



ACQUISTO DI PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ *IN HOUSE* FARMAPIANA  
SOCIETÀ BENEFIT S.P.A., ai fini dell'affidamento della gestione del servizio pubblico relativo  
alle farmacie di titolarità del Comune di Pontassieve

**RELAZIONE EX ARTT. 5 DEL D. LGS 175 DEL 2016, 14 E 17 DEL D. LGS 201 del 2022  
NONCHÉ 7 DEL D. LGS 36 DEL 2023**

**BUSINESS PLAN**  
con allegato  
**PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DA ASSEVERARE**

**SOMMARIO**

<b>1. SEZIONE I - PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>2. SEZIONE II – IL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE FARMACEUTICO .....</b>	<b>5</b>
2.1. Il quadro normativo nazionale di riferimento .....	5
2.2. La titolarità comunale delle farmacie ed il ramo d'azienda esistente.....	6
2.2.1. La esistente farmacia comunale (sede n. 1) ed il relativo ramo d'azienda.....	7
2.2.2. L'istituenda farmacia comunale (sede n. 6) .....	7
<b>3. SEZIONE III – <i>IN HOUSE</i>, PARTECIPAZIONE MINORITARIA E CONTROLLO ANALOGO.....</b>	<b>7</b>
3.1. Farmapiana Società Benefit S.p.A. quale società di ambito totalmente pubblica ed <i>in house</i> .....	7
3.2. Farmapiana Società Benefit quale società benefit .....	8
3.3. La configurazione societaria e contrattuale dei rapporti tra Comune e Farmapiana Società Benefit	
9	
3.3.1. L'acquisto di azioni pulviscolare e la compatibilità con il controllo analogo.....	10
3.3.2. Il contratto di affitto di ramo d'azienda.....	14
3.4. Il vantaggio di tale configurazione di affidamento rispetto al conferimento.....	15
3.5. Il canone affitto di azienda e di gestione dovuto da Farmapiana Società Benefit S.p.A. al Comune	
15	
<b>4. SEZIONE IV – <i>IN HOUSE</i> E RISPETTO DEI VINCOLI TIPOLOGICI (ART. 3 TUSP) E FINALISTICI (ART. 4 TUSP).....</b>	<b>16</b>
4.1. Il perseguitamento delle finalità istituzionali e la gestione di servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del T.U.S.P. (Limiti di scopo e di attività) .....	16
4.2. Sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del T.U.S.P.....	16



4.3. Il confronto con altre forme di gestione delle farmacie.....	18
<b>5. SEZIONE V – SCELTA DELLA GESTIONE IN HOUSE RISPETTO ALLA GESTIONE DIRETTA .....</b>	<b>19</b>
5.1. Il costo del lavoro in base al CCNL di Farmapiana Società Benefit S.p.A.....	19
5.2. Vantaggi della <i>in house</i> rispetto all’assunzione di personale da parte del Comune .....	19
5.2.1. L’impossibilità di scegliere il CCNL più consono alla tipologia di attività.....	20
5.2.2. I maggiori costi del CCNL funzioni locali rispetto ad un CCNL privato .....	20
5.2.3. Le rigidità nel ridurre il personale mediante licenziamento e mobilità.....	22
5.2.4. Maggiori costi per malattie, maternità e permessi <i>ex l. 104 del 1992</i> .....	23
5.3. Ulteriori vantaggi.....	24
<b>6. SEZIONE VI – SCELTA DELLA GESTIONE IN HOUSE RISPETTO ALLA GARA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE .....</b>	<b>25</b>
6.1. La difficoltà di trasferire un sufficiente rischio operativo ( <i>public sector comparator</i> ).....	25
6.2. La necessità di bandire gare periodiche e l’alternanza dei concessionari .....	26
6.3. Il modello della “Farmacia dei Servizi” quale fattore qualificante della <i>in house</i> .....	26
6.4. La carenza di controllo diretto del personale e del potere disciplinare pubblico .....	28
6.5. La difficoltà di apportare varianti al contratto ai sensi dell’art. 189 del Codice .....	28
6.6. Il controllo diretto del personale, il clima organizzativo ed il potere disciplinare .....	29
<b>7. SEZIONE VII – LA CONVENIENZA ECONOMICA E LA COMPATIBILITÀ CON I PRINCIPI DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ (ARTT. 7, COMMA 2, D. LGS. N. 36 DEL 2023 E 5, COMMI 1 E 3, TUSP).....</b>	<b>29</b>
7.1. La convenienza economica dell’operazione secondo la Corte dei Conti .....	29
<b>8. SEZIONE VIII – SOCIETÀ IN HOUSE E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA (ART. 5 TUSP) .....</b>	<b>30</b>
8.1. La durata della gestione ai sensi dell’art. 19, comma 1, del D. lgs 201 del 2022 .....	31
<b>9. SEZIONE IX – IN HOUSE E COMPATIBILITÀ DELL’INTERVENTO CON LA DISCIPLINA EUROPEA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO ALLE IMPRESE (ART. 5, COMMA 2, TUSP).....</b>	<b>31</b>
<b>10. SEZIONE X – LE FORME DI CONSULTAZIONE PUBBLICA .....</b>	<b>32</b>



## 1. SEZIONE I - PREMESSA

La presente relazione illustra analiticamente, ai sensi degli articoli 5 del D. lgs n. 175 del 2016 (di seguito anche Testo unico società partecipate o T.U.S.P.), 14 e 17 del D. lgs 201 del 2022 (di seguito anche Testo Unico Servizi Pubblici Locali o T.U.S.P.L.) e 7 del D. lgs n. 36 del 2023 (di seguito anche Codice dei contratti pubblici o Codice), le ragioni a sostegno dell'atto deliberativo del Consiglio del Comune di Pontassieve volto all'ingresso di detto ente nel capitale sociale della società *in house* Farmapiana Società Benefit S.p.A., con sede in Via Bruno Buozzi, 24, 50013 Campi Bisenzio FI (C.F. e P.I. 05343300488) (di seguito “Farmapiana Società Benefit”) alla quale affidare direttamente la gestione del servizio pubblico locale relativo:

- alla esistente Farmacia comunale (sede n. 1), ubicata in Piazza Alfredo e Carlo del Vivo, 16 (presso il supermercato Coop);

- alla nuova Farmacia comunale (sede n. 6), istituita dal Comune con la nuova pianta organica approvata con delibera di Giunta comunale del 31 dicembre 2024 n. 72<sup>(1)</sup>, da collocare in prossimità della nuova Casa della Salute che sarà aperta dalla ASL Toscana Centro.

Relativamente al modello dell'affidamento *in house*, il Consiglio di Stato, nel parere del 7 dicembre 2022 reso sullo schema del Codice, ha rilevato che “*la Corte di giustizia ha tante volte ribadito (pur salvando la disciplina italiana sui limiti all'*in house*) che il diritto UE non impone il mercato, ma solo il rispetto della concorrenza se si sceglie di andare sul mercato*. Il che significa che se un “risultato” può essere realizzato meglio in “autoproduzione”, la P.A. lo può (e forse lo deve) fare, perché il suo compito è curare gli interessi della collettività, che non necessariamente coincide con la sollecitazione proconcorrenziale degli interessi economici delle imprese a competere per avere un contratto. [...]

---

<sup>1</sup> Nella relativa motivazione viene dato atto che “Ritenuto quindi congruo e ragionevole ricavare la nuova sede farmaceutica estrapolandola dal territorio delle sedi nr. 1 (nel capoluogo, farmacia privata) e nr. 3 (nel capoluogo, farmacia comunale) in modo da garantire una equa distribuzione degli abitanti del capoluogo (oltre 10.000 come sopra evidenziato) suddivisa in tre sedi farmaceutiche ed una più ponderata allocazione dei bacini di utenza su tutto il territorio comunale come meglio si evince dalla allegata planimetria (allegato 2), parte integrante e sostanziale del presente atto; Considerato inoltre che nel capoluogo del comune e nell’area di proprietà comunale denominata Borgo Verde attigua alla ferrovia, area appartenente un tempo alle Ferrovie dello Stato, è in corso di realizzazione e costruzione la nuova Casa della Salute a cura della ASL Toscana Centro e che è intenzione ricavare la nuova sede farmaceutica in modo che comprenda ed abbracci tale nuova realtà insediativa in considerazione della necessità di garantire una adeguata e corretta distribuzione del farmaco alla popolazione residente ed agli utenti che usufruiranno dei servizi della nuova struttura e di permettere anche la piena attuazione della progettualità legata alla cd. Farmacia dei Servizi come risulta dalla nuova legge della Regione Toscana nr. 42 del 23/10/2024 di modifica della legge regionale nr. 16 del 2000, per adeguarla al decreto legislativo 153 del 2009, che per primo ha introdotto il concetto di Farmacia dei servizi e alle normative nazionali susseguitesi nell’arco degli ultimi quindici anni, che consentono alle farmacie di fornire prestazioni che vanno dalla diagnostica strumentale ai servizi cognitivi. La scelta della zona della nuova sede è quindi anche determinata dalla considerazione che tale località sarà investita nei prossimi anni da una notevole espansione degli accessi con conseguente incremento della cittadinanza ed utenza che graviterà nell’area stessa a seguito del dispiegamento dei servizi che là saranno erogati. Dato altresì atto che le frazioni del comune più popolose ed in dettaglio quelle delle Sieci, Santa Brigida, Molino del Piano sono già coperte da sedi farmaceutiche e che quindi sarebbe illogico andare a posizionare lì la nuova sede, mentre quella di Montebonello, nella nuova zonizzazione risulta collocata nella sede nr.1 e comunque gravita sul comune di Rufina”.



