

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLA SCELTA DELL'IN HOUSE PROVIDING TRA LE MODALITA' DI GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI DI CINISELLO BALSAMO (MI) CON MOTIVAZIONE QUALIFICATA (d.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; ART. 17, COMMA 2; art. 31, commi 1 e 2).

1. Informazioni di sintesi

Ente affidante	
Codice fiscale	01971350150
Denominazione	Comune di Cinisello Balsamo (MI)
Natura	Comune
Organismo in house	
Codice fiscale	07945280969
Denominazione	Azienda Multiservizi Farmacie S.p.A.
Altri soci	NO
Settori di attività	Gestione farmacie
Informazioni sull'affidamento	
Servizio/i oggetto di affidamento in house	Gestione farmacie comunali
Precedente gestore del servizio	Azienda Multiservizi Farmacie S.p.A.
Durata	<i>Dal 01/01/2024</i> <i>Al 31/12/2028</i>
Importo complessivo dell'affidamento	La gestione del servizio non costituisce un costo per l'amministrazione, l'amministrazione riceverà un canone annuo pari a €467.000,00 (complessivi €2.335.000,00)
Indicazione di eventuale delibera di costituzione società/acquisto partecipazioni	deliberazione di Consiglio Comunale n. 36 del 03/07/2012
Ambito territoriale interessato dall'affidamento	Comune di Cinisello Balsamo
Numero abitanti residenti nell'area di fornitura del servizio	74.700
Informazioni sul controllo analogo	
Tipologia di controllo su organismo in house	Esclusivo
Percentuale di quote di partecipazione dell'ente affidante nell'organismo in house	100%
Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge	NO
Indicazione delle clausole statutarie sul controllo analogo	Art. 25 - Controllo analogo e relativi obblighi della società.
Indicazione sulla presenza di patti parasociali	NO
Informazioni su attività prevalente	
Quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante rispetto al totale dell'attività (%)	Art. 4.4 Oggetto Statuto A.M.F. S.p.A. "Oltre l'ottanta per cento del fatturato aziendale deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti di cui al comma 4.1."

2. Breve ricognizione delle alternative strategiche possibili di gestione delle farmacie comunali, partendo dalla situazione attuale.

2.1 L'attuale modello di gestione: la società AZIENDA MULTISERVIZI FARMACIE S.P.A.

La società "AZIENDA MULTISERVIZI FARMACIE S.P.A." è stata costituita con deliberazione di Consiglio Comunale n. 36 del 03/07/2012 per la gestione delle farmacie di cui è titolare il Comune di Cinisello Balsamo.

Attualmente il Comune di Cinisello Balsamo detiene una partecipazione di n° 1.260.000 di azioni per un valore nominale complessivo di € 1.260.000,00, pari al 100% del Capitale Sociale.

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

Oggetto Sociale:

- la gestione delle farmacie delle quali è titolare il Comune di Cinisello Balsamo, comprendente la vendita di specialità medicinali, prodotti galenici, prodotti parafarmaceutici, omeopatici, presidi medico – chirurgici, articoli sanitari, alimentari per la prima infanzia, prodotti dietetici speciali, complementi sanitari, prodotti apistici, integratori della dieta, erboristeria, apparecchi medicali ed elettromedicali, cosmetici e altri prodotti normalmente in vendita nelle farmacie; la produzione di prodotti officinali, omeopatici, di erboristeria, di profumeria, dietetici, integratori alimentari e di prodotti affini ed analoghi; l'effettuazione di test di auto-diagnosi e di servizi di carattere sanitari o rivolti all'utenza; la preparazione, la dispensazione e la distribuzione delle specialità medicinali, veterinarie e dei preparati galenici, officinali e magistrali, omeopatici di erboristeria, di ogni altro prodotto proprio della medicina naturale e dei prodotti di cui alla tabella dell'allegato 9 del D.M. n. 375 del 04/08/1988 e successive modificazioni; la vendita al pubblico di prodotti parafarmaceutici e dietetici, cosmetici e per l'igiene personale, nonché di integratori alimentari e di alimentari speciali; la fornitura di materiale di medicazione, di presidi medico-chirurgici, di reattivi e diagnostici, di apparati protesici e apparecchi elettromedicali;
- la gestione di servizi ed attività legate al mantenimento e alla cura del benessere fisico e psichico della persona;
- la gestione della distribuzione all'ingrosso, anche al di fuori del territorio comunale, di specialità medicinali, di prodotti farmaceutici e di articoli vari normalmente collegati con il servizio farmaceutico, nonché la prestazione di servizi utili complementari e di supporto all'attività commerciale;
- la distribuzione intermedia e l'erogazione dei servizi, anche al di fuori del territorio comunale, a farmacie pubbliche e private, nonché alle Unità Sanitarie Locali, alle Aziende Sanitarie Locali, a case di cura e ad ogni altro tipo di struttura socio sanitaria pubblica o privata.

Per il raggiungimento dello scopo sociale la società potrà inoltre:

- compiere tutte le operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari e d immobiliari ad esso attinenti e strumentali e comunque ritenute dal Consiglio di Amministrazione necessarie od utili per il conseguimento dell'oggetto sociale. Le suddette attività finanziarie potranno essere esercitate in via esclusivamente secondaria, con esclusione delle attività riservate dal D. Lgs. n. 385/1993 e non nei confronti del pubblico, in conformità dell'articolo 106 del citati D. Lgs. n. 385/1993;
- acquisire partecipazioni in consorzi e/o società di capitali che svolgono attività complementari o strumentali a quelle statutarie, precisandosi che l'assunzione di partecipazioni non dovrà avvenire in via prevalente e, comunque, nell'osservanza delle prescrizioni contenute nel citato decreto legislativo n. 385/1993;
- effettuare l'informazione, l'educazione sanitaria, la formazione e l'aggiornamento professionale e la ricerca farmaceutica anche mediante forme dirette di gestione;
- partecipare ad iniziative in ambito sanitario e sociale; svolgere un ruolo di stimolo al miglioramento del servizio di erogazione del farmaco nel suo complesso.

Oltre l'80% del fatturato aziendale deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti identificati nello Statuto al punto 4.1.

La **Durata** della società è fissata fino al 31 dicembre 2062, la durata dell'affidamento sarà di 5 anni.

