 50/2016), ovvero sia:

- 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% 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 capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, **che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata.**

Le società in house, per caratteristiche, rappresentano la cd. “longa manus” dell’amministrazione controllante, ossia una proiezione interna della propria organizzazione, cui la stessa ricorre per realizzare gli interessi pubblici generali cui aspira: la scelta di non esternalizzare i propri servizi ricorrendo al mercato, ma di affidarli direttamente alle società in house, costituisce piena esplicazione del principio di libera auto-organizzazione cui l’intera azione amministrativa si ispira, in ossequio ai criteri di legalità, buona amministrazione e buon andamento (art. 97 Cost.).

Di fatto, tramite il principio del controllo analogo, l’Amministrazione pubblica influenza in modo determinante – tramite la definizione strategica di obiettivi, di indirizzi nonché di controlli operativi sulla società nel corso dell’esercizio - l’operato della società in house partecipata allo scopo di raggiungere con più semplicità le proprie finalità istituzionali e creare “valore aggiunto” a vantaggio della Collettività servita.

**L’affidamento in house costituisce, dunque e senza ombra di dubbio, una scelta gestionale possibile volta a garantire l’efficienza, l’economicità, la qualità del servizio, nonché l’ottimale impiego delle risorse pubbliche, ponendosi in tale prospettiva sullo stesso piano della scelta gestionale del ricorso al mercato.**

Tuttavia, tale assunto risulta vero purché siano rispettate le condizioni di cui sopra: i requisiti strutturali e funzionali dell’istituto sono rigorosi e stringenti in quanto hanno la funzione di evitare che la mancata esternalizzazione del servizio da parte della P.A., secondo le regole

dell'evidenza pubblica, pregiudichi in alcun modo la libera concorrenza tra gli operatori economici.

Proprio su quest'ultimo punto, il Consiglio di Stato (Cfr. Cons. St., sent. n. 2102/2021) ha avuto modo di chiarire che il ricorso alla soluzione organizzativa e gestionale dell'in-house può dirsi legittima purché la P.A. **dimostri la convenienza di tale modello in confronto alle soluzioni altrettanto individuabili nel mercato (soluzioni equivalenti), esponendo in modo ragionevole e plausibile le ragioni di efficienza che, nel caso concreto, abbiano portato a preferire la prima rispetto alla seconda.**

Tale onere viene ampiamente disciplinato con all'art. 17 D.lgs. n. 201/2022 che impone all'Ente di dimostrare, per l'appunto, la convenienza economica nonché il miglior livello di efficacia e qualità del servizio assicurabile dal modello in-house (c.d. "**motivazione rafforzata**") rispetto alla soluzione di esternalizzazione del servizio mediante affidamento agli operatori economici di mercato.

Di seguito, un breve riepilogo delle caratteristiche e dei vantaggi/svantaggi tipici di ciascun modello:

### SWOT ANALYSIS DEI MODELLI

	<i>Punti di Forza</i>	<i>Punti di Debolezza</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<i>Gara - Concession e</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione e rischi in capo al Concessionario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controllo dell'Ente affidante meno forte rispetto all'In-House</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esternalizzazione del Servizio</li> <li>• Possibile individuazione sul mercato di un Operatore Economico esperto del Servizio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione di Soggetti non inseriti nel contesto territoriale di riferimento</li> <li>• Costi interni all'organizzazione del Comune elevati</li> <li>• Impossibilità di modulare la programmazione attuale del Servizio secondo nuovi Obiettivi dell'Ente pubblico</li> <li>• Tempi di attuazione della Gara</li> </ul>
<i>Società Mista</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maggiori risorse per Investimenti</li> <li>• Scelta dei Manager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibile presenza di conflitti di interesse tra Socio privato e Socio pubblico</li> <li>• Possibile presenza di comportamenti collusivi</li> <li>• Governance societaria complessa e difficile da gestire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione degli obiettivi strategici da parte del Socio pubblico</li> <li>• Finanziamento, Progettazione, Attuazione del progetto e gestione del Servizio in capo al Privato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predisposizione della Gara a doppio Oggetto</li> <li>• Tempi di attuazione della Gara</li> </ul>



*Società  
In-House  
unipersonale*

		nell'interesse del Socio pubblico		
• Stretto rapporto fra il Comune Socio e la Società partecipata	• Operatività della Società limitata al solo territorio comunale	• Controllo diretto del Servizio da parte dell'Ente pubblico	• Rispetto dei vincoli ed adempimenti normativi	
• Società operante nel bacino territoriale del Comune Socio affidante	• Investimenti per la costituzione della Società	• Affidamento diretto (senza Gara) del Servizio	• Assunzione di rischi d'impresa elevati	
• Potere dell'Ente affidante di Programmare e definire Strategicamente con la Società In House gli obiettivi/target del Servizio, mentre ciò sarebbe più limitato in caso di esternalizzazione del Servizio	• Possibilità di diseconomie gestionali	• Modello rispettoso a fenomeni anti-corruttivi		

### **I RISULTATI ECONOMICI PREVEDIBILI DELLE DIVERSE FORME DI GESTIONE PREVEDIBILI**

Nel paragrafo che segue, vengono illustrate le principali condizioni economiche stimabili nel caso di affidamento del servizio secondo i tre diversi modelli gestori sopra valutati (gara ad evidenza pubblica, società mista e società In-House Providing). Per tutti e tre i casi, la stima delle possibili e presumibili condizioni economiche dell'affidamento si fondano a partire dal presupposto che sede della farmacia comunale n. 2 venga spostata in un'altra zona del territorio comunale, come si illustrerà ai Paragrafi successivi, al fine di consentire all'Operatore Economico, in qualunque modo questo venga selezionato, di poter sfruttare a pieno le potenzialità delle due farmacie e di sviluppare, quindi, il servizio<sup>6</sup>.

#### **A - Società In-House Providing**

L'ipotesi di affidamento diretto In-House Providing comporterebbe un nuovo affidamento da parte del Comune di Novate Milanese in capo alla Società partecipata ASCOM S.r.l., secondo un'ipotesi fondata sulle seguenti considerazioni:

- Lo spostamento dell'ubicazione della farmacia comunale n.2, in luogo dell'attuale ubicazione presso il Centro Commerciale, ai fini dello sviluppo economico e sociale del servizio. Ciò comporterà, tra l'altro, la necessità di stipulare un contratto di locazione per l'utilizzo di tali locali;

6 Tale precisazione è doverosa in quanto l'attuale posizionamento della farmacia comunale n. 2 comporta un servizio (centro di costo) in perdita che se fosse così mantenuto potrebbe comportare l'assenza di operatori economici disposti ad assumere la gestione della predetta sede farmaceutica in quanto non economica.