*La codificazione del principio in esame determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n.50/2016, sulla quale si erano appuntati i dubbi di compatibilità comunitaria di cui all'ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, poi risolti, in senso negativo, da Corte di Giustizia ord. 6 febbraio 2020, in cause riunite da C-89/19 a C-91/19, Rieco S.p.a. [...]*

*La disposizione si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell'Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l'“amministrazione del fare”, per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un'amministrazione che si limita, con l'obbligo di esternalizzazione, a “far fare agli altri [...]*

*Nell'ottica del superamento dell'atteggiamento fortemente restrittivo nei confronti dell'in house, si spiega anche la scelta di non riproporre il particolare procedimento di iscrizione nel registro ANAC, previsto dall'art. 192 del d. lgs. n. 50/2016”.*

In questo senso si è del resto espressa anche la più recente giurisprudenza amministrativa osservando, in merito alla portata dell'art. 7 del D. lgs 36 del 2023, che “*la lettera della disposizione normativa è chiara nell'escludere – contrariamente alla prospettazione della ricorrente – che l'affidamento in house sia un modello subordinato rispetto al ricorso al mercato concorrenziale, ritenendolo invece alternativo a quest'ultimo. Sul punto, il nuovo codice dei contratti pubblici si è discostato da quanto previsto dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (norma richiamata nelle pronunce citate nel gravame), laddove chiedeva alle stazioni appaltanti di dar conto “nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato”.*

*La stessa relazione allegata allo schema definitivo del nuovo codice ha precisato, in riferimento all'art. 7 in esame, che “*la codificazione del principio [di auto-organizzazione amministrativa] determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità*, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50/2016”.* Da ciò consegue “una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell'onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria dell'in house”. In realtà, l'alternatività tra l'affidamento in house e il ricorso al mercato è soltanto tendenziale in quanto la scelta per l'auto-organizzazione richiede pur sempre una motivazione (ancorché non più rafforzata), a differenza di quanto accade per l'esternalizzazione. Essa tuttavia, rispetto alla precedente disciplina, non ricomprende più la dimostrazione del “fallimento del mercato”, ma soltanto la valutazione della congruità economica dell'offerta. Nel dettaglio, la nuova disciplina prevede due livelli di complessità della motivazione, in base all'oggetto del contratto: per i servizi pubblici locali (rivolti all'utenza) è necessario che



vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse; per i servizi strumentali all'amministrazione è invece sufficiente una motivazione più snella che dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici, anche sulla scorta di parametri di confronto oggettivi e predeterminati” T.A.R. Veneto, Sezione I, 15 settembre 2025 n. 1556.

## 2. SEZIONE II – IL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE FARMACEUTICO

### 2.1. Il quadro normativo nazionale di riferimento

L'esercizio di una farmacia comunale è, come precisato dalla giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. I, 20 marzo 2022, n. 687; Sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 5 marzo 2020, n. 149), un servizio di rilevanza economica.

Per tale tipologia di servizi le modalità di gestione sono stabilite dall'art. 14, primo comma, del D. lgs 23 dicembre 2022 n. 201 che, alla, lettera c), prevede l’“affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17”.

L'art. 34 del medesimo D. lgs 201 del 2022, d'altra parte, prevede espressamente che “*1. Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475* (<sup>2</sup>), alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del **Capo II del Titolo III del presente decreto**. 2. In caso di affidamento della gestione a società *in house* ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli **articoli 16 e 17** del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.”.

Il D. lgs n. 201 del 2022 è, a propria volta, richiamato dall'art. 3, comma 3, del decr. lgs n. 36 del 2023, a norma del quale “*L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*.”

Il modello dell'*in house providing* per tale tipologia di servizio è stato ammesso anche dalla **Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Toscana**, nella deliberazione resa ai sensi dell'art. 5 del D. lgs 175 del 2016 in relazione all'acquisto della partecipazione in Farmapiana Società Benefit da parte dei Comuni di Scarperia e San Piero, secondo cui non è revocabile in dubbio come “*la gestione di una farmacia comunale possa essere altresì esercitata da un Comune mediante società*

---

<sup>2</sup> Art. 9 l. 475 del 1968 “Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme:

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



*di capitali “in house”, benché tale modalità non sia stata prevista dalle leggi n. 465 del 1968 e n. 362 del 1991” (30 aprile 2024, n.25/2024).*

L’art. 17 del decreto legge 201 del 2022, a propria volta, rinvia al decreto legislativo n. 175 del 2016 (recante il “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, di seguito T.U.S.P.).

Viene in rilievo l’art. 16 del T.U.S.P., a norma del quale:

- “1. *Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di voto, né l’esercizio di un’influenza determinante sulla società controllata*”;

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

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

4. *Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell’articolo 2409 del codice civile e dell’articolo 15 del presente decreto.”*

A propria volta l’art. 2, lett. o), del T.U.S.P. definisce le società *in house* come “*le società sulle quali un’amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all’articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell’attività prevalente di cui all’articolo 16, comma 3*”.

\*\*\*

## 2.2. La titolarità comunale delle farmacie ed il ramo d’azienda esistente

Il Comune di Pontassieve è titolare della farmacia comunale sede n. 1, gestita in economia dal suddetto ente da anni e facente parte del **ramo d’azienda** oggetto della presente relazione e che sarà oggetto di **affitto**, come vedremo meglio in seguito.

Con Deliberazione di Giunta Comunale del Comune di Pontassieve n. 161 del 31 dicembre 2024, recante la “*Revisione biennale delle sedi di farmacia nel Comune di Pontassieve, esercizio 2024. Istituzione della sesta sede*”, è stata inoltre istituita la seconda farmacia comunale, approvando “*la Revisione delle sedi di farmacia come compiutamente e dettagliatamente riportata in narrativa con la istituzione della sede farmaceutica nr. 6 così zonizzata: [...]”*

La Deliberazione di cui sopra è stata oggetto di impugnazione innanzi al T.A.R. Toscana da parte della FARMACIA GRB S.R.L. con ricorso iscritto al n. 811/2025 RG attualmente pendente presso la Sezione di Firenze, in attesa di fissazione di udienza. Anche la Deliberazione di Giunta nr.36 del 4 marzo 2025 di esercizio del diritto di prelazione per la titolarità di nuova sede ai sensi dell’art. 9



## COMUNE DI PONTASSIEVE

Città Metropolitana di Firenze

della legge nr. 475/1968 è stata oggetto di impugnazione innanzi al T.A.R. Toscana da parte della FARMACIA GRB S.R.L. con ricorso iscritto al n. 2209/2025 RG anch'esso attualmente pendente presso la Sezione di Firenze, in attesa di fissazione di udienza.

Con Decreto della Regione Toscana n. 6933 del 4 aprile 2025, recante “*Assegnazione al Comune di Pontassieve della sede farmaceutica n. 6*”, in seguito all'esercizio del diritto di prelazione per la sede disponibile, è stata assegnata al Comune di Pontassieve la possibilità di aprire la nuova sede farmaceutica.

Il decreto prevede il termine perentorio di un anno dalla sua pubblicazione sul BURT (avvenuta sul BURT nr.16 del 16/04/2025, parte III) per l'apertura della farmacia, pena la decadenza dell'assegnazione.

\*\*\*

### 2.2.1. La esistente farmacia comunale (sede n. 1) ed il relativo ramo d'azienda

Secondo quanto rappresentato al paragrafo che precede il ramo d'azienda che il Comune di Pontassieve intende affidare in gestione a Farmapiana Società Benefit quale società *in house*, ha ad oggetto un complesso organizzato di beni e contratti composto primariamente dai seguenti *asset* della farmacia sede n. 1:

- autorizzazione all'esercizio;
- personale dipendente comunale (farmacisti);
- magazzino farmaci;
- arredamenti e beni materiali;
- contratto di locazione dell'immobile con Unicoop Firenze.

\*\*\*

### 2.2.2. L'istituzione farmacia comunale (sede n. 6)

L'affidamento del servizio comprende altresì il diritto di aprire la farmacia della sede n. 6, di ottenere l'autorizzazione sanitaria, nonché di gestirla per la durata dell'affidamento *in house*.

## **3. SEZIONE III – IN HOUSE, PARTECIPAZIONE MINORITARIA E CONTROLLO ANALOGO**

### **3.1. Farmapiana Società Benefit S.p.A. quale società di ambito totalmente pubblica ed *in house***

Farmapiana Società Benefit S.p.A. è una società a totale partecipazione pubblica ed *in house*, con sede in Campi Bisenzio (FI) ed attualmente gestisce una rete di 12 farmacie comunali nei Comuni di:

- Campi Bisenzio
- Calenzano
- Borgo San Lorenzo



- Signa
- Lastra a Signa
- Scarperia e San Piero.

LA STORIA	
<b>2003</b>	Costituzione di Farmapiana Società Benefit S.p.A. per la gestione delle farmacie comunali di Campi Bisenzio e Calenzano (Centrale, Capalle, San Donnino, I Gigli, Settimello).
<b>2007</b>	Avviata gestione fino al settembre 2025 attraverso bando di gara della farmacia comunale di Lastra a Signa.
<b>2010</b>	Affidata dal Comune di Campi Bisenzio e aperta la farmacia comunale Indicatore (San Piero a Ponti).
<b>2012</b>	Affidate dai Comuni ed aperte delle farmacie comunali di Signa e Borgo San Lorenzo.
<b>2020</b>	Durante la pandemia, gestione presso il Centro Commerciale I Gigli, dell'unico hub vaccinale covid-19 in Italia coordinato da un gruppo di farmacie comunali: oltre 100.000 le vaccinazioni effettuate. Durante la pandemia supporto alla popolazione attraverso servizio tamponi rapidi.
<b>2020</b>	Affidata la gestione provvisoria della farmacia di Carraia nel Comune di Calenzano.
<b>2021</b>	Affidata dal Comune di Campi Bisenzio ed aperta la farmacia di Orly.
<b>2023</b>	Aperto magazzino all'ingrosso per la commercializzazione di Farmaci e Parafarmaci
<b>2024</b>	Affidata dal Comune di Scarperia e San Piero ed aperta la farmacia comunale di Campomigliaio.
<b>2025</b>	In seguito al trasferimento della sede farmaceutica Indicatore aperta la Farmacia comunale Palagetta.

\*\*\*

### 3.2. Farmapiana Società Benefit quale società benefit

Un ulteriore elemento di rilievo, che rafforza la convenienza e la coerenza della scelta di ingresso del Comune di Pontassieve in Farmapiana Società Benefit, è costituito dalla avvenuta recente acquisizione della qualifica di società benefit, attraverso la modifica del proprio statuto sociale deliberata dall'Assemblea in sede straordinaria del 3 ottobre 2025.

La trasformazione in società benefit comporta l'inserimento nello statuto di specifiche finalità di beneficio comune, accanto all'oggetto sociale e all'attività d'impresa. Ciò significa che Farmapiana Società Benefit, oltre alla gestione economicamente sostenibile del servizio farmaceutico, si impegna formalmente a perseguire in via stabile e documentata obiettivi ulteriori, quali:

- la tutela della salute come bene primario della collettività,
- l'inclusione sociale e l'accessibilità ai servizi per categorie fragili,
- la sostenibilità ambientale delle attività e delle strutture (es. efficientamento energetico delle sedi, riduzione dell'impatto ambientale degli imballaggi e della logistica),



- l'innovazione digitale orientata alla semplificazione dell'accesso ai servizi sanitari.