2.2 Inquadramento normativo e giurisprudenziale del servizio farmaceutico.

2.2.1 Normativa

Le principali norme di legge di riferimento sono le seguenti, richiamate limitatamente ai rispettivi aspetti pertinenti con il presente studio:

- **L.02.04.1968, n.475** (Norme concernenti il servizio farmaceutico), che, per quanto qui di interesse, dispone che:
 - in ogni comune, vi sia un numero limitato (contingentato) di farmacie, in funzione del numero dei residenti del Comune stesso (art. 1);
 - ogni anno pari venga revisionato il numero di farmacie potenzialmente esistenti in ogni comune, in funzione dell'aggiornamento della relativa popolazione residente (art. 2);
 - allorquando - in funzione dell'accresciuta popolazione di una certa area del Comune, vi sia la possibilità di istituire una nuova farmacia - la relativa titolarità spetti, in alternanza, al Comune (in cui essa può essere istituita) o ai farmacisti privati (art. 9);
 - disciplina le modalità e i tempi di eventuale "assunzione", da parte del Comune, della titolarità di una nuova istituenda farmacia che si renda "vacante" (ovvero "istituibile", a seguito dell'accresciuta popolazione comunale residente) (art. 10);
 - disciplina l'eventuale trasferimento della titolarità di una farmacia già istituita (art.12).
- **LEGGE 23 dicembre 1978, n. 833** ("Istituzione del servizio sanitario nazionale").

All'articolo 28 individua le farmacie quale strumento del SS.N. per l'erogazione dell'assistenza farmaceutica ai cittadini.

- **L.08.11.1991, n.362** - Norme di riordino del settore farmaceutico.
 - L'art. 7 nei primi due commi, disciplina la titolarità e la gestione delle farmacie private (non "comunali"), mentre nei successivi ultimi due commi, la direzione di tutte le farmacie (private e pubbliche-comunali);
 - l'art. 8 disciplina le possibili incompatibilità con il ruolo di socio di società farmaceutiche (n.b.: la giurisprudenza - Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 06/10/2010, n.7336 - ha chiarito che tale incompatibilità vale anche per il socio di società farmaceutica che gestisca una o più farmacie comunali).

2.2.2 Giurisprudenza.

Numerosi sono stati, nel tempo, gli atti (sentenze e pareri) della giustizia amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato) in materia di "servizio farmaceutico" ed anche di relative possibili modalità di gestione (ad esempio Consiglio di Stato, Sez. III, 04/09/2015 n.4120; Consiglio di Stato, Sez. I II, 11/2/2019 n. 992; TAR Lazio, sez. I quater, 29/11/2019 n.13682). Tra i tanti atti in questione, pare sufficiente richiamarne uno, molto recente, che di fatto riepiloga 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 di rito alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista".

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

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

Il citato articolo 9 L. 475/68 dispone che "la titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà da l comune. Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme:

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

La giurisprudenza di questo Consiglio ha esaminato più volte la questione concernente l'ammissibilità di forme di gestione delle farmacie comunali non previste dall'articolo 9 della l. 475 del

1968, poiché, ad esempio, fra le forme di gestione individuate dalla predetta norma speciale non è stato previsto l'affidamento in concessione a terzi.

Sul punto osserva la sentenza, sez. III, 13 novembre 2014, n. 5587, che lo stesso legislatore ha previsto forme di gestione del servizio farmaceutico comunale ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 9 della legge 475 del 1968 che, dunque, non sono tassative.

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

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

Del resto l'affidamento in concessione a terzi attraverso gare ad evidenza pubblica costituisce la modalità ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa amministrazione che intenda svolgere un servizio pubblico".

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

Sulla base delle norme e della giurisprudenza richiamate, la Sezione osserva che 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.

2.3 La partecipazione in società in house.

2.3.1 La partecipazione in società in house nel Tuspp: principi generali.

In data 23/09/2016 è entrato in vigore, in Italia, il D.Lgs. 175/2016 (c.d. "T.U.S.P.P. - Testo Unico delle Società a Partecipazione Pubblica", o anche, più semplicemente "T.U.S.P." - "Testo Unico delle Società Pubbliche", le cui disposizioni, ai sensi dell'articolo 1 ("oggetto"), comma 2, "sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica".

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

- a) diversi soggetti pubblici, tra i quali anche gli enti locali (province e comuni), a partire dall'anno 2018, ogni anno, entro il 31 dicembre, effettua, "con proprio provvedimento", la "ricognizione periodica" (alias "ricorrente", per distinguerla da quella "straordinaria", "una tantum", imposta dall'articolo 24 del medesimo decreto ai medesimi soggetti, entro il 30/09/2017, con riferimento alla data di entrata in vigore della norma stessa - 23/09/2016) dell'e partecipazioni societarie possedute, con riferimento alla data del 31 dicembre dell'anno precedente;
- b) nell'ambito di tale ricognizione - analogamente a quanto già fatto nella precedente ricognizione del "piano di revisione straordinaria 2017" ("p.d.r.s. 2017") conseguente alla "ricognizione straordinaria", sopra indicato - tali soggetti individuino le partecipazioni societarie che, ricadendo in una delle ipotesi di cui allo stesso articolo 20, comma 2 del T.U.S.P. (ricorrenza delle c.d. "ipotesi specifiche"), devono essere fatte oggetto di "razionalizzazione periodica", ovvero "razionalizzate", mediante predisposizione ed adozione di apposito "piano di riassetto" (alias "piano di razionalizzazione periodica" - in sintesi "p.d.r.p.") - corredato da apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione - che preveda la fusione, soppressione, messa in liquidazione o cessione delle società o delle partecipazioni in questione;
- c) gli enti che, a seguito della ricognizione prevista sopra indicata, abbiano adottato il "piano di razionalizzazione periodica" ivi previsto, approvino, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, una "relazione sull'attuazione del piano" (alias "resoconto"), evidenziando i risultati conseguiti;

- d) l'esito della ricognizione in questione (con il "piano" eventualmente predisposto) e la "relazione sull'attuazione del piano" eventualmente adottato l'anno precedente - vengano poi trasmessi:
- all'apposita "struttura di monitoraggio e controllo" istituita presso il M.E.F. (Ministero Economia e Finanze) dall'articolo 15 dello stesso D.Lgs. 175/2016 (che le ha attribuito il controllo e il monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni del D.Lgs.175/2016 ed anche il compito di fornire orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del decreto e di promuovere le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica) e
 - alla Corte dei Conti (per gli enti locali alla rispettiva sezione regionale di controllo), con modalità stabilite dai medesimi enti;
 - la mancata adozione e/o trasmissione degli atti sopra indicati ("ricognizione periodica" con eventuale conseguente "piano di razionalizzazione periodica" - ed eventuale "resoconto") comporti la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

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

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

L'articolo 4, comma 2, del D.Lgs.175/2016, consente agli enti locali di partecipare solamente a società che svolgano attività (strettamente necessarie per il perseguimento degli scopi istituzionali dell'ente, che, in base alle disposizioni dell'articolo 13 del D.Lgs.18.08.2000, n.267, paiono sintetizzabili, per il Comune, "nella cura e nella promozione dello sviluppo sociale, economico e culturale della propria popolazione") rientranti in una o più delle categorie di "attività consentite" ivi espressamente previste e di seguito sintetizzate:

- produzione di un "servizio di interesse generale" (come definito dall'articolo 2, comma 1, lettera "h"), ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai medesimi servizi (c.d. "realizzazione e gestione di beni funzionali ad un servizio di interesse generale");
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del D.Lgs. n.50 del 2016 (c.d. "progettazione e realizzazione di un'opera pubblica");

- realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale in "partenariato" con un imprenditore privato, individuato con gara (c.d. "società mista a doppio oggetto, con socio privato scelto con gara");
- autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (c.d. "attività strumentale");
- servizi di committenza, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (c.d. "attività di committenza").