- L'investimento, a carico della società, per gli arredi e l'ammmodernamento dei nuovi locali della farmacia n. 2 per un intervento stimato in € 400.000,00 ed ammortizzato come da Piano previsionale di Budget illustrato nell'Offerta;
- Lo sfruttamento e sviluppo dei locali farmacia nell'ottica di un miglioramento dei livelli di efficienza, efficacia e qualità del servizio, anche tramite lo sviluppo di nuovi servizi proposti in favore della Collettività servita;
- Volume di affari, tenuto conto delle potenzialità della farmacia comunale n. 2 e dell'ottimizzazione della farmacia comunale n. 1, valorizzabile per un valore massimo di circa € 3.400.000,00, secondo un moltiplicatore dell'attuale fatturato di 1,20-1,21;
- La previsione di un canone concessorio in favore dell'Ente locale Socio, Comune di Novate Milanese, stimato in € 130.000,00;
- La corresponsione in favore dell'Ente comunale Socio dei Dividendi (partecipazione al 100%) secondo la misura che verrà stabilita di volta in volta, in sede di bilancio, rispetto alle necessità e agli Indirizzi dell'Ente comunale di destinare, eventualmente, tali ricavi anche a riserva per l'ottimizzazione del servizio ed altri investimenti;
- La durata complessiva dell'affidamento previsto in anni 3.

	2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	3.351.280,01 €	3.222.384,63 €	3.098.446,76 €	2.979.275,73 €	2.864.688,20 €	2.806.914,77 €	2.905.033,...
Variazioni delle rimanenze finali	263.000,00 €	263.000,00 €	263.000,00 €	263.500,00 €	263.512,36 €	306.437,49 €	268.422,05 €
Altri ricavi e proventi	62.428,20 €	56.752,91 €	51.593,55 €	46.903,23 €	42.639,30 €	64.878,61 €	50.085,...
Proventi finanziari	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	2,93 €	1.197,88 €	0,00 €
<b>Totale ricavi</b>	<b>3.676.708,21 €</b>	<b>3.542.137,54 €</b>	<b>3.413.040,31 €</b>	<b>3.289.678,96 €</b>	<b>3.170.842,79 €</b>	<b>3.179.428,75 €</b>	<b>3.223.540,...</b>
Variazioni delle rimanenze iniziali	263.000,00 €	263.000,00 €	263.500,00 €	263.512,36 €	306.437,49 €	268.422,05 €	247.882,05 €
Acquisti di beni	2.118.679,22 €	2.037.191,56 €	1.958.838,04 €	1.883.498,12 €	1.793.955,05 €	1.770.183,74 €	1.771.178,...
Acquisti di servizi	44.000,00 €	40.000,00 €	35.000,00 €	30.000,00 €	19.294,34 €	25.564,28 €	22.166,...
Gestione veicoli aziendali	2.000,00 €	2.000,00 €	2.000,00 €	2.000,00 €	664,18 €	1.624,76 €	407,00 €
Prestazioni di lavoro non dipendente	165.451,87 €	159.396,19 €	153.586,81 €	148.035,55 €	142.893,90 €	169.897,76 €	91.147,...
Spese amministrative commerciali e di rappresentanza	55.000,00 €	54.000,00 €	52.500,00 €	50.000,00 €	34.112,29 €	65.002,43 €	44.997,...
Costi per godimento beni di terzi	201.350,00 €	235.350,00 €	269.350,00 €	250.000,00 €	229.462,96 €	220.499,84 €	200.254,...
Costi per personale dipendente	435.000,00 €	430.000,00 €	420.000,00 €	400.000,00 €	398.520,94 €	413.015,48 €	436.592,...
Oneri diversi di gestione	145.000,00 €	140.000,00 €	135.000,00 €	135.000,00 €	47.331,71 €	112.337,40 €	115.365,...
Oneri finanziari	18.000,00 €	18.000,00 €	16.500,00 €	16.000,00 €	16.227,06 €	13.336,39 €	11.554,...
Ammortamenti	105.000,00 €	105.000,00 €	55.000,00 €	55.000,00 €	54.788,13 €	25.619,44 €	19.711,...
Svalutazioni	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Imposte dell'esercizio	31.056,78 €	14.549,95 €	12.941,36 €	14.158,23 €	36.824,00 €	22.283,00 €	58.974,00 €
<b>Totale costi</b>	<b>3.583.537,87 €</b>	<b>3.498.487,70 €</b>	<b>3.374.216,22 €</b>	<b>3.247.204,26 €</b>	<b>3.080.512,05 €</b>	<b>3.107.786,57 €</b>	<b>3.020.232,...</b>
<b>Utile del periodo</b>	<b>93.170,34 €</b>	<b>43.649,84 €</b>	<b>38.824,09 €</b>	<b>42.474,70 €</b>	<b>90.330,74 €</b>	<b>71.642,18 €</b>	<b>203.308,...</b>

## B - Gara ad evidenza pubblica

L'ipotesi di affidamento tramite gara ad evidenza pubblica – e quindi l'esternalizzazione del servizio in capo al soggetto Terzo individuato – potrebbe comportare, sulla base delle condizioni medie ravvisabili sul mercato, le seguenti condizioni di affidamento:

- Volume di affari, tenuto conto delle potenzialità della farmacia comunale n. 2 e dell'ottimizzazione della farmacia comunale n. 1, valorizzabile per un valore massimo di circa € 3.400.000,00, secondo un moltiplicatore dell'attuale fatturato di 1,20-1,21;
- Canone concessorio in favore dell'Ente comunale affidante che potrebbe essere stimato in misura percentuale del fatturato, per valori del 4-5% del fatturato (= € 136.000,00 – 170.000,00)
- Durata dell'affidamento: affidamento per anni 3.

### C - Società Mista

L'ipotesi di affidamento Società Mista comporta l'indizione di una Gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio e, al contempo, l'individuazione del soggetto Privato – il cui assume ruolo di soggetto Investitore e Gestore del Servizio – con il quale costituire la società mista, quale veicolo degli interessi pubblici e privati, rispettivamente dell'Amministrazione pubblica e del Socio Privato - diretti a gestire il servizio in esame.

In tal caso, alla luce della tipologia del servizio considerato, nonché degli investimenti che il Privato sarebbe chiamato a sostenere, è possibile individuare le seguenti e possibili condizioni di affidamento:

- Partecipazione del Socio Privato al capitale sociale della Società Mista pari al 49%;
- Volume di affari, tenuto conto delle potenzialità della farmacia comunale n. 2 e dell'ottimizzazione della farmacia comunale n. 1, valorizzabile per un valore massimo di circa € 3.400.000,00, secondo un moltiplicatore dell'attuale fatturato di 1,20-1,21;
- Cessione quota, in favore del Comune, stimato in € 1.666.000 (= 49%);
- Partecipazione del Socio Privato alla distribuzione degli utili in proporzione alla propria quota di partecipazione (49%) e il Socio Pubblico per la quota restante (51%);
- Durata dell'affidamento: affidamento con durata di anni 10. L'affidamento triennale è irrealizzabile in quanto nessun privato investirebbe una somma di € 1.666.000 a fronte di un ritorno economico di soli € 86.065,00 per l'intero triennio ipotizzando una distribuzione completa degli utili realizzati.