L'assunzione di questo status produce molteplici effetti positivi:

- incrementa la credibilità e reputazione istituzionale della società, rafforzandone il legame fiduciario con i Comuni soci e con i cittadini-utenza;
- assicura una maggiore trasparenza gestionale, poiché la società benefit è tenuta a redigere annualmente una relazione di impatto sugli obiettivi perseguiti, strumento utile anche al Comune per monitorare la coerenza tra risultati economici e finalità pubbliche;
- facilita l'accesso a forme di finanziamento agevolato o a programmi di sostegno europei e nazionali dedicati a progetti di sostenibilità, innovazione e inclusione;
- consolida la capacità di attrarre e motivare personale qualificato, grazie al riconoscimento di un impegno valoriale e sociale che va oltre il profitto.

In questa prospettiva, l'ingresso del Comune di Pontassieve nella compagine sociale si inserisce in un contesto dinamico e innovativo: la gestione delle farmacie comunali non si riduce a un servizio economicamente efficiente, ma si colloca dentro una missione più ampia di responsabilità sociale e ambientale, coerente con le più recenti evoluzioni del diritto societario e con i principi di sviluppo sostenibile fissati dall'Unione europea e dall'Agenda 2030 ONU.

\*\*\*

### **3.3. La configurazione societaria e contrattuale dei rapporti tra Comune e Farmapiana Società Benefit**

L'operazione di ingresso del Comune nel capitale sociale di Farmapiana Società Benefit e la gestione del servizio pubblico farmaceutico, come sarà meglio esplicitato appresso, considererà non nella sottoscrizione di un aumento di capitale di Farmapiana Società Benefit mediante il conferimento dell'esistente ramo d'azienda delle farmacie, che non viene trasferito e rimane, invece, di proprietà comunale, bensì:

1) nell'**acquisto** (pulviscolare) **di azioni** o da altri enti soci della società configurata come *in house*, dedicato in virtù dei meccanismi di controllo analogo previsti dallo Statuto di Farmapiana Società Benefit, alternativi rispetto al mero controllo azionario o di componenti del consiglio di amministrazione, oppure mediante idoneo aumento di capitale dedicato all'operazione;

2) nella stipula di un **contratto di servizio *in house*** per l'affidamento diretto della gestione delle due farmacie in forza del contratto d'affitto del ramo d'azienda esistente di cui al successivo n. 3;

3) nella stipula di un **contratto d'affitto d'azienda**, in contestualità con la sottoscrizione del contratto di servizio *in house*, per consentire a Farmapiana Società Benefit di utilizzare il complesso dei beni organizzati di cui dispone il Comune, per l'intera durata dell'affidamento di cui al precedente n. 2.

\*\*\*



### 3.3.1. L'acquisto di azioni pulviscolare e la compatibilità con il controllo analogo

In base al delineato quadro normativo, l'affidamento diretto del servizio economico di interesse generale (SIEG) *in house*, rappresenta tuttavia una deroga alla procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente ed è ammissibile se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni:

- che il capitale sociale sia totalmente pubblico;
- che l'attività della società nella misura prevalente dell'80% sia effettuata nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci;
- che il socio o i soci pubblici che procedono agli affidamenti esercitino sulla società un controllo analogo.

Tralasciando le prime due e focalizzando l'indagine sulla terza, l'art. 2 del T.U.S.P. qualifica:

- il «*controllo analogo*» come “*la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante*” (lett. c);

- il «*controllo analogo congiunto*» come “*la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*” (lett. d).

In relazione a quest'ultima forma di controllo che rileva nel caso in esame, il **Consiglio di Stato** ha recentemente affermato che in base all'articolo 12 della direttiva 2014/24, come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea con l'ordinanza 06/02/2020, n. 89/19, “*l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi ... quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

*i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;*

*ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e*

*iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.” (Sez. V, 9 maggio 2024, n. 4153)*

Muovendo da tali presupposti il Consiglio di Stato ha statuito che, ai fini dell'affidamento di un servizio *in house providing*, non rileva “*la circostanza che il Comune medesimo, considerata la marginalità della partecipazione, non possa svolgere in via autonoma il controllo analogo tipico del modello dell'in house, in quanto il controllo analogo a base del modello prescelto va visto in un'ottica*



*congiunta, con riferimento alla posizione di tutti gli Enti locali partecipanti, in virtù degli accordi interambito, al capitale sociale della società affidataria.”*

Al riguardo, la Suprema Corte a Sezioni Unite ha ulteriormente precisato che “*quando si afferma che il controllo deve essere congiunto, ciò non implica che debba essere anche necessariamente “paritario”, essendo sufficiente che risulti nello Statuto la presenza di strumenti idonei ad assicurare che ciascuna P.A. controllante, assieme alle altre, sia in grado di controllare l’attività del soggetto controllato* (si veda, a titolo esemplificativo, Corte di Giustizia UE, sentenza 29 novembre 2012, C-182/11, la quale ha precisato che, nel caso in cui le amministrazioni pubbliche detengano congiuntamente un soggetto in house cui affidano l’adempimento di una delle proprie missioni di servizio pubblico, il requisito strutturale del controllo analogo può ritenersi sussistente anche in caso di controllo congiunto, a condizione che ciascuno degli enti pubblici affidanti abbia di per sé la possibilità di influire, in maggiore o minore misura, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni rilevanti del soggetto strumentale, possibilità del resto assicurata dalle dinamiche di funzionamento degli organi consorzi).

In termini ancora esplicativi è stato ritenuto “*legittimo l’affidamento diretto del servizio di gestione ambientale alla società in house del comune, nonostante quest’ultimo sia titolare di una partecipazione infinitesimale. Malgrado, infatti, una partecipazione “pulviscolare” sia in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi potenzialmente contrastanti, i soci pubblici ben possono sopperire a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il “loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l’attività della società partecipata”. Nel caso di specie la possibilità di esercizio, in modo coordinato e concordato del controllo analogo congiunto sulla società sarebbe garantito dall’esistenza e dalla partecipazione della stessa al Comitato Unitario nonché dalla disciplina del “Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario per l’esercizio del controllo analogo”, approvato dal Comitato Unitario per il Controllo Analogico allegato alla deliberazione di affidamento. Per cui, in difetto di una prova contraria, la mera prospettazione del carattere “pulviscolare” della partecipazione non è in grado di incidere sulla tenuta e validità del modello in house concretamente adoperato*” (Cons. Stato, Sez. IV, 22 ottobre 2021, n. 7093).

Sull’argomento è intervenuta molto di recente anche l’ANAC con il **parere** reso in sede consultiva in data **30 luglio 2025, n. 32**.

L’ANAC ha rilevato come secondo la giurisprudenza della Corte UE, in caso di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo possa essere esercitato in forma congiunta dai soci pubblici e che allo scopo sia sufficiente la previsione di organi speciali della Società “*idonei ad assicurare che ciascuna amministrazione, insieme alle altre, sia effettivamente in grado di controllare e orientare l’attività della società controllata ... a condizione che: a) in essi ogni socio*



pubblico abbia un proprio rappresentante e che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità e b) che siano previsti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale del consiglio di amministrazione imponendo indirizzi e prescrizioni, nonché prevedendo poteri consultivi preventivi.

L'esigenza di prevedere appositi strumenti di coordinamento tra amministrazioni è accentuata nel caso – rilevante nella fattispecie in esame – in cui il controllo congiunto ha carattere pulviscolare. La giurisprudenza nazionale ha sottolineato che, malgrado una partecipazione infinitesimale sia in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa, “i soci pubblici ben possono sopprimere a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il “loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata” (cfr Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578)” (Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2021, n. 7093; in tema si vedano anche Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416; Corte dei Conti Regione Campania, Parere n. 101/2023; Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2020, n. 8028).”

Con riguardo alle specifiche modalità attraverso cui può realizzarsi il controllo analogo congiunto, l'ANAC richiama il proprio *Vademecum* “per le società in house nel nuovo Codice degli appalti e nel testo unico delle società pubbliche” del 27 maggio 2022, laddove si precisa che “nella prassi, si preferisce adottare la formula di un organo “extrasocietario” di controllo, costituito dai legali rappresentanti di ciascun ente locale, o loro delegati, con il compito di realizzare il coordinamento e la consultazione tra gli enti locali (comitato di controllo e di coordinamento o assemblea dei Sindaci). Questo organo di controllo munito di penetranti poteri di verifica preventiva e ablatori sulla gestione dell'attività ordinaria e straordinaria del soggetto in house, permette di superare la previsione dei patti parasociali purché ogni socio abbia un proprio rappresentante e le decisioni siano ponderate su un principio maggioritario capitario oppure con quorum costitutivi e deliberativi come nell'esempio che precede, che garantiscano il maggior consenso possibile in relazione alla fattispecie del caso. Al citato comitato di controllo competerebbe pertanto il potere di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti della società, come i principali atti di programmazione, quelli di straordinaria amministrazione e il bilancio preventivo. Il comitato garantirebbe, inoltre, l'esercizio del controllo analogo laddove: consultato relativamente all'andamento generale; verifica il bilancio di esercizio e il piano industriale; approva gli schemi-tipo dei contratti di servizio; analizza eventuali ulteriori servizi da realizzare in conformità al contratto di servizio; verifica il raggiungimento degli obiettivi.”

Nel caso esaminato nel parere, l'ANAC ha ritenuto che non sussistesse il controllo analogo congiunto, giacché, tra l'altro:



- “solo un componente del CdA su sette (numero massimo) è nominato dal suddetto comitato (di coordinamento e di controllo). Ciò comporta l’impossibilità di tale membro di incidere sulle decisioni assunte dal CdA”;

- “pur ritenendo coerente con le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato e dall’Autorità (Vademecum del 2022 cit.), a fronte della partecipazione pulviscolare dei Comuni soci, la scelta di affidare l’esercizio del controllo analogo congiunto ad un organo “extrasocietario”, il comitato non è adeguatamente rappresentativo essendo composto da 6 membri a fronte di 257 Comuni, ha “una durata del tutto svincolata rispetto al mandato elettorale” e possono esserne membri anche rappresentanti di comuni non soci;

- “al Comitato non è attribuito il potere di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti per la società, ma tale organo opera mediante pareri e direttive definite vincolanti, ma che possono essere disattese dagli organi sociali”;

- non sono contemplati “strumenti tali da rendere il Consiglio di amministrazione privo di apprezzabile autonomia rispetto alle direttive impartite (come il potere di voto oppure il potere dei soci pubblici, attraverso il Comitato, di autorizzare il CdA al compimento di taluni atti, di deciderne il compimento o di vietarlo)”.