L'articolo 2 ("definizioni"), comma 1, ha poi definito:

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

La detenzione (rectius il mantenimento della partecipazione) nella società deve essere giustificata infine ai sensi dell'art. 4 comma 1. La gestione delle farmacie comunali è dunque rimessa alla valutazione (insindacabile nel merito) all'ente nei limiti della competenza ad esso riconosciuta. Valga peraltro considerare che la distribuzione del farmaco da parte delle farmacie comunali ha assunto nel tempo un modus operandi più prossimo alla gestione di un pubblico servizio di quanto non avvenga invece per la gestione delle farmacie private.

2.3.2 Le tre specifiche caratteristiche dell'in house.

La società in house deve possedere i seguenti tre requisiti che devono sussistere eminentemente nello statuto (Cass sez. Unite l'ordinanza n. 7824 depositata il 14 aprile le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ed anche in senso estensivo):

- partecipazione pubblica: di tale requisito si è già detto ai punti precedenti;
- controllo dei soci enti pubblici analogo a quello che svolgono sui propri servizi;
- attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house.

Relativamente al requisito del controllo analogo si può affermare che: *"la società in house, infatti, avrebbe della società solo la forma esteriore, costituendo, in realtà, un'articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo (cfr. Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660; Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46; T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 17 giugno 2016, n. 7032). Una tale configurazione, si giustifica in base al fatto che solo quando la società affidataria è partecipata in modo determinante dall'ente pubblico, esercita in favore del medesimo la parte più importante della propria attività ed è soggetta al suo controllo in termini analoghi a quello in cui si esplica il controllo gerarchico dell'ente sui propri stessi uffici, non sussistono esigenze di concorrenza e, quindi, si può escludere il preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica (Corte Giust. CE, sez. V, 18 novembre 1999, sentenza cd. Teckal causa C- 107/98; Corte Giust. UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13)".*

Sul punto la più recente interpretazione della Cassazione Civile Sezioni Unite n. 20632 anno 2022 pubblicata 28/06/2022 ha affermato: *"12. Tirando le fila di quanto finora si è considerato, si deve dunque affermare che il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio, e quindi non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto es*

terno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano.

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

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

In relazione al requisito dell'attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house, si deve registrare che in primi orientamenti sull'interpretazione dell'art. 5 comma 7 del previgente codice dei contratti (D. Lgs. 50/2016) ammettevano una valutazione qualitativa e non solo quantitativa.

Diversamente il Tuspp all'art. 16 comma 3 prevede che "Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci";

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

Nel caso della società in house per la gestione delle farmacie comunali il limite dell'attività prevalente non può essere misurato sul fatturato ma dovrà fare riferimento al nesso di causa effetto direttamente imputabili ai ricavi conseguiti rispetto ai compiti assegnati alla società calcolati limitatamente a quelli ricevuti dal comune di Cinisello Balsamo (che si connaturano nella gestione del servizio di farmacie comunali) e che si sommano nell'intero fatturato dell'attività della società.

2.3.3 Le novità normative del 2022 e del 2023: il D. Lgs. 201/2022 e il D. lgs. 36/2023.

Con riferimento al D. Lgs. 36/2023 pare opportuno soffermarsi sul principio di auto organizzazione amministrativa, disciplinato dall'articolo 7, il cui comma 3 rinvia, per l'affidamento in house a quanto disposto dal D. Lgs. 201/2022:

L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Pertanto, gli appalti di servizi sono affidati in base alla normativa del codice dei contratti, sopra citata, mentre gli affidamenti in house di servizi di interesse economico generale sono affidati in base al nuovo Tuspl.

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

- L' istituzione del servizio pubblico (di gestione delle farmacie) che, ai sensi dell'art. 10 ("Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà"), avviene sulla base di apposita istruttoria in base al confronto tra le diverse possibili soluzioni da cui risulti la "inidoneità" che le prestazioni siano rese da parte di imprese liberamente operanti sul mercato o da parte di cittadini singoli e/o associati. Il presente documento contiene nel proseguo tali valutazioni.
- La scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale (art. 14 TUspl) che avviene attraverso un'apposita relazione dalla quale risultino le caratteristiche del servizio, gli investimenti ed i costi di gestione, comparando anche con altre esperienze analoghe, nonché la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea per la forma di affidamento prescelta.
- Una qualificata motivazione per l'affidamento in house, così come recita l'art. 17 comma 2 del TUspl: *"Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30"*.

Nel proseguo, il presente documento contiene le ragioni della qualificata motivazione, dandosi atto che sono stati qui definiti gli obiettivi e gli standard della gestione come previsti dal contratto di servizio, così come richiede l'art. 8 del TUspl ("competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete") nonché una dettagliata ricostruzione di indicatori di benchmark;

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

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

Vengono sviluppate le analisi di benchmark e, sulla base degli obiettivi desumibili dallo schema di contratto di servizi che sarà adottato dall'ente conferente, si sono redatti i conti economici prospettici per un a durata fino al 2028.

Infatti, al raggiungimento degli obiettivi del primo affidamento quinquennale del servizio – come risultanti da Piano economico, Stato Patrimoniale e rendiconto finanziario pluriennale pro-forma delle 9 farmacie comunali, - è ipotizzabile, ferme restando le verifiche e le valutazioni successive, anche un eventuale allungamento della durata del contratto di servizio.

Infine, l'art. 31 intitolato "*Trasparenza nei servizi pubblici locali*" prevede che il principio della trasparenza, volta a rendere meno opachi i mercati non sottoposti a competizione fra più operatori, venga declinato nei seguenti termini:

"1. Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9" [argomentazioni già più sopra illustrate e di fatto tutte contenute nel presente documento]

Gli atti di cui al comma 1 e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL*», dando evidenza della data di pubblicazione.

I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.

2.3.4 Lo statuto di A.M.F. S.p.A.

Di seguito le previsioni qualificanti l'in house recepite dallo statuto della società AZIENDA MULTISERVIZI FARMACIE S.P.A.

Art. 4.4 Oggetto

"Oltre l'ottanta per cento del fatturato aziendale deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti di cui al comma 4.1."