### CONSIDERAZIONI FINALI IN RELAZIONE AI MODELLI GESTIONALI POSSIBILI PER LA GESTIONE DELLE DUE FARMACIE IN UN'OTTICA GIURIDICA ED ECONOMICA

In considerazione di tutti gli aspetti analizzati, di tipo economico-giuridico, con riguardo i diversi e possibili modelli gestori a cui l'Ente comunale potrà attingere per l'affidamento prossimo del servizio "farmacie comunali", si riepilogano gli effetti che ciascun modello potrebbe comportare in capo al Comune di Novate Milanese:

Modelli	Effetti economici totali	Effetti giuridici
Affidamento In House	Canone concessorio annuo di € 130.000,00 = 390.000 (3 anni)  Partecipazione agli utili (100%) = circa € 175.643,00 (3 anni) <b>Totale = 565.643,00</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controllo analogo</li> <li>• Distribuzione degli Utili e/o anche a vantaggio del servizio (investimenti)</li> <li>• Indirizzi strategici anche nel corso dell'affidamento</li> </ul>
Gara (Concessione)	Canone concessorio annuo medio di circa 150.000 = 450.000 (3 anni) Non partecipazione agli utili <b>Totale = 450.000,00</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esternalizzazione del servizio gestito dall'Operatore Terzo</li> <li>• Controllo limitato al Contratto di Servizio</li> </ul>

Alla luce di quanto sopra illustrato e, quindi, per tutte le condizioni economiche e giuridiche ravvisabili nei tre diversi modelli ipotizzati, **appare sostenibile la soluzione dell'affidamento In-House Providing**, alle condizioni comunque che saranno riportate di seguito.

A ciò si aggiunge che attraverso l'in house, considerata anche la partecipazione al 100% da parte del Comune, quest'ultimo riesce ad indirizzare le due farmacie comunali verso una maggior mission "sociale", rispetto a quelle private, quale punto di riferimento dei cittadini-utenti che potranno vedere lo spazio della farmacia di riferimento quale "hub" di fiducia, il riferimento per vedere accolte le loro richieste – non solo di prodotti – ma di servizi, nell'ottica della cd Farmacia dei servizi, assumendo sempre di più la veste di azienda di servizi per la salute e il benessere

### **Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti**

A seguito dell'analisi delle norme che disciplinano il settore effettuata nella sezione A della presente relazione e dato atto che non sono previste compensazioni per il concessionario del servizio, si ritiene che sussistano i requisiti previsti dalla normativa nazionale ed europea per l'affidamento ad una società in house del servizio di farmacia comunale.

Gli atti di affidamento saranno pubblicati sul sito internet comunale nella sezione Amministrazione Trasparente e saranno inviati ad Anac per la pubblicazione nella sezione del portale "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Si precisa che l'art. 24. del D.Lgs. n. 201 del 23/12/2022, denominato "Contratto di servizio", riporta, al comma 2,

2. *Il contratto, nel rispetto dei principi del presente decreto, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.*

*Mentre, al comma 3, 4 e 5, prevede, i requisiti minimi dello schema di contratto di servizio*

3. *Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, il contratto di servizio contiene clausole relative almeno ai seguenti aspetti:*
  - a) *il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;*
  - b) *la durata del rapporto contrattuale;*
  - c) *gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;*
  - d) *gli obblighi di servizio pubblico;*
  - e) *le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompenzioni;*
  - f) *gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;*
  - g) *gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con*

- riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi;*
- h) *la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;*
  - i) *l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;*
  - j) *le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;*
  - k) *le garanzie finanziarie e assicurative;*
  - l) *la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;*
  - m) *l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.*
4. *Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, nel contratto di cui al comma 1 sono regolati i seguenti ulteriori elementi:*
- a) *la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza;*
  - b) *gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili;*
  - c) *l'indicazione delle modalità per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché delle modalità e dei tempi con i quali devono essere comunicati i relativi esiti agli utenti;*
  - d) *le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del servizio e delle condizioni generali del contratto.*
5. *Al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi di cui al comma 4, il programma di esercizio.*

Il nuovo contratto di servizio, a base del nuovo affidamento, è complessivamente conforme ai requisiti richiesti.

In particolare all'interno dello stesso sono stati previsti specifici obblighi di pubblico servizio nonché specifici obiettivi sociali ed economici finanziari, elaborati sulla base del piano economico – finanziario e della carta dei servizi allegati al contratto.

## **STRATEGIE PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO “FARMACIE COMUNALI”**

### ***PREMESSE – IL NUOVO RUOLO DELLE FARMACIE COMUNALI***

Il settore delle Farmacie Comunali sta attraversando un momento di osmosi e di cambiamento necessario anche alla propria sopravvivenza rispetto ad una concorrenza del settore privato sempre più forte e di maggior vantaggio competitivo.

Il settore Pubblico deputato alla gestione di un Servizio Pubblico Locale a rilevanza economica – quale quello delle Farmacie locali – ha una *mission* specifica che deve emergere in modo netto rispetto alle Farmacie del settore privato.

Il ruolo di presidio territoriale sanitario – già in essere e che sarà sempre più spinto anche a causa della crisi del Sistema Sanitario nazionale – deve costituire la “leva” di un maggior vantaggio del settore pubblico, in cui il ruolo dell’Ente locale unitamente ad una gestione “efficace ed efficiente” delle farmacie, sempre più improntata ai servizi e all’attenzione al “sociale”, possa costituire il riferimento principale dei cittadini-utenti che dovranno vedere lo spazio della farmacia di riferimento quale “hub” di fiducia, il riferimento per vedere accolte le loro richieste – non solo di prodotti – ma di servizi e di consigli utili ad una molteplicità di fabbisogni:

- Informativi dei prodotti e dei servizi sanitari;
- Utili alla prevenzione della salute e del benessere;
- Antesignani rispetto al futuro prossimo dei servizi innovativi alla persona.

La farmacia, oggi, deve offrire innumerevoli servizi, che vanno al di là della tradizionale attività di dispensazione di farmaci e prodotti per il benessere e la salute, perché è diventata un importante presidio di assistenza sanitaria sul territorio, svolgendo sempre più un ruolo di pubblica utilità che le viene riconosciuto dalla gran parte dei cittadini.

La farmacia dei servizi è uno strumento integrativo alle strategie di prossimità e accessibilità nel quadro delle cure primarie e di sostegno alla deospedalizzazione della sanità.

Il valore della prossimità qualifica la farmacia quale fondamentale presidio polifunzionale della sanità territoriale.