Alla stregua dei principi enunciati dalla giurisprudenza e dall’ANAC, ai fini del controllo analogo può ritenersi sufficiente una partecipazione anche “pulviscolare” dell’ente pubblico nella società, purché venga esercitato un controllo effettivo, ancorché congiunto, da parte dei soci pubblici mediante strumenti negoziali, quali particolari **previsioni statutarie o patti parasociali**, in grado di assicurare un controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l’attività della società partecipata.

In questa prospettiva lo statuto di Farmapiana Società Benefit prevede all’articolo 22 “Controllo analogo dei soci” uno strumento *ad hoc* per assicurare il controllo analogo ad opera dei soci, per cui “I soci esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l’istituzione di un organismo denominato “COMITATO/COORDINAMENTO DEI SOCI” il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte dei soci sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di nomina, composizione, poteri e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante “regolamento attuativo del controllo analogo” da approvarsi dagli organi di indirizzo e controllo dei rispettivi enti locali.”

Nella prospettiva dell’incremento della compagine sociale, lo Statuto sociale è stato aggiornato nella seduta dell’Assemblea straordinaria del 2 ottobre 2025. Il nuovo Statuto prevede una serie di disposizioni volte ad una maggior garanzia del rispetto dei principi del controllo analogo congiunto.

Sono stati in particolare innalzati i quorum costitutivi e deliberativi assembleari, al fine di rendere più stabile il controllo analogo congiunto, con la richiesta della maggioranza qualificata (ovvero due terzi del capitale sociale rappresentato e tre quinti dei soci iscritti) per l’approvazione di atti di straordinaria amministrazione quali: l’ingresso di nuovi soci, le fusioni e le scissioni, le variazioni



dell'oggetto sociale, le operazioni di acquisizione o cessione di partecipazioni societarie, la costituzione o cessazione di rami d'azienda, le operazioni strategiche di investimento o dismissione di assets.

Accompagna inoltre la riforma statutaria, quale parallela revisione della governance societaria nel senso indicato anche dal Vademecum ANAC 2022, la riformulazione del Regolamento del controllo analogo, approvato dai Consigli comunali dei Comuni soci con rispettive delibere consiliari nel luglio 2025.

Il controllo analogo è esercitato non solo dall'Assemblea, ma da un organo autonomo, permanente e collegiale composto da tutti i soci pubblici (sindaci o delegati). Il Comitato esercita indirizzo strategico, proposta di nomine, monitoraggio gestionale e poteri di voto vincolante su: operazioni straordinarie (fusioni, scissioni, dismissioni); modifiche del piano industriale; decisioni che possano alterare la natura pubblica o l'*in house*.

Il Consiglio di amministrazione è obbligato a recepire gli indirizzi strategici del Comitato, motivando eventuali scostamenti. I soci possono partecipare come osservatori alle riunioni del consiglio di amministrazione e chiedere audit indipendenti a spese della società. Nella nuova veste, il Regolamento per il controllo analogo congiunto di Farmapiana Società Benefit adotta un modello a doppia maggioranza che combina il principio di proporzionalità del voto al capitale sociale con quello di pariteticità istituzionale fra enti soci.

Tale assetto, unitamente ai poteri vincolanti del Comitato dei Soci e ai rigorosi obblighi di informazione preventiva, assicura l'effettività del controllo congiunto anche nei casi di partecipazioni minoritarie o diffuse, in conformità ai principi dettati dall'art. 16 del D.lgs. 175/2016 e alle linee guida ANAC in materia di *in house providing*.

È inoltre prevista una clausola di salvaguardia (art. 9) che prevede che ogni decisione o operazione che possa alterare la natura pubblica della società o il regime *in house* debba avere acquisire il parere vincolante del Comitato e l'approvazione assembleare.

In conclusione, per l'affidamento *in house* della gestione delle farmacie risulteranno soddisfatti tutti i requisiti previsti dalla normativa e dagli orientamenti giurisprudenziali, posto che il Comune di Pontassieve:

- diventerà socio di Farmapiana Società Benefit, anche se con una partecipazione "pulviscolare";
- diventerà membro del Comitato/Coordinamento dei Soci di cui al predetto art. 22 al fine di poter esercitare, unitamente agli altri enti locali, un controllo analogo congiunto sulla Società secondo le modalità definite dal Regolamento del controllo analogo congiunto.

\*\*\*

### 3.3.2. Il contratto di affitto di ramo d'azienda

Successivamente al subentro nella compagine sociale di Farmapiana Società Benefit per effetto dell'acquisto delle azioni cedute da altri enti pubblici soci, il Comune di Pontassieve procederà all'affitto del ramo di azienda indicato al precedente **paragrafo 2.2.1**, contestualmente alla stipula



del contratto di servizio con Farmapiana Società Benefit per la disciplina i rapporti relativi alla gestione del servizio farmaceutico.

Il canone unico riferito sia all'affitto del ramo d'azienda, sia all'affidamento in gestione del diritto esclusivo di gestione delle farmacie (SIEG) è determinato in un importo annuo, composto da una quota fissa ed una variabile, come meglio specificato appresso.

\*\*\*

### **3.4. Il vantaggio di tale configurazione di affidamento rispetto al conferimento**

L'operazione nei termini sopra delineati, per cui "l'azienda farmaceutica" non viene conferita a Farmapiana Società Benefit in cambio di azioni di quest'ultima emesse a seguito dell'aumento di capitale a ciò riservato, ma viene concessa in affitto, risulta essere più vantaggiosa sotto i profili di seguito illustrati.

Da un lato, il Comune di Pontassieve non è sottoposto, se non in maniera marginale, al rischio di impresa derivante dalla gestione delle farmacie, giacché, come osservato, il canone è determinato in maniera preponderante in un importo fisso, che deve essere comunque corrisposto da Farmapiana Società Benefit a prescindere dall'andamento dell'azienda farmaceutica e, inoltre, in caso di inadempimento contrattuale di Farmapiana Società Benefit, il ramo d'azienda della farmacia deve essere restituito al Comune di Pontassieve, unitamente alla gestione del servizio farmaceutico di titolarità pubblica.

Dall'altro, sotto il profilo fiscale l'affitto di azienda, come recentemente chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la Risp. AE 30 aprile 2025 n. 126, è soggetto alla sola imposta di registro in misura fissa all'atto della registrazione in quanto ha natura di "imposta d'atto".

\*\*\*

### **3.5. Il canone affitto di azienda e di gestione dovuto da Farmapiana Società Benefit S.p.A. al Comune**

Il canone **annuo** corrisposto da Farmapiana Società Benefit al Comune riferito complessivamente sia all'affitto di ramo d'azienda, sia alla concessione del diritto di gestire in esclusiva il servizio di farmaceutico delle farmacie di titolarità pubblica (SIEG), si compone di un importo:

- a) fisso pari a € **150.000,00**= oltre IVA soggetto a rivalutazione ISTAT FOI, di cui:
  - € 120.000,00= oltre IVA riferiti all'affitto di ramo d'azienda ed al diritto di gestione della farmacia Sede n. 1;
  - € 30.000,00= oltre IVA riferiti all'affitto di ramo d'azienda ed al diritto di gestione della farmacia Sede n. 6;
- b) variabile riconosciuto al raggiungimento di un fatturato annuo complessivo € 3.000.000,00= al netto dell'IVA, (sommendo i ricavi di entrambe le farmacie), verrà applicato un canone di gestione variabile pari all'**1%** del suddetto fatturato annuo complessivo, calcolato al netto dell'IVA.



- c) Contributo annuo straordinario per i primi 9 anni per €. 18.000,00= oltre IVA di legge con le specifiche di cui al pt. 3.1.7. del Business Plan.

Il canone unico è stato determinato tenendo conto dei valori indicati nel piano economico finanziario (PEF) di cui all'allegato *business plan*, considerando altresì la durata del contratto ed i costi di ammortamento degli investimenti che saranno effettuati da Farmapiana Società Benefit.

\*\*\*

#### **4. SEZIONE IV – IN HOUSE E RISPETTO DEI VINCOLI TIPOLOGICI (ART. 3 TUSP) E FINALISTICI (ART. 4 TUSP)**

\*\*\*

##### **4.1. Il perseguimento delle finalità istituzionali e la gestione di servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del T.U.S.P. (Limiti di scopo e di attività)**

L'esercizio di farmacie è pacificamente considerato un servizio di interesse pubblico generale, essendo volto ad assicurare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed a tutelare così il diritto alla salute costituzionalmente riconosciuto (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992), per cui è certo che rientra tra le finalità istituzionali del Comune che possono essere perseguiti attraverso l'acquisto della partecipazione sociale in Farmapiana Società Benefit ai sensi dell'art. 4, comma 1, del T.U.S.P.

Al contempo, la connotazione del servizio in questione nei termini sopra precisati ne consente lo mediante il ricorso al modello societario come espressamente previsto dall'art. 4, comma 2, lett. a), T.U.S.P., essendo così rispettato anche il “limite di attività” prescritto dalla suddetta disposizione.

\*\*\*

##### **4.2. Sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del T.U.S.P.**

La Corte dei Conti (vedasi quanto affermato nella deliberazione della **Sezione Controllo per la Toscana, 30 aprile 2024, n. 25/2024** emessa riguardo alla deliberazione nr. 7/2024 del Consiglio comunale del Comune di Scarperia e San Piero) dopo avere dato atto che “*l'esercizio di una farmacia costituisce un servizio di interesse pubblico generale*” (cfr. punto 4.1.1.1.), precisa, in conformità al **vincolo di scopo** imposto dall'art. 4, comma 1, del T.U.S.P., che per assolvere all’”*onere motivazionale ex artt. 5, comma 1, e 4 T.U.S.P. (i.e., indispensabilità della partecipazione per il conseguimento delle finalità istituzionali)*” (cfr. punto 4.1.2) occorre illustrare nell'atto deliberativo di acquisto della partecipazione sociale “*in primo luogo, se il modulo organizzativo societario sia il modello strettamente necessario per lo svolgimento della finalità istituzionale dell'ente (i.e., servizio farmaceutico, come servizio di interesse generale); secondariamente, nell'individuazione del “tipo” societario, tra quelli consentiti dall'art. 3, comma 1, del T.U.S.P. più funzionale alle esigenze che emergono nel caso concreto, in base alla normativa di settore*” (cfr. punto 4.1.2.1.)