Art. 5.5 Capitale sociale

"In ogni caso la partecipazione del comune di Cinisello Balsamo non potrà essere in misura inferiore al 60% del capitale sociale, anche nell'ipotesi in cui venga deliberato un aumento del capitale sociale", come prevede l'art. 9, comma 1, della legge 475 del 02/04/1968 nella misura tale da non comportare controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società, in ottemperanza all'art. 16, comma 1, del d. lgs. 19/08/2016 n. 175.

Art. 25 Controllo analogo e relativi obblighi della società.

25.2 "In particolare, tali modalità di controllo vengono così definite:

- a) controllo societario (...);
- b) controllo economico/finanziario, attraverso il monitoraggio ex ante (...), concomitante (...), ex post (...);
- c) controllo di efficienza/efficacia (...) attraverso una attività di monitoraggio ex ante (...), concomitante (...), ex post.

2.4 Modelli alternativi all'in house: valutazioni di fattibilità.

In relazione alla condizione in cui si trova la gestione delle farmacie comunali di Cinisello Balsamo e rilevate le aspettative che il Comune nutre in ordine agli "obblighi di pubblico servizio" riportati direttamente e/o indirettamente nello schema di contratto di servizio si ritiene di valutare anche altre soluzioni gestionali che qui vengono brevemente illustrate ancorché non presentino, chi per

un verso chi per l'altro, la flessibilità che, ad oggi garantisce il modello in house, in ragione dei profili di interesse pubblico che si illustreranno:

- il Contratto di servizio tra il Comune di Cinisello Balsamo e AMF S.p.A.;
- la società mista: la gara a doppio oggetto;
- la trasformazione in azienda speciale;
- la società benefit: il caso del Comune di Firenze;
- la concessione a privato.

2.4.1 Il contratto di servizio.

Lo schema di contratto di servizio che sarà assentito dal Comune per l'esercizio del servizio pubblico della gestione delle 9 farmacie comunali prevede degli specifici obblighi di pubblico servizio¹ e precisamente:

ART. 6 – OBBLIGHI DELLA SOCIETÀ E ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO

6.1 La Società, nella gestione delle farmacie comunali, si impegna al perseguimento dei seguenti obiettivi e ne assume ogni relativo onere:

- a) assicurare condizioni di universalità e socialità, non discriminazione, trasparenza, efficienza, economicità e qualità nell'erogazione del servizio;
- b) garantire la continuità del servizio adottando ogni misura organizzativa e tecnica necessaria a prevenire la sospensione o l'interruzione dello stesso;
- c) conservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione nel rispetto degli obiettivi prefissati dal presente contratto;
- d) promuovere l'uso corretto del farmaco;
- e) promuovere, organizzare ed attuare, all'interno delle farmacie comunali e/o sul territorio comunale, iniziative di educazione sanitaria e di informazione relativamente a particolari patologie, tese a sviluppare progetti di prevenzione, anche nell'ambito dei programmi del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.);
- f) realizzare una politica dei prezzi al pubblico dei prodotti coerente con le finalità del presente contratto;
- g) adottare la Carta dei servizi, di cui all'articolo precedente, ed attuarne le previsioni.

¹ SALVATORE RAIMONDI (Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Palermo) ACCORDI DI PROGRAMMA, - CONTRATTI ED OBBLIGHI di SERVIZIO PUBBLICO: IL D.LGS. 422/97. Gli obblighi di pubblico servizio sono stati esaminati con specifico riferimento nel settore del trasporto pubblico, da cui però si sono tratti i principi generali come di seguito illustrati. "Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea si è fatto carico di considerare queste particolarità, tanto che ha previsto espressamente la compatibilità con il Trattato degli aiuti richiesti dalla necessità del coordinamento dei trasporti, ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio. La dottrina ha chiarito fin dai primi commenti che l'espressione "coordinamento dei trasporti" deve essere intesa nel senso che gli aiuti sono volti a consentire la concorrenza tra i diversi tipi di trasporto, ad assicurarne la coesistenza nel mercato. Sono consentiti, quindi, gli interventi rivolti a neutralizzare, in tutto o in parte, gli effetti che deriverebbero da una libera concorrenza. La disposizione lascia una certa libertà d'azione agli Stati, ma gli aiuti, per essere compatibili col Trattato, devono costituire il corrispettivo di un obbligo che è imposto dallo Stato alle imprese di trasporto. Gli aiuti, cioè, sono connessi agli obblighi di servizio pubblico, nozione che è stata poi introdotta con un regolamento, ma che già fa capolino nell'art. 77 del Trattato CEE (che ora è l'art. 73 del testo consolidato), nozione questa mutuata dall'ordinamento francese. Noi tutti sappiamo che in sede europea si recepiscono istituti elaborati negli ordinamenti dei diversi Paesi: questo è di origine francese. In applicazione della richiamata disposizione del Trattato, il regolamento del 1969 venne a disciplinare gli obblighi di servizio pubblico, cioè quegli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura. Il regolamento del 1969 chiarisce che gli obblighi di servizio sono (nel settore del trasporto pubblico): obblighi di esercizio, obblighi di trasporto, obblighi tariffari. Per obbligo di esercizio si intende l'obbligo imposto alle imprese di trasporto di adottare le misure atte a garantire un servizio conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità. Per obbligo di trasporto si intende l'obbligo per l'impresa di accertare ed effettuare qualunque trasporto di persone o di merci a prezzo e condizioni di trasporto determinati. Per obbligo tariffario si intende l'obbligo di applicare prezzi stabiliti dalle pubbliche autorità in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa. Il regolamento del 1969 prevede un generale divieto di mantenere o di imporre obblighi di servizio pubblico, ma dando la possibilità agli Stati membri di conservarli nel caso in cui fosse risultato necessario per garantire servizi di trasporto "sufficienti".

6.2 In particolare la Società deve:

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

6.3 La Società è obbligata a prestare i servizi descritti nell'art. 2 nel rispetto delle norme vigenti in materia del servizio farmaceutico. In caso di violazione delle norme vigenti in materia di servizio farmaceutico, di interruzione o sospensione del servizio, la Società è ritenuta unica responsabile.

6.4 La Società è obbligata a garantire l'ottimale qualità dei servizi prestati e la loro efficienza nel rispetto rigoroso del principio di economicità. È altresì tenuta a trasmettere al Comune ogni informazione o rendicontazione richiesta in merito al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi di servizio.

6.5 La Società è obbligata a dotarsi di locali, attrezzature e personale idonei a garantire il regolare e corretto svolgimento del servizio nel rispetto delle norme vigenti in materia.

6.6 La Società, senza oneri aggiuntivi a carico del Comune, si impegna ad adeguare la gamma dei servizi resi all'utenza in ragione 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.

6.7 La Società è tenuta, con cadenza almeno annuale, a redigere un rapporto di valutazione della soddisfazione della clientela; nel caso in cui vengano rilevate eventuali criticità, la Società attiva gli interventi idonei alla loro rimozione. Il rapporto è trasmesso alla Direzione competente di cui all'art. 11 del presente Contratto unitamente ad una relazione descrittiva degli interventi individuati per la rimozione delle criticità emerse con relativo cronoprogramma di attuazione e verifica.