Le farmacie rappresentano un punto di riferimento di rilevanza primaria per l’**assistenza sanitaria alla cittadinanza**, nonché uno **snodo cruciale in termini di transizione tecnologica e digitale del Sistema Sanitario Nazionale**.

“Nuova farmacia” significa soprattutto prevenzione, uno dei valori cardine della nuova sanità.

In tutto questo, il **ruolo del farmacista** sta evolvendo verso nuove competenze ancora più estese e di natura strutturale, diventando sempre più fondamentale presidio di prossimità per le vaccinazioni, i test diagnostici, attività di screening, dispensazione di nuovi e sempre più complessi farmaci.

All’orizzonte sarà sempre più necessario l’integrazione tra professionisti, in particolare tra medici di medicina generale e farmacisti, che dovrà realizzarsi con modelli che favoriscono dialogo e collaborazione comune su cui raggiungere gli obiettivi sfidanti di una nuova assistenza territoriale.

Tutte potenzialità enormi che necessitano – oltre che di percorsi normativi adeguati – anche di **nuove capacità organizzative** delle singole farmacie al fine del proprio sviluppo e della propria sopravvivenza.

I progressi delle scienze farmaceutiche e biomediche evolvono con grande rapidità e questo impone un costante adeguamento del **patrimonio di competenze, esigendo percorsi formativi aggiornati e al passo dei tempi**, al fine di incrementare le competenze scientifiche del farmacista orientando la sua attenzione verso una moderna *governance* sanitaria, la prevalente territorializzazione dei processi di cura, le attività di prevenzione comprendenti la promozione dei corretti stili di vita e gli screening, la presa in carico del paziente come presupposto per il potenziamento dell’aderenza alle terapie e della gestione della cronicità, l’erogazione di ‘servizi cognitivi’ ad elevato livello di specificità, validati, certificati e standardizzati.

Si sta ridisegnando, dunque, il sistema-salute, ma dobbiamo **fare i conti con criticità organizzative, sanità disomogenea sul territorio e carenza di personale sanitario**, oltre alla persistente eccessiva burocrazia.

Tutto ciò richiede una **visione** organizzativa e una **capacità di gestione delle risorse** – umane, strumentali e finanziarie – non improntate alla “mera gestione” della farmacia, ma protesa ad anticipare i bisogni degli utenti e della collettività.

Per questa necessità impellente di “riorganizzare” il settore delle farmacie comunali sarà importante protendere – in tempi brevi - verso:

- Una continua attenzione ad una **adeguata ed innovativa formazione** del Personale improntata ad una visione strategica e di marketing dei propri prodotti e servizi;
- Un **sistema dei controlli interni aziendali** utili alla verifica del grado di efficacia, efficienza e qualità del servizio;
- **Sistemi informativi efficaci** per una gestione ordinaria amministrativa efficace, facilmente usufruibile con tempi non eccessivi, per non sottrarre tempo ad altre attività che oggi assumono un valore più elevato – rispetto alle mere attività amministrative – al fine di conseguire vantaggi competitivi di mercato:
  - Lo sviluppo di **Servizi innovativi**
  - La **capacità di acquisti** comuni globali
  - Una **capacità dialettica commerciale** con i produttori e grossisti di farmaci
  - Un **Layout** innovativo e arricchito di prodotti richiesti dalla nuova cultura di benessere dei cittadini.

Ecco allora la necessità di **creare sinergie tra più farmacie comunali** che possano godere tutte di sistemi innovativi della propria gestione, facendo leva su nuovi approcci alla gestione grazie anche ad **altre farmacie comunali di riferimento**, connaturate **da un benchmark di mercato elevato**, da **simulare ovvero da poterne usufruire e godere il relativo vantaggio competitivo** conseguito grazie alle capacità comprovate sul proprio mercato di riferimento, sia in termini di risultati economici e patrimoniali sia in termini di innovazioni di servizi e di investimenti realizzati.

In Lombardia il sistema delle Farmacie pubbliche distribuite sul territorio risulta estremamente frammentato dal punto di vista gestionale: dalle aziende speciali, alle Spa o Srl (a totale capitale pubblico o misto), fino alle gestioni “in economia” gestite direttamente dai Comuni. Nonostante tali differenze, appare oggi inevitabile fare “rete” tra le farmacie pubbliche per garantire una maggiore solidità delle stesse in un settore in continua evoluzione. Spesso le farmacie pubbliche, pur operando in territori limitrofi ed essendo accomunate dalle stesse problematiche, **restano realtà isolate**. Occorre, allora, creare delle sinergie, condividere esperienze, scambiarsi informazioni ma, anche, sviluppare progetti comuni e ottimizzare le risorse.

**Le farmacie pubbliche svolgono una funzione cruciale nella tutela della salute dei cittadini e, oggi, non possono più limitarsi alla sola dispensazione di farmaci, ma devono puntare sempre più a migliorare e a incrementare i propri servizi sviluppando una maggiore integrazione con il sistema farmaceutico “allargato”; restare isolati non aiuta ma occorre organizzarsi da subito, nell’affrontare le sfide socioeconomiche e demografiche dei prossimi anni.**

#### ***LE STRATEGIE PER IL COMUNE DI NOVATE MILANESE***

Alla luce di quanto sopra esaminato, è opportuno individuare un possibile scenario ai fini della futura programmazione del servizio, attualmente in scadenza.

L’Amministrazione comunale, in tal senso, sarebbe intenzionata a procedere in continuità dell’attuale modalità di gestione (affidamento diretto In-House Providing), affidando la

gestione delle farmacie comunali in capo alla propria società In House ASCOM S.r.l., la quale dovrà, pertanto, presentare all'Ente comunale Socio una propria Offerta per la gestione del servizio, in conformità di tutti i dettami disciplinati dagli artt. 14 e 17 del D.lgs. n. 201/2022.

Fatta tale premessa, è, tuttavia, opportuno mettere in evidenza, partendo dai risultati economici attuali del servizio nonché tenendo conto del benchmark di mercato, che il servizio così come è erogato attualmente difficilmente potrebbe costituire la base di un'Offerta congrua e conveniente per la sua futura gestione, in virtù del fatto, e lo si riepiloga di seguito, che, attualmente:

**La farmacia comunale n. 2 realizza un andamento economico negativo in perdita venendo limitata nel suo sviluppo e crescita sia dagli elevati costi di locazione pagati al proprietario dell'immobile<sup>7</sup> che dalla sua stessa ubicazione** – per quanto all'interno di un Centro Commerciale – in quanto situata alle estremità del territorio comunale, ai confini con il Comune di Milano, in una zona non residenziale ma industriale (quindi non molto popolata) e poco attrattiva che non consente di soddisfare le reali esigenze della collettività (la quale, certamente si rivolge verso le altre n. 5 farmacie, di cui una comunale, presenti nel territorio comunale e posizionate in zone strategiche del centro cittadino o, comunque, poco distanti da esso);

La farmacia comunale n. 2, per le ragioni sopra richiamate, non è in grado di “spingersi” verso livelli di risultato più elevati ed efficienti; il fatturato medio conseguibile è sotto il valore di € 1 Mln (per l'esattezza € 700.000) e non assicura, anche data l'attribuzione per centro di costo dei costi generali, la copertura dei costi di gestione;

Pertanto, è necessaria una diversa programmazione strategica del servizio che dovrebbe partire, *in primis*, dall'Amministrazione comunale per poi trovare sviluppo, in modo coordinato, nei progetti Organizzativi nonché di Investimento della Società con l'obiettivo di ottimizzare il servizio e raggiungere più elevati livelli di efficienza, efficacia e qualità del servizio in conformità con quel “Valore” di congruità suggerito dal mercato<sup>8</sup> che deve, infine, essere motivato con successo dall'Amministrazione pubblica ed essere raggiunto dal Gestore del Servizio pubblico.