In particolare, la Corte ha contestato agli enti locali di non avere “*esplicitato le ragioni alla base del giudizio di infungibilità dello strumento societario rispetto alle altre differenti forme organizzative previste per l'esercizio del servizio farmaceutico ... Nell'individuazione dello*



*strumento più idoneo all'esercizio della specifica finalità istituzionale – rappresentata dal servizio farmaceutico – il Comune poteva scegliere tra una pletora di opzioni organizzative, rispetto alle quali il modulo societario era solo uno di quelli impiegabili (ad esempio, gestione del servizio in economia, tramite azienda speciale o consorzio tra comuni, nonché affidamento in concessione previo espletamento della procedura ad evidenza pubblica).” (cfr. punto 4.1.2.6.).*

Ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale prescritto dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 del T.U.S.P. occorre altresì dare conto delle ragioni per cui per l'esercizio del servizio farmaceutico, una volta deciso per il meccanismo del controllo *in house*, si preferisce ricorrere alla societaria rispetto alle altre differenti forme organizzative previste dall'ordinamento, ancorché debba darsi atto del fatto che alcune non sono neppure previste dalla legge nr. 475 del 1968.

In ordine alle modalità di gestione si ricorda che in base all'art. 9 della L. n. 475 del 1968 “*Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme: a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari; d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti*”.

Su tale disciplina si innesta il decr. lgs. n. 201 del 2022 relativo alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (cd SIEG) - in cui, come osservato (v. *supra* § 2.1) rientrano le farmacie – il cui art. 34 prevede che: “*l. 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*”.

I modelli gestionali previsti dal richiamato Capo II sono:

- a) l'affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica in concessione o in appalto, con preferenza per il primo sistema “*in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore*” (art. 15);
- b) l'affidamento a società mista (art. 16);
- c) l'affidamento a società *in house* (art. 17).

Pertanto, i moduli gestori ai sensi della legge n. 475 del 1968 e del decr. lgs. n. 201 del 2022 che potrebbero essere astrattamente adottati dal Comune di Pontassieve sono:

- in economia;
- l'azienda speciale;
- la società mista pubblico-privata;
- l'affidamento a terzi in concessione;
- la società *in house*.



## COMUNE DI PONTASSIEVE

Città Metropolitana di Firenze

Nel caso di specie Farmapiana Società Benefit è già costituita da altre amministrazioni comunali del medesimo ambito territoriali ed è una società per azioni, ovverosia un modello idoneo ad assolvere ai compiti che il Comune intende affidargli.

\*\*\*

### 4.3. Il confronto con altre forme di gestione delle farmacie

Si riporta di seguito la matrice di confronto tra le varie forme di gestione analizzate dall'Amministrazione comunale tra quelle individuate come possibili dalla L. nr. 475 del 1968 e dal D.lgs 201 del 2022. Nella matrice vengono analizzati i vantaggi che ciascun modello può apportare alla forma di gestione, assimilandoli in termini di peso ponderale, tenuto conto del fatto che si tratta di valutazioni connotate da margini di discrezionalità ed effettuate in un'ottica previsionale futura, partendo dall'esperienza maturata dall'Ente nell'attuale modello di configurazione del servizio (in economia) e dalla volontà di efficientare e modernizzare il servizio farmaceutico pubblico nel territorio comunale.

Forma di gestione (l. 475 del 1978 e D.lgs 201 del 2022)	In economia	Azienda speciale del comune neocostituita	Società mista a doppio oggetto con conferimento d'azienda (pubblico) e capitali (privato)	Concessione di servizio	Società <i>in house</i> di ambito con conferimento di azienda	Società <i>in house</i> di ambito con partecipazione pulviscolare
Controllo diretto sulla governance	1	1	1	0	1	1
Controllo diretto sui prodotti venduti e sulle altre politiche farmaceutiche commerciali	1	1	0	0	1	1
Controllo diretto sui dipendenti	1	1	0	0	0	0
Apporto motivazionale del personale e mission aziendale	0	0	1	1	1	1
Semplicità procedimentale, organizzativa e normativa	0	0	0	0	0	1
Capacità di investimenti	0	0	1	1	1	1
Apporto di Know How	0	0	1	1	1	1
Trasferimento del rischio operativo	0	0	0	1	0	1
Separazione contabile	0	1	1	1	1	1
Livelli di servizio allineati agli standards di servizio degli altri comuni di ambito	0	0	0	0	1	1
Flessibilità nell'apportare revisioni del servizio e varianti contrattuali	1	1	0	0	1	1
Flessibilità dei rapporti di lavoro dei dipendenti	0	0	1	1	1	1
CCNL meno oneroso	0	0	1	1	1	1



## COMUNE DI PONTASSIEVE

Città Metropolitana di Firenze

Economie di scala	0	0	0	1	1	1
Utili ed extrautili mantenuti nel perimetro pubblico	1	1	0	0	1	1
Riduzione rischio conflittualità	1	1	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>14</b>

Dal confronto riportato nella matrice si riscontra un netto vantaggio del modello *in house* con partecipazione pulviscolare acquisita in una società di ambito (affidataria del servizio da parte di altre amministrazioni limitrofe), con affitto di ramo d'azienda, rispetto alle altre forme di gestione.

\*\*\*

## 5. SEZIONE V – SCELTA DELLA GESTIONE IN HOUSE RISPETTO ALLA GESTIONE DIRETTA

\*\*\*

### 5.1. Il costo del lavoro in base al CCNL di Farmapiana Società Benefit S.p.A.

Nell'affidare la gestione il Comune ritiene di doversi attenere a quanto previsto dall'art. 41, commi 13 e 14, del D.lgs 36 del 2023, sia che intenda bandire una gara, sia che ritenga necessario ricorrere all'affidamento del servizio ad una società *in house*.

Le società *in house* sono soggette alla disciplina prevista dall'art. 19 del TUSP, secondo cui “*I. Salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi*

”.

Tali società, dunque, a differenza di quanto avviene per il Comune, soggetto al CCNL delle Funzioni locali, applicano nei confronti dei propri dipendenti i contratti collettivi “*stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*

” (cd. contratti leader) secondo quanto previsto dagli art. 11, comma 1 e 57, comma 1, del D.lgs 36 del 2023 e nella osservanza dell'art. 36 della Costituzione.

Il costo orario del lavoro, la cui stima deve essere effettuata a monte, è analogo sia che il Comune si rivolga al mercato, sia che affidi la gestione ad una società *in house*.

In entrambi i casi, infatti, si fa riferimento alle tabelle ministeriali approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di cui all'art. 41, comma 13, del D.lgs 36 del 2023, oppure ad operare in analogia di queste ultime.

La società *in house*, infatti, al pari di ogni datore di lavoro privato non iscritto ad alcuna organizzazione sindacale, è libera di scegliere il CCNL di lavoro da applicare tra quelli del settore di riferimento (Corte di Cassazione, ordinanza 6 settembre 2019 n. 22367), fermo il divieto di ricorrere a contratti c.d. “pirata” e di osservare le direttive dell'ente controllante che sulle stesse esercita il controllo analogo.

\*\*\*

### 5.2. Vantaggi della *in house* rispetto all'assunzione di personale da parte del Comune



\*\*\*

#### 5.2.1. L'impossibilità di scegliere il CCNL più consono alla tipologia di attività

Rispetto alla gestione *in economia* o tramite azienda speciale, l'affidamento della gestione ad una società *in house* consente di poter inquadrare il personale dipendente in un CCNL privato di riferimento e non nel CCNL delle Funzioni locali e dunque in un modello contrattuale certamente più consono per definizione dei profili professionali e delle mansioni rispetto ad un regolamentazione tipicamente generata nel tempo per disciplinare le funzioni pubbliche (anagrafe, stato civile, urbanistica, edilizia, polizia municipale, etc.), piuttosto che l'erogazione dei servizi, per i quali fin dall'inizio del secolo scorso si è optato per le c.d. municipalizzate.

Si consideri invece che nel settore privato, nel quale rientrano senza dubbio anche i contratti di lavoro dei dipendenti di una società *in house*, è il datore di lavoro che sceglie liberamente il CCNL da applicare al proprio personale, potendo – a limite – ricorrere anche a diverse tipologie di contratti collettivi laddove si tratti di società *multiutility* che opera in svariati settori e che pertanto ha necessità di poter usufruire di mansionari e qualificazioni giuridico economiche differenziate per ramo di attività.

Tutto ciò non è invece possibile per il Comune, il quale come abbiamo visto è espressamente vincolato ad un comparto di contrattazione pubblico e risente delle dinamiche di concertazione funzionali alle esigenze degli enti locali territoriali (prevalentemente i comuni), con tutte le rigidità e costi che ne conseguono.

\*\*\*

#### 5.2.2. I maggiori costi del CCNL funzioni locali rispetto ad un CCNL privato

Ferme le criticità del CCNL del settore pubblico e l'applicazione del D.lgs 165 del 2001, per l'erogazione di servizi strumentali, ontologicamente diversi dall'esercizio di funzioni pubbliche di carattere autoritativo e certificativo tipiche degli enti pubblici, si osserva che anche sotto il profilo dei costi sussistano significative differenze.