6.8 Alla scadenza del presente contratto o a seguito delle altre cause di estinzione anticipata dello stesso, la Società è tenuta a trasmettere al Comune ogni dato ed informazione prodromica per la successiva procedura di affidamento.

ART. 7 – OBIETTIVI DI GESTIONE

7.1 La Società è tenuta a conseguire gli obiettivi economico-finanziari definiti, mediante indicatori, nell'**allegato "A"** ed elaborati sulla base del Piano economico-finanziario della gestione di cui all'**allegato "B"**.

7.2 Fermo restando quanto previsto dal comma precedente, il Comune ha facoltà di stabilire ulteriori obiettivi di gestione per la Società mediante il Documento unico di programmazione (DUP), ai sensi dell'art. 147-quater, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e/o dell'art. 19, commi da 5 a 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175.

7.3 La Società relaziona annualmente alla Direzione competente, di cui all'art. 11 del presente contratto, sullo stato di attuazione degli obiettivi. La Relazione, da trasmettere non oltre il mese di aprile di ciascun anno con riferimento all'anno precedente, deve evidenziare gli scostamenti rispetto agli obiettivi prestabiliti e le modalità individuate per il superamento delle eventuali criticità emerse.

2.4.2 La società mista: la gara a doppio oggetto.

Il modello della società mista può essere letto come processo per la progressiva privatizzazione della gestione delle farmacie comunali: a mezzo della gara a doppio oggetto, viene scelto un socio privato e successivamente si cede allo stesso la totalità della quota di partecipazione (in questo modello si hanno esempi soprattutto in Regione Emilia Romagna e in Regione Piemonte).

Oggi la società mista è prevista come modalità di affidamento del servizio dall'art. 16 del D. lgs. 201/2022, il quale rinvia alle modalità di individuazione del socio di cui all'art. 17 del D. Lgs. 175/2016.

La forma di partenariato non ha dato gli esiti sperati in alcuni settori dei servizi pubblici locali fra i quali, oltre che il Servizio idrico integrato (il caso più emblematico fu il caso del comune di Arezzo e del partner privato francese), anche quello delle farmacie comunali.

L'intenzione del legislatore era quello di trovare un giusto equilibrio fra interesse pubblico (focalizzato alla efficacia del servizio) e quello privato (focalizzato sull'efficienza della gestione) ma reso impraticabile perché il sistema di governance della società mista si è rivelato troppo rigido. Infatti, la c.d. gara a doppio oggetto deve contemplare non solo le regole di gestione del servizio ma anche le regole di governance interna che si cristallizzano a gara concluse al punto da non poter più essere modificate, secondo i principi generali delle gare pubbliche.

Inoltre, la sottoposizione agli obblighi di pubblico servizio ha sempre innalzato la tensione con il socio privato, che pretende il ripristino dell'equilibrio economico a carico del Comune socio committente (anche attraverso la riduzione del canone quando previsto, ovvero quando non previsto, attraverso forme di aiuti di "Stato" "consentiti").

A ciò si aggiunga che, nella contrapposizione dei diversi interessi, il socio pubblico, ancorché socio di maggioranza, diveniva il "socio debole" della compagine sociale, in quanto la gestione sia di diritto che di fatto passa in mano al socio privato.

La società mista, in alcuni settori dei servizi pubblici, è divenuto quindi un ramo secco dell'ordinamento e comunque non appare il modello di riferimento per il Comune di Cinisello Balsamo, che intende mantenere alto il livello degli obblighi di pubblico servizio.

2.4.3 La trasformazione in azienda speciale.

Un modello alternativo alla società in house di conservazione della gestione pubblica delle farmacie comunali è l'Azienda Speciale, che può essere costituita anche a mezzo di trasformazione della società in house.

L'Azienda Speciale è prevista all'art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.): essa "è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale", conforma la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico (comma 4); inoltre, "l'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali - indicati al comma 8 ossia il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale, il budget economico almeno triennale, il bilancio di esercizio, il piano degli indicatori di bilancio) - esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura degli eventuali costi sociali" (comma 6).

L'Azienda Speciale è, dunque, centro di imputazione di rapporti giuridici distinto dall'ente locale e con autonomia imprenditoriale, ma è un ente strumentale dell'amministrazione, legata a quest'ultima da stretti vincoli relativi alla formazione degli organi, all'indirizzo, al controllo ed alla vigilanza; attraverso l'Azienda Speciale, infatti, l'ente persegue i propri fini istituzionali.

La giurisprudenza amministrativa riconduce le aziende speciali, costituite per la gestione di servizi pubblici locali e con le caratteristiche sopra delineate, nel novero degli enti pubblici economici (ex multis Cons. Stato n. 641/2014, sulla base di precedenti pronunce della Corte di Cassazione nn. 15661/06, 14101/06, 18015/02 e 10968/01), ossia degli enti (come indicato dalla dottrina) titolari di impresa e che agiscono con gli strumenti di diritto comune.

Detti enti, tuttavia, come ulteriormente chiarito dalla giurisprudenza, "restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici" (Corte di

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

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

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

L'azienda speciale, dunque, gode sì di autonomia (che l'art. 114, comma 1, TUEL, definisce opportunamente "imprenditoriale"), ma la sua attività è diretta e orientata dall'ente controllante in un rapporto assimilabile a quello che l'ente ha con un proprio organo (non è un caso che, nella vigenza della Legge n.103/1903, l'azienda speciale era considerata quale organo speciale dell'ente, incardinata nel suo apparato amministrativo, ma dotata di propria autonomia gestionale e contabile).

Si tratta, in breve, di un'"amministrazione parallela", cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico (così, testualmente, Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2017, n. 4435; cfr. anche Cons. Stato, sez. III, 10 aprile 2015, n. 1842; V, 20 febbraio 2014, n. 820).

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

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

2.4.4 La società benefit.

È una innovativa forma giuridica di impresa, entrata in vigore nel 2016 in Italia: la Legge 28 dicembre 2015, n. 208, commi 376-383 e allegati 4-5, pubblicato in Gazzetta Ufficiale².

L'Azienda Farmaceutica Municipalizzata AFAM (Farmacie Comunali Firenze) ha adottato tale forma societaria ed è divenuta la prima società a capitale misto pubblico-privato in Europa, nonché la prima rete di farmacie al mondo, a diventare Società Benefit.

Al di là degli aspetti meramente di forma, la società benefit rimane una società mista pubblico-privata, che meglio esplicita nell'oggetto sociale alcune aree di pubblico interesse, diversamente dalla società mista tradizionale.