---

7 Costi eccessivi se rapportati al Fatturato realizzato dalla Farmacia.

8 Tale presupposto, in considerazione dei risultati attuali delle due farmacie, è certamente valido se si ipotizza di affidare il servizio nel suo complesso (la gestione delle due farmacie) poiché, in tal caso, saremmo di fronte ad un servizio pubblico locale a rilevanza economica e, pertanto, la congruità e la sostenibilità economica del servizio affidabile, da doversi dimostrare rispetto al mercato, non può di certo fermarsi al solo valore complessivo ma deve riguardare ogni sua parte (quindi la gestione economica e sostenibile delle due farmacie che, comunque, si differenziano l'una dall'altra). Diverso, invece, sarebbe lo scenario per il quale il Comune ipotizzasse di affidare la sola farmacia comunale n. 1, quale servizio pubblico locale a rilevanza economica, e di mantenere inalterate le condizioni attuali di gestione della farmacia comunale n. 2, quale servizio, in tal caso, qualificabile come non a rilevanza economica, rivolto per lo più allo sviluppo di scopi sociali, escluso dall'applicazione del D.lgs. n. 201/2022.



Di seguito, il riepilogo della SWOT Analysis dell'attuale gestione.

### SWOT ANALYSIS GESTIONE FARMACIA N.1

Vantaggi	Svantaggi
✓ Risultati economici positivi	Rispetto alle passate gestioni, già attualmente il Comune non riscuote più la relativa quota del canone di locazione, a seguito della variazione dell'ubicazione e della conseguente locazione a Privati
Punti di Forza	Punti di Debolezza
✓ Fatturato di € 2 Mln della farmacia n. 1 ✓ Approvvigionamento delle materie prime secondo livelli di eccellenza	✓ Assenza di Rilevazioni certe della Customer Satisfaction

### SWOT ANALYSIS GESTIONE FARMACIA N.2

Vantaggi	Svantaggi
	✓ Fatturato poco elevato e non idoneo a coprire i costi di gestione ✓ Squilibrio economico costante (perdita) ✓ Locazione onerosa
Punti di Forza	Punti di Debolezza
	✓ Difficoltà di sviluppo/crescita, a causa della sua ubicazione ✓ Assenza di Rilevazioni certe della Customer Satisfaction ✓ Impossibilità di revisionare il Canone concessorio complessivo, a fronte dei risultati economici negativi

Occorre porre in essere:

**Lo scioglimento del Contratto di Locazione della farmacia comunale n. 2** sita presso il Centro Commerciale Metropoli: tale azione si rende necessaria non solo al fine di portare a termine un contratto fin troppo oneroso, il cui valore è da ritenersi eccessivo se parametrato ai risultati di fatturato conseguiti sino ad oggi dalla farmacia comunale, ma anche al fine di procedere con quanto si dirà al punto successivo.

#### **La ri-collocazione della sede della farmacia comunale n. 2:**

a) tale azione si rende necessaria al fine di individuare nel territorio comunale un adeguato posizionamento della farmacia comunale, a fronte delle sedi farmaceutiche già esistenti sul territorio (altre n. 5 farmacie, di cui una comunale e n. 4 private), che consenta alla farmacia, anche in conseguenza di un adeguato programma di investimenti, di crescere e rendere entro più alti livelli di efficienza, efficacia e qualità rispetto a quelli attuali, il tutto a vantaggio del Comune - per effetto di un più elevata entrata a titolo di canone concessorio - e della collettività servita dato il più alto "valore" del servizio reso;

b) la scelta strategica e cruciale della ricollocazione della sede farmaceutica, ovviamente, **vincola l'Ente comunale a valutare** - in accordo sinergico con la Società che dovrà elaborare un Piano strategico e il P.E.F. sottostante che dimostri le capacità di sviluppo del

servizio nel suo complesso<sup>9</sup> - **la revisione della “pianta organica”**, individuando la zona territoriale più opportuna che permetta di sfruttare a pieno il potenziale della farmacia<sup>10</sup>. **Tale valutazione è rimessa, chiaramente, ad un’analisi preliminare**, che seguirà al successivo paragrafo, **volta ad analizzare il contesto territoriale, la domanda potenziale e l’offerta di mercato presente sul territorio**;

**La formulazione di un’Offerta da parte della Società in-House**: la società In-House dovrà presentare un’Offerta per la gestione del servizio farmacie comunali (farmacia comunale n. 1 e n. 2), corredata di tutti i documenti<sup>11</sup> richiesti dalla norma, che verrà sottoposta al vaglio dell’Ente comunale che sarà chiamato ad operare una valutazione preliminare sulla convenienza del modello gestionale prescelto (In-House Providing), ai sensi e per gli effetti dell’art. 14, co. 2 D.lgs. n. 201/2022, e, contestualmente, valutare la congruità economica dell’Offerta ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 D.lgs. n. 201/2022, per l’affidamento del servizio,

**L’innovazione strategica del servizio**: il progetto della futura gestione del servizio da parte della Società In-House, ASCOM S.r.l., dovrà tener conto di un attento miglioramento ed innovazione del servizio, avendo riguardo, in particolare:

- ✓ Ai servizi in generale erogati in favore dell’utenza;
- ✓ Ai benefici assicurati a particolari categorie di utenti svantaggiati;
- ✓ Alla Qualità del servizio sia con riguardo gli Standard qualitativi minimi, che dovranno essere disciplinati nella Carta della Qualità del Servizio, che con riguardo gli obiettivi qualitativi da raggiungere in termini di efficienza, efficacia e qualità del servizio, il tutto nel rispetto degli Indirizzi e degli Obiettivi (con fissazione di precisi indicatori misurabili e verificabili) fissati dall’Amministrazione comunale socia, titolare e concedente il servizio;

---

9 Servizio avente per oggetto la gestione delle due farmacie comunali presenti sul territorio comunale.

10 Opportunità, quella della ricollocazione della sede farmaceutica, che dovrà costituire oggetto dell’Offerta della Società ASCOM

11 In particolare, dovranno costituire l’Offerta della gestione del servizio i seguenti documenti:

- i Il Piano industriale di dettaglio delle modalità di gestione del servizio, con particolare enfasi sui servizi proposti, e di quelli innovativi rispetto alle gestioni passate, dei benefici che si intendono garantire alla collettività;
- ii Il Piano degli investimenti previsti nel corso della durata dell’affidamento;
- iii Il Piano Economico Finanziario
- iv La Bozza del Contratto di Servizio;
- v La Bozza della Carta della Qualità del Servizio;
- vi Lo Statuto societario.