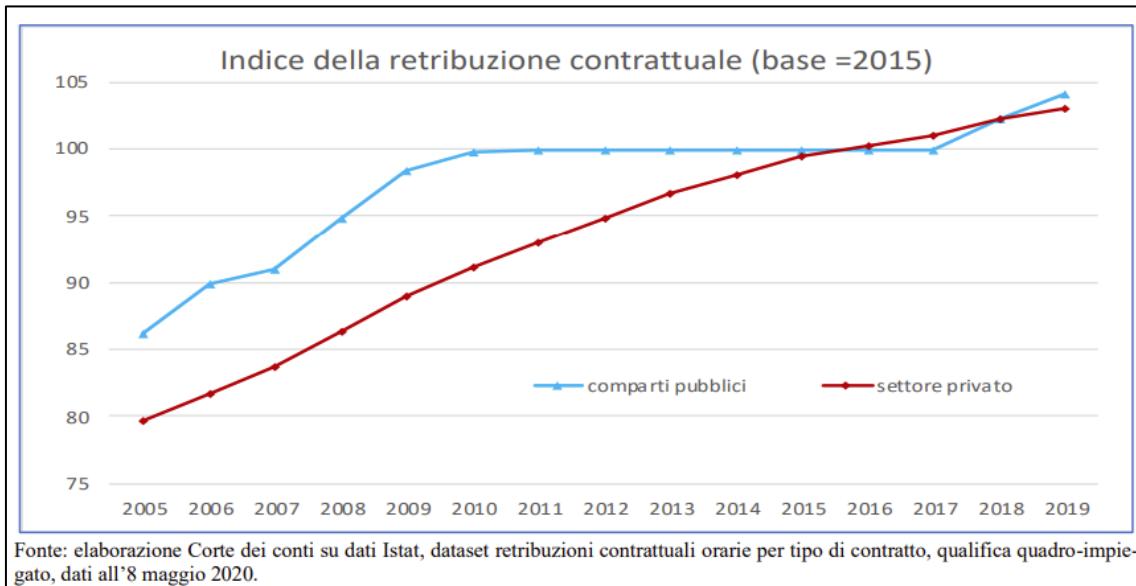
Per valutare gli svantaggi che discendono dall'assunzione diretta di personale pubblico rispetto all'esternalizzazione dei servizi (mediante gara o affidamento diretto a società *in house*), si deve tener conto che prima del 2010 le retribuzioni del comparto pubblico erano decisamente superiori a quelle del settore privato, che poi si sono stabilizzate e che oggi hanno ripreso a salire.

Secondo la Corte dei Conti, infatti, “*Nell'ultimo quindicennio, il confronto dell'indice IPCA al netto degli energetici con gli indici delle retribuzioni contrattuali del settore privato e dei comparti pubblici conferma sia l'andamento lineare degli incrementi contrattuali del settore privato, sia la doppia dinamica delle retribuzioni dei comparti pubblici. Questi ultimi, infatti, fino al 2010, seguono gli incrementi dei rinnovi contrattuali a gradoni (Grafico 8), mentre, già a partire dal 2011, l'indice dei comparti si assesta sul medesimo valore sino al 2015, per riprendere effettivamente a crescere solo dal 2017, visto il ritardo nei rinnovi 2016-18*” (Corte dei Conti, Sezioni Riunite Controllo, “*RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO 2020*” – Luglio 2020).



## COMUNE DI PONTASSIEVE

Città Metropolitana di Firenze





**La ripresa della crescita del costo del lavoro pubblico a far data dal 2017** induce a riflettere sull'opportunità di mantenere direttamente i servizi, mediante nuove assunzioni di personale da parte del Comune.

Dovendo ipotizzare di rimanere ad una forma di autoproduzione dei servizi, al fine di assicurare un maggiore controllo e qualità degli stessi, appare dunque nettamente preferibile ricorrere allo strumento dell'affidamento di servizi ad una società *in house* la quale, diversamente dal Comune, può applicare un CCNL di diritto privato al pari di qualunque operatore selezionato tramite gara.

In data 22 febbraio 2024 è stato pubblicato il Rapporto sulle retribuzioni presentato dall'Aran (3), dal quale si evince un raffronto tra i costi dei CCNL del comparto pubblico con i CCNL privati che induce oggi a ritenere non opportuno mantenere la gestione in economia, mediante assunzione diretta di personale da parte del Comune.

Nel Piano economico finanziario del Business Plan, vengono dunque riportati i costi del personale calcolati secondo il CCNL del Assofarm di riferimento applicato da Farmapiana Società Benefit.

\*\*\*

#### **5.2.3. Le rigidità nel ridurre il personale mediante licenziamento e mobilità**

L'obbligo previsto per legge e che grava sul Comune di dover assumere il personale con un contratto collettivo pubblico e di applicare il D.lgs 165 del 2001, inoltre, ne riduce senza dubbio i margini di flessibilità e la possibilità di poter adeguare il proprio organico alle fluttuazioni della domanda.

In caso di immediata contrazione della domanda, riduzione del servizio o modifiche normative (si pensi al caso della distribuzione del farmaco “per conto di”), il Comune non sarebbe infatti in grado di ridurre immediatamente il proprio personale diretto facendo ricorso a strumenti quale la cassa integrazione straordinaria, oppure la mobilità, così come è invece in grado di fare una società *in house*.

L'art. 33 del D. lgs 165 del 2001 (rubricato “*Eccedenze di personale e mobilità collettiva*”) prevede, infatti, che “*1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo* dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. [...]”

*4. Nei casi previsti dal comma 1 del presente articolo il dirigente responsabile deve dare un'informativa preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area.*

---

<sup>3</sup> <https://www.aranagenzia.it/comunicati/14624-pubblicato-lultimo-qrapperto-semestrale-aran-sulle-retribuzioni-dei-pubblici-dipendenti-n1-2023q.html>



7. Trascorsi novanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 4 l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità.

8. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi [...]".

Emerge come la configurazione del rapporto di lavoro pubblico, ancorché privatizzato, comporti una maggiore rigidità nella rimodulazione dell'assetto organizzativo dell'ente a fronte di possibili variazioni delle esigenze di servizio.

Tutto ciò discende, chiaramente, da una impostazione volta a regolare i rapporti di lavoro di quegli enti pubblici chiamati ad espletare pubbliche funzioni piuttosto che a gestire i pubblici servizi, i quali – notoriamente – sono stati nel corso del tempo erogati prima da Aziende Speciali (municipalizzate) e poi da società partecipate (prevalentemente dai comuni).

La gestione diretta dei servizi da parte della pubblica amministrazione non rappresenta infatti in modello diffuso nel nostro paese, che ha visto nel corso del tempo l'esternalizzazione degli stessi mediante contratti di appalto, forme di partenariato pubblico privato (concessione, *project financing*, etc.), oppure – appunto – società partecipate.

\*\*\*

#### 5.2.4. Maggiori costi per malattie, maternità e permessi ex l. 104 del 1992

I costi per malattie, maternità e permessi *ex lege* n. 104 del 1992 del personale del Comune restano a carico di quest'ultimo e **non** vengono erogati dall'INPS.

Trova infatti applicazione l'art. 2110 c.c. secondo cui “*In caso di infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio, se la legge o le norme corporative non stabiliscono forme equivalenti di previdenza o di assistenza, è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione o un'indennità nella misura e per il tempo determinati dalle leggi speciali, dagli usi o secondo equità*”.

Con circolare INPS del 28 gennaio 1981 n. 1343368 sono state poi individuate le categorie di dipendenti e di datori di lavoro per i quali gli oneri di **previdenza minore** sono a carico dell'INPS (industria, artigianato, commercio, credito, assicurazioni, servizi tributari appaltati e agricoltura), tra i quali non vi sono i dipendenti di enti pubblici.

Anche con circolare INPS del 15 marzo 2022 n. 40, in occasione di chiarimenti resi riguardo agli ordini professionali, è stato precisato che “*Gli obblighi contributivi minori che sussistono in capo agli Ordini e ai Collegi professionali si determinano sulla base delle norme che disciplinano le contribuzioni di finanziamento delle assicurazioni non pensionistiche (disoccupazione, malattia e maternità, ecc.), che, talvolta, conferiscono rilievo all'appartenenza del soggetto contribuente al*



*novero delle pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs n. 165/2001 e, talvolta, alla natura del contratto di lavoro applicato ai dipendenti. Di seguito viene illustrato l'assetto delle contribuzioni di finanziamento delle assicurazioni minori spettanti o meno al personale dipendente degli Ordini e dei Collegi professionali.*

#### **a) Malattia e maternità**

*La normativa vigente di cui al D. lgs 26 marzo 2001, n. 151, c.d. Testo unico della maternità e della paternità, e all'articolo 71 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prevede che, per la generalità dei lavoratori dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, durante l'evento venga corrisposto, dal datore di lavoro, il trattamento economico fondamentale (in caso di malattia), nonché il trattamento economico previsto dalle disposizioni normative e contrattuali (per la maternità)”.*

Gli oneri per la previdenza non pensionistica (c.d. previdenza minore), relativi alla malattia, alla maternità ed ai permessi *ex l. 104 del 1992*, restano pertanto in carico al Comune per il personale dipendente da quest'ultimo. Cosa che non succede in caso di datore di lavoro privato.

In quest'ultimo caso, infatti, è l'INPS che viene chiamata a pagare le assenze in questione nei confronti del lavoratore/della lavoratrice (salvo il c.d. periodo di carenza di tre giorni per le malattie), con la conseguenza che il costo di ciascun datore di lavoro per i contributi versati a tale Istituto, tiene conto di una media per il settore di riferimento.

I datori di lavoro privati, inoltre, con la sola eccezione dei tre giorni del periodo di carenza per malattia possono contare su un esborso stabile dovuto all'incidenza degli oneri sociali sul costo del lavoro, così come determinati percentualmente dall'INPS per il settore di riferimento, senza esporre il bilancio del singolo datore di lavoro e di un determinato periodo ad un immediato incremento dei costi per le assenze dovute a malattie e maternità, concentrate magari improvvisamente in un determinato lasso temporale.

Appare dunque evidente lo svantaggio per il Comune di ricorrere ad assunzione diretta di personale ed anche questa, assieme ad altre, rappresenta certamente una ragione per la quale nel corso del tempo i comuni hanno esternalizzato la gestione delle farmacie, anche mediante il modello *in house*.

\*\*\*

#### **5.3. Ulteriori vantaggi**

Il modello *in house* consente al Comune di affidare la gestione delle farmacie comunali a una società interamente pubblica come Farmapiana Società Benefit S.p.A., beneficiando di una struttura organizzativa già consolidata, di personale specializzato e di sistemi gestionali avanzati, senza dover costituire un'organizzazione interna *ex novo*.

A differenza della gestione in economia, l'*in house* garantisce continuità del servizio, efficienza operativa, economie di scala, *know-how* consolidato e capacità di sostenere investimenti strategici, riducendo tempi e costi legati alla gestione diretta da parte dell'ente. Inoltre, permette al Comune di



mantenere pieno controllo analogo, influendo direttamente sulle politiche del personale e sulle scelte strategiche, con un livello di professionalità e flessibilità difficilmente replicabile internamente.