2.4.5 La concessione a privato.

Solo nel recente passato è stato confermato che la gestione delle farmacie comunali può essere affidata in concessione ad un soggetto privato comunque scelto con procedura competitiva ad evidenza pubblica (Tar Veneto sez. I sent. 20/03/2014 n. 358 - Corte dei Conti, Sez. Regionale di Controllo per la Regione Lombardia, n. 489 del 26/9/2011 - TAR Sicilia, sentenza n.1598/2011 - Anac Deliberazione n. 15 Adunanza del 23 aprile 2014 Fascicolo n. 947/2013, peraltro di segno contrario, invece, la dottrina³.

Anche la Deliberazione n. 15 assunta nell'adunanza del 23 aprile 2014 dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, concludendo in merito a procedura aperta per l'individuazione del concessionario del servizio farmaceutico, afferma che "un approccio interpretativo comunitariamente orientato renda preferibile la soluzione secondo cui i comuni possono, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, affidare la gestione delle farmacie comunali in concessione a terzi, in applicazione dell'art. 30 del Codice dei contratti".

² Si veda www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg

³ Alceste Santuari, "Le forme di gestione delle farmacie comunali, in particolare sul divieto di concessione a terzi", in Giustizia Amm.va 2013.

La scelta della concessione al privato appare contraria alle esigenze espresse dall'amministrazione comunale e si pone anche in un contesto tecnico da precisare.

La concessione a privato, nel caso delle società del Comune di Cinisello Balsamo, oggi potrebbe attuarsi solo ed esclusivamente con una vendita in blocco dell'intera partecipazione che, ad oggi, potrebbe essere acquisita anche da un'altra società di capitali di player anche stranieri già presenti, da tempo, nel mercato italiano.

Infatti, la Legge n. 124/2017 («Legge annuale per il mercato e la concorrenza») ha apportato numerose innovazioni al settore della distribuzione farmaceutica, i cui punti salienti possono così essere sintetizzati:

- ingresso di società di capitali nella titolarità dell'esercizio della farmacia privata;
- rimozione del limite delle 4 licenze, attualmente previsto, in capo ad una identica società;
- divieto di controllo, diretto o indiretto da parte di un medesimo soggetto, di una quota superiore al 20 per cento delle farmacie della medesima Regione o Provincia Autonoma;
- soppressione dei requisiti soggettivi per la partecipazione alle società che gestiscono farmacie, ovvero, anche una società di non farmacisti può essere titolare di farmacia privata, fermo restando la direzione della stessa a capo di un farmacista;
- la direzione della farmacia può essere affidata anche ad un farmacista non socio;
- incompatibilità per il socio persona fisica della società titolare dell'esercizio della farmacia privata con l'esercizio della professione medica e con qualsiasi altra attività svolta nel settore della produzione ed informazione scientifica del farmaco; compatibile parrebbe l'attività di intermediazione (distribuzione) del farmaco.

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

3. Ricerca e analisi di mercato con individuazione di parametri di benchmark di settore

Nel seguito, vengono individuati e rappresentati parametri di benchmark del settore delle farmacie confrontati con quelli specifici della società AMF S.p.A. (di seguito anche "AMF" o la "Società") desumibili dai dati di bilancio della Società (Tab 1) per gli esercizi dal 2018 al 2021 ("Periodo di Analisi") nonché dalla relazione al bilancio 2023 della Società⁴.

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

- Studio di Mediobanca, "*Il settore delle Farmacie*", pubblicato a settembre 2022 (di seguito anche "Studio MB" o "dati MB");
- Elaborazioni dei dati di bilancio delle farmacie (di seguito anche "dati del campione di riferimento") che esercitano l'attività in forma societaria, da banca dati Aida Buerau Van Dijk, selezionate per codice attività⁵ e con ragione sociale contenente le parole "comunale" o "comunali" (di seguito anche "Cluster"). Il Cluster così individuato è stato anche ristretto circoscrivendo il campione alle sole società con un fatturato compreso tra 5 e 15 milioni di euro (di seguito anche "Cluster ristretto").

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

⁴ Il conto economico del budget gestionale 2023 è stato riclassificato, per natura, in coerenza con gli schemi del bilancio di esercizio.

⁵ Codice Ateco 47.73.10 Farmacie

- Numero addetti per farmacia
- Ebitda margin
- Ebit margin

Tab. 1- Conti economici S.p.A - Bilanci di esercizio dal 2018 al 2022

Farmacie Comunali Amf S.p.A.

Bilanci 9 farmacie comunali	2018	2019	2020	2021	2022
Ricavi	13.299.065	13.098.715	12.889.440	13.036.664	13.949.307
Altri ricavi e proventi	285.549	406.776	322.165	502.510	596.313
Valore della produzione	13.584.614	13.505.491	13.211.605	13.539.174	14.545.620
Costi materie prime, sussidiarie di consumo e di merci	8.695.130	8.508.634	8.457.865	8.377.264	8.783.068
Var.ne delle rimanenze di mat. Prime sussidiarie, di consumo e merci	-9.246	-11.204	-10.185	22.707	19.089
Costo del venduto	8.685.884	8.497.430	8.447.680	8.399.971	8.802.157
Margine di contribuzione	4.898.730	5.008.061	4.763.925	5.139.203	5.743.463
Costi per servizi	1.230.387	1.250.101	1.339.728	1.490.334	1.755.263
Costi per godimento beni di terzi	430.032	421.543	405.777	415.155	474.705
Costi del personale	2.061.950	2.045.042	1.837.502	1.808.461	1.942.214
Oneri diversi di gestione	183.148	203.362	198.923	150.929	170.451
Accantonamenti fondo rischi			10.000		
Totale altri costi operativi	3.905.517	3.920.048	3.791.930	3.864.879	4.342.633
EBIDTA - margine operativo lordo	993.213	1.088.013	971.995	1.274.324	1.400.830
Ammortamenti	227.238	318.152	343.619	340.844	319.429
Accantonamenti svalutazioni crediti					
EBIT- Risultato operativo	765.975	769.861	628.376	933.480	1.081.401
Proventi e oneri finanziari	-12.308	-12.229	-11.418	-10.609	-10.876
EBT- Risultato ante imposte	753.667	757.632	616.958	922.871	1.070.525
Imposte	212.146	197.937	140.348	221.141	271.871
Utile d'esercizio	541.521	559.695	476.610	701.730	798.654

Non essendo intervenuta la prevista approvazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli indicatori di cui all'art. 8 del D.lgs. n.201/2022, i parametri di benchmark individuati nella presente relazione sono idonei ad individuare e definire gli indicatori di esercizio del servizio delle farmacie comunali, anche tenendo conto "dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale" (art. 14, comma 2, D.lgs. n.201/2022).

3.1 Fatturato medio delle farmacie

Lo Studio MB riporta un fatturato medio delle farmacie in Italia del 2021 di ca. 1,23 milioni di euro (cfr. Tab. 2) in costante e progressiva contrazione negli esercizi dal 2015 al 2020, con una ripresa nel 2021.