- ✓ Alla verifica annuale della qualità erogata e percepita dall'utenza mediante l'attivazione degli strumenti di controllo e verifica della qualità, quale ad esempio la Rilevazione della Customer Satisfaction tramite somministrazione di Questionari e/o altri strumenti.

## **IL POSSIBILE NUOVO COLLOCAMENTO DELLA FARMACIA COMUNALE N. 2**

Alla luce di tutto quanto sopra analizzato, diventa cruciale, nell'ipotesi di nuovo affidamento della gestione del servizio farmaceutico in capo alla Società ASCOM S.r.l., verificare, date le importanti problematiche registrate dalla farmacia comunale n. 2, quale sia la più opportuna zona del territorio del Comune di Novate Milanese ove individuare la nuova sede della farmacia comunale n. 2 così da ipotizzare, credibilmente, uno scenario di un suo sviluppo florido, anche e soprattutto in misura sinergica con la farmacia comunale n. 1, che possa permettere un importante sviluppo sul territorio del servizio, tenuto conto:

- a delle caratteristiche topologiche del Comune, della distribuzione della popolazione e del suo tasso di crescita che possa facilitare l'accesso al servizio farmaceutico;
- b dell'attuale posizionamento delle farmacie private che rappresentano il livello di "concorrenza" insito del mercato;
- c degli equilibri economico-finanziari e patrimoniali della Società sostenibili nel tempo per l'erogazione del servizio di un servizio con alti livelli di efficienza, efficacia e qualità;
- d dei vantaggi che tale operazione comporrebbe in capo all'Ente comunale, titolare del servizio;
- e dei vantaggi assicurati alla collettività, in termini di "accesso" ma anche di "qualità" dei servizi attualmente erogati e di quelli futuri, in un'ottica di innovazione del servizio nel suo complesso.

## **LA NORMATIVA IN MATERIA DI FARMACIE**

A seguito delle diverse riforme concernenti il servizio sanitario e, in particolare, la gestione del servizio farmaceutico, si è previsto che quest'ultimo servizio debba assumere, come riferimento territoriale per la sua gestione, il bacino di utenza di ogni singolo Comune italiano. Il criterio prevalente per stabilire il numero delle farmacie in ogni Comune è quello demografico oltre al rispetto del criterio della distanza di 200 metri<sup>12</sup> tra le farmacie, in base al quale il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 3.300 abitanti (D.L. 24.01.2012, n.1, convertito n la L. 27 del 24.03.2012).

In tale contesto, la L. 27/2012 ha modificato l'art. 2 della L. 475/1968, sostituendo lo strumento di programmazione territoriale delle farmacie, rappresentato dalla pianta organica, con **l'individuazione da parte dei Comuni, delle zone nelle quali collocare le nuove farmacie, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate**<sup>13</sup>. Nella definizione di queste zone il comune deve obbligatoriamente interpellare l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio.

Il numero di farmacie spettanti a ciascun Comune è sottoposto a revisione, obbligatoria, entro il mese di dicembre di ogni anno pari, in base alle rilevazioni della popolazione residente nel comune, pubblicate dall'Istituto nazionale di statistica.

Sul tema, si mette in evidenza un concetto divenuto oramai consolidato in Giurisprudenza (Cfr. C.d.S., sentenza n. 4231/2018) ovvero sia che: *“la riforma mira a realizzare l'obiettivo*

12 Art. 13, D.P.R. n. 1275/1971

13 Così l'art. 11 del DL. n. 1/2012.

*di assicurare un'equa distribuzione sul territorio e, solo in via aggiuntiva, introduce il criterio dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche ai cittadini residenti in aree scarsamente abitate. La pianta organica non deve quindi assicurare il massimo decentramento delle sedi farmaceutiche, a rischio di istituire nuove sedi che non abbiano una zona di competenza tale da garantirne la sopravvivenza, ma deve essere predisposta al fine di aumentare l'accessibilità all'assistenza farmaceutica in favore del maggior numero di abitanti possibile*"<sup>14</sup>.

Di conseguenza, come sottolineato dalla giurisprudenza, la soppressione formale della c.d. pianta organica non ha eliminato l'obbligo della programmazione territoriale delle farmacie, restando affidata alla competenza del Comune la formazione di uno **strumento di pianificazione che sostanzialmente, per finalità, contenuti, criteri ispiratori ed effetti, corrisponde in tutto e per tutto alla vecchia pianta organica.** L'aggiornamento della pianta organica – che nel caso in esame diventa azione necessaria per poter procedere ad una nuova collocazione della farmacia comunale n. 2 in una zona, tra l'altro, diversa da quella di istituzione originaria -, in quanto atto programmatico a contenuto generale, non necessita in via generale di una analitica motivazione calibrata sulle singole situazioni locali, ma per la sua legittimità **è sufficiente l'esternazione dei criteri ispiratori adottati dall'autorità emanante.**

Sui criteri ispiratori, già menzionati, anche di recente il Consiglio di Stato (sentenza n. 3665/2023) ha ritenuto legittimo la revisione della pianta organica effettuata da un Comune quando finalizzata a garantire un'ottimale distribuzione sul territorio delle sedi farmaceutiche: *“il criterio su cui fondare la programmazione non deve essere quello del massimo decentramento*<sup>15</sup>, *bensì quello della massima accessibilità/equa distribuzione territoriale”* (così già il Consiglio di Stato, III, n. 4374/2021).