\*\*\*

## 6. SEZIONE VI – SCELTA DELLA GESTIONE *IN HOUSE* RISPETTO ALLA GARA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE

\*\*\*

### 6.1. La difficoltà di trasferire un sufficiente rischio operativo (*public sector comparator*)

Una volta chiariti i vantaggi sotto il profilo economico finanziario dell'affidamento *in house*, in particolare rispetto alla gestione pubblica in economia, del Comune ed esclusa per le ragioni anzidette la scelta verso la costituzione di una azienda speciale, occorre concentrarsi su un aspetto che più di ogni altro porta a **rifiutare la scelta dell'affidamento ad un operatore economico privato tramite gara**.

L'affidamento delle farmacie di titolarità pubblica, infatti, verrebbe a configurarsi come:

- partenariato pubblico non istituzionalizzato (contrattuale), nel caso di concessione (di servizi o di lavori);
- partenariato pubblico istituzionalizzato, nel caso di gara a doppio oggetto per la costituzione di una società mista e per la scelta del socio.

Ebbene, in entrambi i casi il D.lgs 36 del 2023, richiede che l'Ente concedente effettui preliminarmente una analisi di *public sector comparator*, per valutare se il maggior costo dell'operazione rispetto ad una gestione diretta o *in house* (inevitabile per l'utile di impresa che fuoriesce dal perimetro pubblico), venga compensato in concreto da un sufficiente livello di trasferimento del **rischio operativo**<sup>(4)</sup>, ovverosia dal rischio che in normali condizioni di mercato l'operatore economico privato non abbia la certezza di rientrare nell'investimento.

Come noto, il rischio operativo è tanto maggiore quanto più incerto è il mercato, quanto più complessi sono i lavori sotto il profilo tecnologico e quanto più alti sono i rischi da descrivere in una specifica “matrice dei rischi” da predisporre prima della pubblicazione della gara.

---

<sup>4</sup> Art. 177 del D.lgs 36 del 2023: “*1. L’aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda dal lato dell’offerta o da entrambi. Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell’offerta si intende il rischio associato all’offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.*

*2. Si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell’insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.*

*3. Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell’operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle esterni, non soggetti al controllo delle parti. Non rilevano i rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell’operatore economico o a cause di forza maggiore”.*



Ciò considerato, si ritiene che il servizio farmaceutico relativo alla gestione delle farmacie Sede n. 1 e Sede n. 6 non offre un così sufficiente livello di rischio operativo da trasferire al privato per poter motivare al riguardo.

La motivazione, infatti, non occorre soltanto per addivenire ad un affidamento *in house*, ma nel caso delle concessioni (diversamente dagli appalti), lo stesso codice richiede che l'Ente fornisca una specifica **motivazione** al riguardo, precisando all'art. 175, comma 2, del D.lgs 36 del 2023 che “*2. Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale*”.

In **assenza di un trasferimento di un sufficiente livello di rischio operativo**, che si ritiene non sussistente nella gestione delle farmacie di titolarità pubblica del Comune di Pontassieve, non è dunque possibile procedere all'affidamento della gestione tramite gara, posto che in tal caso non solo sarebbero vietate le regole Eurostat sui Partenariati Pubblici Privati (<sup>5</sup>), ma si verterebbe in un appalto di servizi *on balance*, non ammesso dalla normativa vigente in materia di gestione del servizio farmaceutico.

\*\*\*

## 6.2. La necessità di bandire gare periodiche e l'alternanza dei concessionari

Una delle ulteriori criticità che è possibile osservare nella esternalizzazione dei servizi mediante gara è rappresentata dalla necessità di dover periodicamente rivedere i capitolati speciali d'appalto e di bandire gare ogni volta aggiornate ed adeguate alle sopravvenienze normative ed ai costi del lavoro.

Le gare, dunque, espongono il Comune al possibile continuo alternarsi di interlocutori ed al rischio del contezioso.

\*\*\*

## 6.3. Il modello della “Farmacia dei Servizi” quale fattore qualificante della *in house*

L'adesione di Farmapiana Società Benefit al modello della farmacia dei servizi rappresenta un ulteriore elemento di convenienza e di razionalità economico-organizzativa per il Comune di Pontassieve in vista dell'ingresso nella compagine sociale e dell'affidamento *in house* della gestione delle due farmacie comunali.

In primo luogo, il modello rafforza la funzione di presidio sanitario di prossimità, in linea con le politiche nazionali e regionali di potenziamento dell'assistenza territoriale e di deospedalizzazione.

Le farmacie comunali, aderendo a tale impostazione, non si limitano alla mera dispensazione del farmaco, ma diventano centri abilitati all'erogazione di prestazioni a elevato valore sociale: servizi di telemedicina, screening e prevenzione, campagne vaccinali, assistenza al paziente cronico, prenotazione di visite ed esami, educazione sanitaria.

---

<sup>5</sup> Art. 175, comma 9, del D.lgs 36 del 2023.



In secondo luogo, l'adozione del modello produce vantaggi economici ed organizzativi, per la parte in cui:

- genera nuove fonti di ricavo a sostegno dell'equilibrio economico della gestione, riducendo la dipendenza dalla sola vendita di medicinali e stabilizzando i flussi di entrata;
- valorizza le economie di scala già proprie di Farmapiana Società Benefit, che può centralizzare acquisti, formazione e gestione tecnologica (es. piattaforme digitali, robotizzazione), ammortizzando i costi degli investimenti necessari;
- consente un miglior utilizzo del personale, con un innalzamento della professionalità e della motivazione dei farmacisti, che assumono un ruolo più attivo nella presa in carico dei bisogni sanitari dei cittadini.

In terzo luogo, il modello della farmacia dei servizi consolida la legittimazione sociale e politica della gestione pubblica *in house*: le farmacie comunali diventano strumenti diretti del Comune per contribuire agli obiettivi di salute pubblica, perseguitando finalità di interesse generale che trascendono la logica meramente commerciale.

L'utile societario non è quindi fine a sé stesso, ma è reinvestito per potenziare servizi di prevenzione, inclusione sociale e prossimità sanitaria, con un impatto positivo misurabile in termini di benessere collettivo. Si tratta dunque di precisi Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) che escludono per gli oneri posti a carico della *in house* qualunque forma di aiuto di stato, secondo quanto esplicitato al **paragrafo 9**.

Infine, l'adesione di Farmapiana Società Benefit al modello costituisce una garanzia di resilienza e innovazione: la società, già dotata di know-how gestionale e tecnologico avanzato, è in grado di intercettare le continue evoluzioni normative e di adattare rapidamente l'offerta di servizi, riducendo il rischio di obsolescenza gestionale e organizzativa.

Attualmente, la farmacia comunale come gestita da Farmapiana Società Benefit è già in grado di offrire una serie di servizi di prevenzione e supporto ai cittadini, tra i quali: misurazione della pressione, emoglobina glicata, trigliceridi, colesterolo totale e profilo lipidico, consulenza cosmetica, attivazione della tessera sanitaria, prenotazioni CUP, consulenza apoteca. Si tratta di prestazioni che hanno consolidato il ruolo della farmacia come sportello di prossimità sanitaria e punto di riferimento per il territorio.

Si prevede inoltre un ampliamento significativo dell'offerta nel caso di allestimento di nuovi locali, con servizi aggiuntivi quali: Holter pressorio e cardiaco, elettrocardiogramma (ECG), servizio infermieristico. Questi interventi innalzano il livello delle prestazioni rese, consentendo di rispondere in modo più capillare ai bisogni della cittadinanza e alleggerendo il carico sui servizi territoriali della ASL.

In questo modo, la farmacia comunale si conferma non solo come presidio farmaceutico, ma come nodo essenziale della rete socio-sanitaria locale, integrato con i medici di medicina generale, i servizi della ASL e le politiche sociali comunali.



La gestione in house di Farmapiana Società Benefit, arricchita dal modello benefit e dalla farmacia dei servizi, realizza dunque una formula unica: **farmacie che curano, informano, accompagnano e sostengono, contribuendo attivamente al benessere e alla coesione della comunità.**

\*\*\*

#### **6.4. La carenza di controllo diretto del personale e del potere disciplinare pubblico**

Nel modello della concessione tramite gara il personale farmaceutico non è sottoposto al controllo datoriale di un vertice societario in controllo pubblico, bensì inquadrato gerarchicamente e funzionalmente nell’organizzazione di un operatore economico privato, con conseguente impossibilità da parte del Comune di ingerirsi nella sua organizzazione.

Ogni manovra con la quale si intenda condurre la “macchina” dei servizi viene infatti inesorabilmente filtrata dall’organizzazione e dai livelli gerarchici dell’operatore economico privato, la cui direzione si trova spesso a diversi di chilometri di distanza e colloquia con i lavoratori ed i coordinatori con modalità e con metodi di controllo non sempre ottimali.

\*\*\*

#### **6.5. La difficoltà di apportare varianti al contratto ai sensi dell’art. 189 del Codice**

Nel modello esternalizzato della concessione affidata tramite gara, inoltre, l’erogazione della prestazione è disciplinata dal contratto e dal relativo capitolato speciale che, tendenzialmente, restano invariati per tutta dell’affidamento.

L’art. 189 del Codice dei contratti pubblici, infatti, consente di variare il contratto soltanto in ipotesi tassative, vietando alle stazioni appaltanti di modificare gli esiti della gara ad evidenza pubblica tenutasi a monte.

Questo modello gestionale, statico e poco flessibile, si è rilevato sufficientemente adeguato nel corso degli ultimi venticinque anni, durante i quali non vi sono state variazioni dei bisogni della cittadinanza dovuti ad emergenze di carattere sanitario che abbiano costretto i Comuni ad assumere iniziative immediate.

L’attuale periodo di particolare contingenza economica e di pregressa emergenza sanitaria (COVID 19) rischia, tuttavia, di non rendere più attuale tale modello e di richiedere una gestione più flessibile che consenta di modificare i servizi in funzione delle esigenze che ogni giorno si vengono a creare.

Ad una simile necessità, indubbiamente, risponde meglio una politica del *make* piuttosto che un’impostazione del *buy*, vale a dire una gestione orientata all’autoproduzione dei servizi, piuttosto che all’acquisto sul mercato mediante esternalizzazione in concessione.

In questo senso, quindi, un rapporto *in house providing* tra il Comune ed una propria società *in house* a totale controllo pubblico non soffrirebbe delle suddette limitazioni, potendo l’Ente modificare il contratto di servizi a fronte di ogni evenienza, posto che la società, in quanto soggetta al controllo analogo, è di fatto assimilata per giurisprudenza comunitaria, ad un ufficio dello stesso Comune.