Il fatturato medio per farmacia della Società nel Periodo di Analisi dei dati di AMF risulta sempre essere superiore alle medie di settore e, inoltre, non costantemente in contrazione (eccetto il

2021) come il dato medio di settore avendo registrato: nel 2019 un decremento rispetto al 2018; da 1,438 milioni del 2018, il fatturato medio scende a 1,397 milioni nel 2019; poi si contrae a 1,361 milioni nel 2020 per risalire a 1,364 milioni nel 2021 (Tab 3).

Tab. 2 - fatturato medio delle farmacie in Italia

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var.% 21/15
fatturato totale (€ mld)	25,469	25,167	24,717	24,395	24,227	23,625	24,438	-4,0
di cui: con ricetta	15,319	15,087	14,907	14,285	14,287	13,725	13,900	-9,3
di cui: senza ricetta	2,303	2,259	2,230	2,260	2,263	2,120	2,180	-5,3
di cui: prodotti notificati	3,077	3,401	3,610	3,700	3,785	3,800	4,090	32,9
di cui: parafarmaci	2,320	2,000	1,580	1,690	1,548	1,700	1,995	-14,0
di cui: igiene e bellezza	2,040	2,010	2,000	2,060	1,967	1,900	1,900	-6,9
di cui: nutrizionale	0,410	0,410	0,390	0,400	0,377	0,380	0,373	-9,0
Fatturato medio per farmacia (€ mil)	1,399	1,357	1,303	1,262	1,242	1,201	1,228	-12,2

Fonte: Studio MB

Tab. 3 - fatturato medio per farmacia AMF Vs Benchmark (€/ milioni)

	2018	2019	2020	2021
Fatturato medio per farmacia Italia	1,262	1,242	1,201	1,228
Fatturato medio per farmacia Amf	1,438	1,397	1,361	1,364
Amf vs Benchmark	1,14	1,12	1,13	1,11

Fonte: elaborazione dati MG Consulting

In AMF, inoltre, il fatturato medio per farmacia è ulteriormente cresciuto a 1,616 milioni nel 2022.

3.2 Margine di contribuzione

Il margine di contribuzione relativo ai cluster di riferimento è riportato nelle tab 4 e 5, mentre quello della Società in tab. 6.

Il margine di contribuzione realizzato dalla Società si colloca, negli anni in esame, costantemente al di sopra della media di entrambi i campioni, sintomo di una efficace politica commerciale rispetto alla media delle società del campione; l'andamento risulta inoltre conforme a quello medio del cluster di riferimento.

Tab. 4 - Margine di contribuzione benchmark cluster farmacie comunali

Benchmark nazionale

Cluster: Cod Ateco Farmacie - Rag. Sociale "comunali"

Fatturato: tutti

Valore della produzione (€ K)

Materie prime consumo - netto variazioni MP (€ K)

	2018	2019	2020	2021
Valore della produzione (€ K)	304.188	303.364	291.672	295.996
Materie prime consumo - netto variazioni MP (€ K)	199.093	195.500	189.191	185.344

% costo del venduto	65%	64%	65%	63%
Margine di contribuzione (€ K)	105.095	107.864	102.481	110.652
% Margine di contribuzione - Benchmark	34,5%	35,6%	35,1%	37,4%

Fonte: elaborazione dati MG Consulting banche dati Aida
Bureau Van Dijk

Tab. 5 - Margine di contrib. benchmark cluster ristretto farmacie comunali

(fatturato compreso tra i 5 e i 15 milioni di euro)

Benchmark nazionale

Cluster: Cod Ateco Farmacie - Rag. Sociale "comunali"

Fatturato: compreso tra i 5 e 15 € mil.

	2018	2019	2020	2021
Valore della produzione (€ K)	103.146	104.030	116.548	107.922
Materie prime e consumo - netto variazioni MP (€ K)	66.492	66.473	75.146	67.194
% costo del venduto	64%	64%	64%	62%
Margine di contribuzione (€ K)	36.654	37.557	41.402	40.728
% Margine di contribuzione - Benchmark	35,5%	36,1%	35,5%	37,7%

Fonte: elaborazione dati MG Consulting banche dati Aida
Bureau Van Dijk

Viene inserito il dato del margine di contribuzione della società nel 2022 - di 39,49% - dato che risulta anch'esso (e ulteriormente) superiore all'ultimo rilevamento disponibile dei campioni di riferimento.

Tab. 6 - Margine di contribuzione Amf S.p.A

Farmacie Comunali Amf S.p.A.

Bilanci 9 Farmacie comunali

	2018	2019	2020	2021	2022
Ricavi	13.299.065	13.098.715	12.889.440	13.036.664	13.949.307
Altri ricavi e proventi	285.549	406.776	322.165	502.510	596.313
Valore della produzione	13.584.61	13.505.49	13.211.60	13.539.17	14.545.62
	4	1	5	4	0
Costi materie prime, sussidiarie di consumo e di merci	8.695.130	8.508.634	8.457.865	8.377.264	8.783.068
Var.ne delle rimanenze di materie prime sussidiarie, di consumo e merci	-9.246	-11.204	-10.185	22.707	19.089
Costo del venduto	8.685.884	8.497.430	8.447.680	8.399.971	8.802.157
Margine di contribuzione	4.898.730	5.008.061	4.763.925	5.139.203	5.743.463
% Margine di contribuzione	36,06%	37,08%	36,06%	37,96%	39,49%

Fonte: elaborazione dati bilanci AMF

3.3 Costi per servizi / Valore della produzione

L'incidenza dei costi sostenuti per le prestazioni di servizi fornite da terzi sul valore della produzione di AMF, in tutto il periodo in esame, si posiziona costantemente al di sopra dei dati del campione di riferimento (tab 7). In questo dato, si può intravedere la vocazione di AMF alla c.d. "farmacia dei servizi", tema di dibattito odierno e che è stato ampiamente anticipato da AMF nelle sue scelte strategiche.

Dalla riclassificazione del Bilancio 2021 si rileva un incremento di costi per servizi di circa 150 mila euro rispetto al 2020, che innalza l'indice in esame fino al 11,01% aumentando la distanza dai dati del campione di riferimento (Cluster 7,4% e Cluster ristretto 8,4%).

Tab. 7 - Costo per servizi/ Valore della produzione Campione e Farmacie comunali Amf S.p.A.