Nel caso in esame del Comune di Novate Milanese, alla luce di quanto previsto dalla norma di legge e considerato tutto quanto sopra esaminato, **si deve ritenere legittima l'eventuale scelta dell'Amministrazione, nelle ipotesi sopra esaminata, di revisionare la pianta organica delle farmacie presenti sul territorio al fine di individuare la nuova area entro cui collocare la farmacia comunale n. 2.** Il tutto, fermo restando le distanze minime di legge che vengono rispettate, **nell'intento di dare maggiore ed equo accesso al servizio farmaceutico alla propria collettività,** dato l'attuale posizionamento della farmacia comunale n. 2 in un'area molto

---

14 Anche con riguardo lo spostamento di una farmacia all'interno, comunque, della stessa area di origine, il TAR Toscana (sentenza n.75 del 19 gennaio 2021) ha affermato la legittimità della delibera di autorizzazione al trasferimento dei locali di una farmacia dal centro storico ad una frazione in quanto dall'istruttoria condotta dal Comune, verificato il rispetto del parametro della distanza tra gli esercizi farmaceutici, non risultava emergere alcun disservizio cagionato dallo spostamento, ma anzi **era risultato che la nuova collocazione era più funzionale alle esigenze degli abitanti.**

Tar Lazio-Roma n. 5374 del 7 maggio 2021: *“solo in casi particolari, quando effettivamente lo spostamento dell'esercizio farmaceutico all'interno della zona potrebbe arrecare pregiudizio all'utenza, sorge l'obbligo per l'Amministrazione di approfondire l'istruttoria, al fine di accertare se – effettivamente – lo spostamento dell'esercizio possa rendere disagiata ai residenti l'accesso al servizio”.*

15 Fenomeno disciplinato con l'art. 5, comma 2, L. n. 362/1991. Il decentramento di farmacia, ovvero il trasferimento di una farmacia, istituita con il criterio demografico, da una zona del Comune in cui sia riscontrato un esubero di sedi farmaceutiche, ad una zona di nuovo insediamento abitativo. A causa dello spostamento di popolazione all'interno del Comune verso zone di nuovo insediamento urbano, può infatti determinarsi uno squilibrio nel rapporto tra popolazione e sedi farmaceutiche. **Il decentramento è pertanto giustificato da un movimento della popolazione che evidenzia un parallelo spostamento nella domanda del servizio farmaceutico**

decentrata e periferica del Comune non idonea ad assicurare un accesso equo ed uniforme al servizio al pari delle altre farmacie presenti sul territorio<sup>16</sup>.

### **Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio**

In assenza di motivazioni particolari che giustificerebbero una durata maggiore di quella stabilita dall'art. 19 del D. Lgs. n. 201/2022, che determina che la durata deve essere proporzionata ad entità e durata degli investimenti connessi e non superiore alla durata del loro ammortamento e che, in ogni caso, per i servizi pubblici non a rete, non può essere superiore a 5 anni (salvo poter dimostrare, con piano economico-finanziario asseverato, che la durata degli ammortamenti sia superiore), si ritiene che l'affidamento del servizio di gestione della farmacia comunale per 3 anni sia congruo.

## **STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ**

### **Piano economico-finanziario**

La predisposizione del Piano economico finanziario non è obbligatoria in quanto la gestione di farmacia comunale non è inquadrato come SPL a rete; tuttavia, si ritiene di dimostrare ulteriormente l'importanza del rapporto di governance con il gestore, il piano economico della farmacia è contenuto nell'Offerta di Ascom s.r.l..

### **Monitoraggio**

Il monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità e la realizzazione degli investimenti, viene effettuato costantemente e, in particolare, in occasione dell'approvazione del bilancio consolidato e della revisione delle società partecipate (come previsto dagli artt. 17 e 30 del D.Lgs. 201/2022).

È garantito inoltre da Statuto il diritto/dovere del Controllo Analogo operato dal Socio sulla gestione del servizio affidato, che si estrinseca in:

- ✓ condivisione degli obiettivi strategici della farmacia comunale;
- ✓ condivisione ed approvazione degli obiettivi di budget per l'esercizio successivo, tramite approvazione formale in assemblea societaria entro la fine di novembre;
- ✓ condivisione ed approvazione dei risultati di esercizio dell'esercizio precedente, tramite approvazione formale in assemblea societaria per l'approvazione del bilancio di esercizio, da convocare entro 120 giorni dalla fine dell'esercizio precedente;
- ✓ richiesta, sviluppo e monitoraggio di progetti ad hoc.

## **CONCLUSIONI**

Alla luce di tutto quanto finora descritto e motivato, e considerato che la società Ascom s.r.l. ha presentato una Offerta complessiva per la futura gestione delle due farmacie da cui emergono le nuove condizioni del servizio volte ad attuare gli ambiti di miglioramento sopra evidenziati e che contiene un canone di euro 130.000,00, con conseguente quindi ritorno economico migliorativo a favore del Comune, sia in termini di canone della gestione che di

---

16 Come già evidenziato ai paragrafi precedenti è possibile, infatti, sostenere come il bacino d'utenza sia molto scarso, soprattutto in comparazione con le altre aree del territorio comunale, e la farmacia attira, più che altro, cittadini residenti nei Comuni limitrofi.

utili, corredando il tutto con un nuovo Contratto di concessione e una nuova carta dei servizi, si può concludere che per l'affidamento dell'esercizio del servizio farmaceutico pubblico del Comune di Novate Milanese, stricto sensu inteso, sussistono le circostanze di legittimità, convenienza e opportunità per l'affidamento mediante modulo dell'in-house providing all'attuale gestore Ascom s.r.l., in osservanza dei requisiti previsti dall'art. 14 e dall'art. 17 del d.lgs. 201/2022.

## **ELEMENTI CARATTERIZZANTI IL NUOVO CONTRATTO DI SERVIZIO**

Per quanto attiene i rapporti economico-finanziari:

✓ la Società incasserà tutte le entrate derivanti dalla gestione delle farmacie comunali e/o dallo svolgimento dei servizi da queste garantiti, al fine garantire la copertura di tutte le spese della sede, delle forniture, del personale, e di ogni altro onere ed adempimento connesso con la gestione delle farmacie, ivi compresi gli adempimenti fiscali;

✓ al Comune verrà corrisposto un canone annuo pari a euro 130,000,00

Il Comune, in qualità di socio unico della Società in house, esercita su quest'ultima I poteri di "controllo analogo" secondo la normativa specifica in materia, lo statuto, il contratto nonché in virtù di quanto previsto da apposito atto che è in corso di aggiornamento recante la disciplina della governance, che consentirà l'attuazione di un maggior controllo sia ex ante sia concomitante sia ex post dell'andamento economico della società e qualitativo del servizio. A tal proposito, in occasione della redazione del Report periodi di Controllo Analogo vengono effettuate le verifiche sui parametri quantitativi e qualitativi del servizio reso, nonché di efficienza dello stesso e sull'andamento della società.

Con riferimento a quanto previsto dall'Art. 24, comma 5, del D.Lgs. n. 201/2022, allo schema di Contratto di Servizio vengono allegati quali parti integranti e sostanziali del medesimo: la carta dei servizi, contenete altresì gli indicatori obiettivo e il piano economico e finanziario

Si ritiene di prevedere una durata di tre anni ritenendo idonea a maggiormente tutelare le esigenze dell'Amministrazione e dell'utenza permettendo all'Amministrazione di aggiornare, in vista della scadenza dell'affidamento triennale, le valutazioni in questa occasione compiute in ordine alle più confacenti modalità di gestione del servizio in questione, e ciò alla luce del mutato contesto economico e di redditività del servizio

Sono stati posti quali obblighi a carico della società Ascom s.r.l. la garanzia dell'ottimale qualità dei servizi prestati e la loro efficienza nel rispetto rigoroso del principio di economicità, improntando la propria attività verso una ottimizzazione dei costi, in particolare con riguardo ai costi di locazione dei locali per quanto concerne la farmacia n. 2 e relativamente ai costi della prestazione dei servizi di lavoro autonomo.