\*\*\*

### 6.6. Il controllo diretto del personale, il clima organizzativo ed il potere disciplinare

L’Organizzazione aziendale, il buon clima organizzativo, la finalizzazione dei compiti alla funzione pubblica, sono elementi sempre più centrali e che nel corso del tempo si sono persi nel cercare di contenere al massimo i costi di gestione, talvolta senza tenere conto delle ragioni di efficacia ed efficienza del servizio, anche in termini di qualità.

Con la gestione affidata alla società *in house* posta sotto il diretto controllo analogo dei vertici e dei soci pubblici, si potrà riacquisire un controllo diretto del personale allo scopo di effettuare formazione ed adottare in genere strumenti di stimolo motivazionale nei confronti degli operatori.

\*\*\*

## 7. SEZIONE VII – LA CONVENIENZA ECONOMICA E LA COMPATIBILITÀ CON I PRINCIPI DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ (ARTT. 7, COMMA 2, D. LGS. N. 36 DEL 2023 E 5, COMMI 1 E 3, TUSP)

### 7.1. La convenienza economica dell’operazione secondo la Corte dei Conti

Secondo la Corte dei Conti “*la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’amministrazione (profilo dell’efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità) (...) Nella direzione della valutazione di convenienza economica, lo scrutinio dell’atto deliberativo è teso dunque ad accertare che l’istruttoria dell’amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l’uno o l’altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi*

” (Sezione Controllo per la Toscana, 30 aprile 2024, n. 25/2024).

Nella presente Relazione si è già dato conto dei vantaggi e degli svantaggi di ciascun modello gestionale, evidenziando che l’attuale gestione *in economia* non consente di far fronte agli investimenti necessari per il *revamping* della farmacia Sede n. 1 e per l’apertura della farmacia Sede n. 6, non disponendo l’Amministrazione del *know how* necessario per tale operazione né della possibilità di conseguire economie di scala.

Esclusa dunque la possibilità di ricorrere ad una Azienda Speciale o alla costituzione di una società mista – non volendo conferire gli *asset* esponendoli ad un rischio operativo – la scelta si è ridotta tra il modello concessionario ad un operatore economico privato e l’affidamento *in house* con le modalità già descritte.

Poiché le condizioni di partenza per entrambe le modalità di affidamento si basano sul medesimo piano economico finanziario (PEF) ritenuto congruo dal Comune (**doc. 3**), che in un caso verrà allegato al contratto di servizio *in house* e nell’altro avrebbe costituito insieme al contratto la base di gara, il confronto necessario per scegliere tra i due modelli gestionali si è basato sulla valutazione



*“della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza”* (parafrasando la stessa Corte), secondo quanto esplicitato nella matrice riportata la **paragrafo Errore**. L'origine riferimento non è stata trovata.**3. dalla quale si evince la netta preferenza per il modello di autoproduzione.**

D'altra parte, ogni ulteriore e non richiesto confronto tra i due modelli, basato sui dati numerici di risultato finale (offerte economiche comparate), necessiterebbe dell'espletamento di una gara pubblica, in modo da raccogliere l'offerta non solo della società *in house* ma anche degli operatori privati, potendo dunque decidere quale sia la soluzione migliore solo in esito ad un formale provvedimento di aggiudicazione.

In tal caso, tuttavia, verrebbe meno la possibilità stessa di poter scegliere verso l'affidamento *in house*, previsto invece dalla normativa, posto che se all'esito della gara Farmapiana Società Benefit dovesse risultare aggiudicataria, non si potrebbe più parlare di soggetto sottoposto a controllo analogo, ma di una società pubblica che operando sul mercato si atteggi adesso nei confronti della pubblica amministrazione come qualunque operatore economico privato.

Nei paragrafi che seguono si dà dunque atto della convenienza economica dell'operazione *in house* per il Comune di Pontassieve, in confronto con gli altri modelli.

\*\*\*

## **8. SEZIONE VIII – SOCIETÀ IN HOUSE E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA (ART. 5 TUSP)**

In relazione alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo oggettivo, intesa come “*capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale*”, la Corte ha richiamato “*la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire”, che in caso, come quello in esame, di acquisto di partecipazioni, dovrà “fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi (...)”.

*Le previsioni dello studio di fattibilità devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio, se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali, le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (break even point) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati (cfr. punto 4.2.1.1.).*



La sostenibilità finanziaria della Società *in house* risulta dall'apposito e dettagliato Business Plan con Piano Economico Finanziario in via di asseverazione, accompagnato da proiezioni economico-finanziarie, cui si rinvia (**doc. 3**).

\*\*\*

### **8.1. La durata della gestione ai sensi dell'art. 19, comma 1, del D. lgs 201 del 2022**

La durata della gestione tiene conto della necessità di garantire la copertura dei costi degli investimenti mediante i relativi ammortamenti ed è riportata nell'apposito e dettagliato Business Plan con Piano Economico Finanziario asseverato (**doc. 3**).

Nel business plan asseverato, la durata della gestione e del correlato contratto di affitto di ramo d'azienda viene assunta pari a **16 anni**, al fine di garantire la copertura integrale degli investimenti e degli ammortamenti.

\*\*\*

### **9. SEZIONE IX – *IN HOUSE* E COMPATIBILITÀ DELL'INTERVENTO CON LA DISCIPLINA EUROPEA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO ALLE IMPRESE (ART. 5, COMMA 2, TUSP)**

La Corte dei Conti, Sezione Controllo per la Toscana, nella già citata delibera riferita a Farmapiana Società Benefit ha rimarcato la necessità che la compatibilità dell'operazione con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 5, comma 2, T.U.S.P., sia “*supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare*” e che allo scopo occorre una “*motivazione rafforzata*” in dipendenza della “*assegnazione della farmacia, come diritto speciale e esclusivo ... ad un soggetto non selezionato tramite procedura di gara ... anche al fine di tenere in debita considerazione quanto puntualizzato nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (i.e., C/2016/2946)*” (cfr. **punto 3.2**).

Tenuto conto di quanto sopra l'Amministrazione comunale ha individuato il canone afferente la gestione in esclusiva delle farmacie di titolarità comunale, sulla scorta di un preciso piano economico finanziario nel quale sono indicati i costi dell'investimento che sarà sostenuto da Farmapiana Società Benefit per il revamping della farmacia Sede n. 1 e per l'apertura della farmacia Sede n. 6, dal quale si evince un sostanziale equilibrio, senza sovraremunerazioni o compensazioni che non trovino giustificazione all'interno di tale quadro progettuale di riferimento.

I parametri che sono stati utilizzati, dunque, sono i medesimi che l'Amministrazione avrebbe adottato qualora avesse optato per la meno conveniente – a suo avviso – concessione del servizio farmaceutico tramite gara, posto che l'individuazione dei due canoni da porre a base di gara sarebbe stata la medesima.

Nello stipulando contratto di servizio, non oggetto di analisi in questa sede ed estraneo all'ambito di applicazione dell'art. 5 del D.lgs 175 del 2016 per quanto attiene al parere della Corte dei Conti, saranno inoltre stabiliti precisi Obblighi di Servizio Pubblico - nell'accezione fatta proprio dalla Corte



di Giustizia UE. Sentenza Altmark) <sup>(6)</sup> - a tutela degli interessi dell'Amministrazione, i quali non sarebbero assicurati e non vengono garantiti dalle farmacie di titolarità privata, non sottoposte - come noto - al controllo dell'ente locale di riferimento.

Gli obblighi di servizio pubblico (OSP) sono d'altra parte connaturali al servizio farmaceutico, considerato che la stessa normativa di riferimento pone una riserva specifica per le farmacie di titolarità comunale, consentendo peraltro agli stessi enti locali di operare sul mercato mediante le gestioni in economia, qual è stata fino ad oggi quella del Comune di Pontassieve.

\*\*\*

## 10. SEZIONE X – LE FORME DI CONSULTAZIONE PUBBLICA

Nel parere reso dalla **Corte dei Conti**, Sez. regionale di controllo per la **Toscana**, il 30 aprile 2024, n. 25/2024, proprio in merito all'ingresso nel capitale sociale di Farmapiana Società Benefit da parte del Comune di Scarperia e San Piero, è stata evidenziata la necessità della sottoscrizione dello schema di atto deliberativo a “**forme di consultazione pubblica**”.

La Corte ha ritenuto insufficiente la sola pubblicazione sul portale del Comune in quanto inidonea “*ad assolvere l'obbligo di garantire una partecipazione attiva della comunità amministrata*”. Ciò in quanto deve riconoscere agli amministratori la possibilità di “*far pervenire un proprio contributo, precisandone altresì le modalità di trasmissione*”, portando a conoscenza dell'esito della consultazione il Consiglio comunale e la Giunta “*per le valutazioni conseguenti, dandone, inoltre, informazione con pubblici avvisi ai cittadini*” (cfr. punto 3.1).

In ossequio a quanto stabilito con l'autorevole precedente, quindi, il Comune:

- ha provveduto con delibera del 10/07/2025 n. 108 all'approvazione del regolamento per la disciplina del procedimento di consultazione pubblica previsto dall'art. 5, comma 2, del D.lgs 175 del 2016 (**doc. 1**);
- in data successiva alla adozione ed esecutività della delibera di Giunta provvederà alla pubblicazione sul sito Internet l'avviso pubblico di cui al citato regolamento, proceduralizzando la

---

<sup>6</sup> Con la sentenza Altmark del 24 luglio 2003, la Corte di Giustizia, interpretando l'articolo del Trattato in questione, ha stabilito che la **compensazione degli obblighi di servizio pubblico** non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, par. 1, TCE (attuale art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea- TFUE), purché siano rispettati quattro criteri cumulativi:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di **un'analisi dei costi** che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sostenere.

Qualora anche uno solo dei criteri fissati nella sentenza Altmark non sia soddisfatto, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un aiuto di Stato.



## COMUNE DI PONTASSIEVE

Città Metropolitana di Firenze

possibilità di apportare contributi ed assegnando un termine agli *stakeholders* per la trasmissione di questi ultimi (**doc. 2**).

Pontassieve, 9 dicembre 2025

IL RESPONABILE DELL'UFFICIO DI STAFF  
PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO-STAFF DEL SINDACO  
Francesco Cammilli

### **ALLEGATI:**

- 1) Regolamento per la consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.lgs 175 del 2016;
- 2) Avviso di Consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.lgs 175 del 2016;
- 3) Business Plan con Piano Economico Finanziario asseverato della società *in house*.