Costo per servizi/ Valore della produzione	2018	2019	2020	2021
Valore della produzione (€ K) - Benchmark	304.188	303.364	291.672	295.996
<i>Costo per servizi</i>	19.320	20.346	20.444	22.014
% Costo per servizi / Benchmark	6,4%	6,7%	7,0%	7,4%
Valore della produzione (€ K) - Benchmark ristretto	103.146	104.030	116.548	107.922
<i>Costo per servizi</i>	6.680	7.960	9.064	9.055
% Costo per servizi / Benchmark ristretto	6,5%	7,7%	7,8%	8,4%
Valore della produzione Amf	13.584.614	13.505.491	13.211.605	13.539.174
<i>Costo per servizi</i>	1.230.387	1.250.101	1.339.728	1.490.334
% Costo per servizi Amf	9,06%	9,26%	10,14%	11,01%

Fonte: elaborazione dati bilanci Amf, banca dati Aida Bureau Van Dijk

3.4 Costi per godimento di beni di terzi / Valore della produzione

L'incidenza sul valore della produzione dei costi per il godimento di beni di terzi (ovvero canoni di locazione e noleggi) della Società, risulta costantemente in linea con i dati del campione di riferimento (Tab.8).

Tab. 8 - Costi per godimento beni di terzi / Valore della produzione - Farmacie Comunali Amf S.p.A Vs. Benchmark

Costo godimento beni di terzi / Valore della produzione	2018	2019	2020	2021
Valore della produzione (€ K) - Benchmark	304.188	303.364	291.672	295.996
<i>Costo godimenti beni di terzi</i>	9.005	9.431	8.706	8.873
% Costo godimento di beni terzi / Benchmark	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%
Valore della produzione (€ K) - Benchmark ristretto	103.146	104.030	116.548	107.922
<i>Costo godimento di beni terzi</i>	3.013	3.074	3.294	3.200
% Costo godimento di beni terzi / Benchmark ristretto	2,9%	3,0%	2,8%	3,0%
Valore della produzione Amf	13.584.614	13.505.491	13.211.605	13.539.174
<i>Costo godimento beni di terzi</i>	430.032	421.543	405.777	415.155
% Costo godimento beni di terzi Amf	3,17%	3,12%	3,07%	3,07%

Fonte: elaborazione dati bilanci Amf, banca dati Aida Bureau Van Dijk

3.5 Costo del personale / Valore della produzione

L'incidenza del costo del personale sul valore della produzione della Società risulta in contrazione e, soprattutto, costantemente di gran lunga inferiore ai dati del campione di riferimento (Tab.9). Tale dato spiega il perché del maggiore peso in AMF degli indicatori precedenti, sicuramente secondari rispetto al peso del costo del personale.

Tab. 9 - costi del personale / Valore della produzione - Farmacie comunali Amf S.p.A. Vs. Benchmark

Costo del personale / Valore della produzione	2018	2019	2020	2021
Valore della produzione (€ K) - Benchmark	304.188	303.364	291.672	295.996
<i>Costo del personale</i>	52.541	52.971	51.543	51.520
% Costo del personale/ Benchmark	17,3%	17,5%	17,7%	17,4%
Valore della produzione (€ K) - Benchmark ristretto	103.146	104.030	116.548	107.922
<i>Costo del personale</i>	19.392	18.742	21.982	19.177
% Costo del personale / Benchmark ristretto	18,8%	18,0%	18,9%	17,8%
Valore della produzione Amf	13.584.614	13.505.491	13.211.605	13.539.174
<i>Costo del personale</i>	2.061.950	2.045.042	1.837.502	1.808.461
% Costo del personale Amf	15,18%	15,14%	13,91%	13,36%

Fonte: elaborazione dati bilanci Amf, banca dati Aida Bureau Van Dijk

3.6 Numero addetti per farmacia

Dall'elaborazione dei dati riportati nello Studio di Mediobanca relativi agli addetti suddivisi per tipologia e numero di farmacie, risultano circa 4,5 addetti per farmacia, 3,7 farmacisti per farmacia e 0,8 addetti non farmacisti per farmacia.

Il numero medio di addetti complessivi, di farmacisti e di addetti non farmacisti per farmacia di AMF risulta nel periodo in esame costantemente inferiore al benchmark, avendo un totale di dipendenti di 40 (di cui, nelle 9 farmacie: 21 farmacisti e 12 commessi) nel 2018, 41 nel 2019 (20 farmacisti e 11 commessi), 39 nel 2020 (20 farmacisti e 10 commessi), e 40 nel 2021 (20 farmacisti e 10 commessi).

3.7 Ebitda margin – margine operativo lordo

L'Ebitda margin della Società (tab. 10, estrapolazione di sintesi di cui alla tab. 1) si colloca negli anni 2018, 2019 e 2020 ben al di sopra dei dati del campione di riferimento risultando nettamente superiore alle medie del cluster e del cluster ristretto: questo posizionamento rispetto all'ultima rilevazione disponibile dei dati del campione di riferimento (bilanci dell'anno 2021), viene confermato anche dai dati 2022 nel quale si evince un Ebitda leggermente inferiore rispetto al 2021 ma sempre di gran lunga superiore ai cluster di riferimento.

Lo scostamento dell'ebitda della Società risulta più marcato se confrontato con il dato pubblicato dallo Studio di Mediobanca che riporta, per il più esteso campione in esso preso a riferimento, un ebitda del 9,2% per le società di capitale esercenti la vendita con fatturato superiore a 5 milioni.

Tab. 10 - Ebitda Farm. Comunali Amf S.p.A.

Farmacie Comunali Amf S.p.A (€)

Bilanci 9 Farmacie comunali

	2018	2019	2020	2021	2022
Valore della produzione	13.584.614	13.505.491	13.211.605	13.539.174	14.545.620
Costo del venduto	8.685.884	8.497.430	8.447.680	8.399.971	8.802.157
Margine di contribuzione	4.898.730	5.008.061	4.763.925	5.139.203	5.743.463
% Margine di contribuzione	36,06%	37,08%	36,06%	37,96%	39,49%

Totale altri costi operativi	3.905.517	3.920.048	3.791.930	3.864.879	4.342.633
EBITDA - Margine operativo lordo	993.213	1.088.013	971.995	1.274.324	1.400.830
% EBITDA - Margine operativo lordo	25,43%	27,76%	25,63%	32,97%	32,26%

Fonte: elaborazione dati bilanci AMF

Conclusioni

In merito alla scelta del modello in house sono state esplicitate e rese chiare le esigenze che il Comune intende soddisfare con la gestione delle proprie farmacie comunali tramite il modello in house, illustrando debitamente gli obblighi di pubblico servizio quale elemento qualificante dell'esigenza di perseguire una gestione pubblica per le finalità di interesse generale rappresentato dalla tutela della salute pubblica.

Le valutazioni fin qui effettuate in merito alla scelta del modello di gestione, alla sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea per la forma di affidamento, agli obblighi di servizio pubblico ed alle condizioni economiche contrattuali, sono riportate nella presente relazione con riferimento a quanto previsto dall'art. 14, comma 3, del D.lgs. 201/2022.

Il Dirigente

Dott. A. Bongini

Settore Affari Generali ed Audit,

Servizio legale e Aziende Partecipate