Inoltre è stato previsto l'obbligo a carico della società Ascom s.r.l. di implementare e ad attuare una effettiva contabilità per centro di costo volta a separare ed indentificare con maggior precisione l'andamento di ciascuna farmacia, oltre che l'andamento complessivo

Infine è stato previsto a carico della società Ascom s.r.l.

(i) di adeguare la gamma dei servizi resi all'utenza in ragione della propria offerta presentata, con l'obiettivo di un potenziamento di nuovi servizi da offrire alla collettività per un maggior sviluppo sociale del territorio e di accesso al servizio e dell'evoluzione dell'attività delle farmacie e dei mutamenti delle esigenze della popolazione, con particolare riferimento alle fasce più deboli della stessa, ferma restando la facoltà per il Comune di richiedere lo svolgimento di nuovi servizi;

(ii) di dotarsi strumenti per la rilevazioni di customer satisfaction dell'utenza e relazionarne gli esiti il Comune con cadenza almeno semestrale e in ogni caso nel rispetto negli ulteriori atti che il Comune approverà per l'esercizio del controllo sull'affidatario

Nel caso in cui vengano rilevate eventuali criticità, la Società attiva gli interventi idonei alla loro rimozione. Il rapporto è trasmesso al Servizio comunale competente unitamente ad una relazione descrittiva degli interventi individuati per la rimozione delle criticità emerse con relativo cronoprogramma di attuazione e verifica.

### **STIMA DEL VALORE CONTRATTUALE DELL’AFFIDAMENTO**

Nel caso di specie, trattandosi di un “affidamento in regime concessorio”, l’Art. 179, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023 “Codice dei Contratti” stabilisce che: “1. Il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell’IVA, stimato dall’ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.”.

Inoltre, viene precisato che: “3. Il valore stimato della concessione è calcolato secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti di gara della concessione. Gli enti concedenti tengono conto, se del caso, anche dei seguenti elementi: a) il valore di eventuali clausole di opzione; b) gli introiti derivanti dal pagamento, da parte degli utenti dei lavori e dei servizi, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell’ente concedente; c) i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario in qualsivoglia forma dall’ente concedente o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l’assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento; d) il valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l’esecuzione della concessione; e) le entrate derivanti dalla vendita di elementi dell’attivo facenti parte della concessione; f) il valore dell’insieme delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dagli enti concedenti, purché siano necessari per l’esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi; g) ogni premio o pagamento ai candidati o agli offerenti.”.

Pertanto, sulla scorta dei dati ricavabili dal PEF contenuto nell’offerta, il valore contrattuale della concessione in argomento, si ricava come mera somma del fatturato annuale stimato (al netto dell’IVA) per tutta la durata del contratto, ovvero euro 9.672.111,40.

A ciò si deve aggiungere che la Società ASCOM S.r.l è una società a totale partecipazione pubblica, controllata dal Socio Unico Comune di Novate Milanese, in veste di società In-House Providing. La società, analizzando lo Statuto societario, rispetta tutti i requisiti previsti dalla norma – ex art. 16 TUSPP – in quanto sulla stessa il Socio Unico esercita il cd. “controllo analogo”. Inoltre, vengono rispettate le altre condizioni dell’In-House, quali:

- **Il principio di scopo e di attività**, di cui all’art. 4, commi 1 e 2 D.lgs. n. 175/2016: la società, di fatto, svolge un servizio ad interesse generale – gestione di farmacie comunali – per mezzo del quale l’Ente comunale persegue le proprie finalità istituzionali;
- **La prevalenza dell’attività**: la società, come richiamato all’art. 3, comma 4 dello Statuto, realizza oltre l’80% del proprio fatturato in favore dell’Ente pubblico Socio. Tale aspetto viene confermato anche dall’analisi del Bilancio, in quanto viene svolta unicamente l’attività del servizio farmaceutico affidatole;
- **Il capitale pubblico della società**: la società è interamente partecipata da capitale pubblico;
- **La nomina degli Organi Societari**;
- **Il controllo analogo**: l’Ente Socio esercita il controllo in conformità delle previsioni di cui allo Statuto societario nonché delle condizioni di cui agli articoli dei contratti. E’ altresì in corso di predisposizione un aggiornamento della disciplina della governance , che consentirà l’attuazione di un maggior controllo sia ex ante sia concomitante sia ex post dell’andamento economico della società e qualitativo del servizio

In ordine, infine, ai **requisiti di mantenimento della partecipazione societaria**, di cui all'Art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 TUSP, si specifica quanto segue:

- ✓ l'oggetto sociale rientra nelle categorie previste all'Art. 4 TUSP;
- ✓ NON risulta priva di dipendenti, né ha un numero di amministratori superiore a quello deidipendenti;
- ✓ l'Ente socio unico NON possiede altre partecipazioni in società o in altri enti pubblici strumentali che svolgono attività analoghe o simili a quelle che si richiede di svolgere alla società *in house* in argomento;
- ✓ l'Ente socio unico NON possiede altre partecipazioni in società cui è deputata la gestione del servizio in argomento che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- ✓ non necessita di nuove azioni per il contenimento dei costi di funzionamento, in quanto, come sopra già detto, con il nuovo affidamento e alla luce dell'Offerta presentata da Ascom s.r.l. , sono già stati disciplinati gli obiettivi di contenimento e ottimizzazione dei costi e la stessa opera e persegue in ogni momento l'equilibrio di gestione;
- ✓ nel corso dell'ultimo triennio ha conseguito un fatturato medio superiore al tetto di “un milione di euro” previsto dalla normativa.

In alternativa, qualora il Consiglio Comunale non ritenesse opportuno procedere ad un nuovo affidamento in house alla società Ascom s.r.l., la soluzione alternativa praticabile rimarrebbe quella della concessione ad un operatore economico privato dell'intero ramo d'azienda, per mezzo di una apposita procedura ad evidenza pubblica che dovrebbe garantire la salvaguardia del personale attualmente in servizio (ai sensi degli art. 57, 61 e 108 del D.lgs. n. 36/2023 e relativo Allegato II.3 del D.lgs. n. 36/2023

**Il Segretario Generale**  
**dott.ssa Francesca Lo Bruno**  
(firmato digitalmente)

**La Responsabile dell'Istruttoria**  
La Responsabile del Settore Segreteria Generale  
**dott.ssa Claudia Rossetti**  
(firmato digitalmente)