

COMUNE DI SEVESO

-

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA
MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO “FARMACIA
COMUNALE”, DI NUOVA ISTITUZIONE
A FAVORE DELLA
SOCIETÀ IN HOUSE “ASSP S.P.A.”**

(D.LGS. 201/2022, ART. 14, COMMI 2, 3)

SOMMARIO

1. Premessa.....	2
2. Il quadro normativo di riferimento.....	2
3. LE FINALITÀ E GLI OBIETTIVI STRATEGICI DEL COMUNE DI SEVESO	5
4. Il Contesto territoriale del Comune di Seveso, delle farmacie presenti nel territorio comunale e dell'ambito territoriale della Società ASSP S.p.A.....	7
5. Le caratteristiche del servizio.....	13
6. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI	15
7. Il modello prescelto e il confronto con i modelli possibili.....	17
7.1. Principi generali ed aspetti normativi.....	17
7.2. L'analisi SWOT dei possibili modelli alternativi	21
7.3. Il Confronto di Mercato (Benchmarking del servizio)	28
7.4. <i>La stima dei possibili vantaggi di ciascun modello. La scelta del modello preferibile</i> 29	
7.5 Il Servizio di gestione della farmacia comunale, di nuova istituzione, secondo Il modello prescelto (In-House Providing) _____	33
8. Il controllo dell'Ente Socio sulla Società ASSP S.p.A. _____	37
9. Conclusioni	40

1. PREMESSA

La presente relazione ha lo scopo di valutare la convenienza, sotto diversi profili, del modello prescelto dall'Amministrazione pubblica affidante – il Comune di Seveso – per l'affidamento della gestione del Servizio “Farmacia comunale”, di nuova istituzione, in favore della Società In House “ASSP S.p.A.” secondo il modello gestionale dell'In-House Providing, per la durata di anni venti (20).

L'obiettivo della relazione è quello di illustrare i presupposti giuridici, ed economico-finanziari alla base della modalità di affidamento prescelta in seno alle opzioni gestionali consentite dal vigente ordinamento giuridico nel rispetto dei requisiti e degli obblighi a tale scopo richiesti.

In dettaglio, la relazione intende assolvere agli obblighi previsti dal Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, avente ad oggetto il “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, attuativo della delega contenuta nell'art. 8 della Legge 5 agosto 2022, n. 118, con particolare interesse delle disposizioni di cui all'art. 14, commi 2 e 3. Le specifiche ed ulteriori valutazioni richieste dalla norma ai sensi dell'art. 17 D.lgs. n. 201/2022, con riguardo le motivazioni sottostanti l'affidamento in house, sono illustrate e motivate con apposita Relazione.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

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

È proprio a partire da tali presupposti che il Legislatore, pur partendo da modalità di affidamento già note e regolate in norme precedenti, ha voluto regolamentare il più possibile gli aspetti che gli Enti locali sono chiamati a rispettare e motivare per procedere ad affidare i servizi pubblici locali nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza e del mercato.

La normativa¹, innanzitutto, definisce il perimetro di applicazione dei c.d. “Servizi di interesse economico generale” (S.I.E.G.) che ricomprendono i Servizi di interesse economico generale di livello locale (semplicemente “Servizi pubblici locali di rilevanza economica”) nonché i Servizi di interesse economico generale di livello locale a rete (semplicemente “Servizi pubblici locali a rete”).

I primi, secondo la lett. c) del comma 1 dell’art. 2 del Decreto, sono “i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

I secondi, secondo lett. d) del medesimo articolo, sono quei servizi “suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un’authority indipendente”.

Il servizio in esame ricade tra i servizi di cui alla lett. c) sopra enunciata.

In via generale, l’art. 14, co. 1 del Decreto identifica per i Servizi Pubblici locali a rilevanza economica le seguenti modalità di affidamento fra loro alternative:

- a) **L’affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica**, secondo le modalità previste dal dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;
- b) **L’affidamento a società mista**, secondo le modalità previste dall’articolo 16, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;
- c) **L’affidamento a società in house**, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17;

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

- Il superamento della frammentazione organizzativo-gestionale, imponendo l’organizzazione dei servizi all’interno di ambiti territoriali ottimali (ATO);
- La disciplina dell’affidamento dei servizi;
- La regolamentazione delle gestioni in house, nel contesto dei processi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche.

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

Considerata l'alternatività della scelta adottabile, fermo restando, per certo, la preferenza² del Legislatore del modello della Gara ad evidenza pubblica, la norma ai commi 2 e 3 dell'art. 14 richiede espressamente che la P.A., prima di procedere all'avvio della procedura di affidamento del servizio, operi un'attenta valutazione diretta a giustificare la modalità di gestione prescelta, tenendo conto di aspetti essenziali, quali:

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

Obiettivo, dunque, della presente Relazione è di mettere in evidenza tutti gli aspetti sopra richiamati con riguardo la scelta del Comune di Sevesodi affidare il servizio citato in capo alla Società ASSP S.p.A. secondo il modello gestionale dell'In-House Providing. Tale modello, quale anticipazione delle analisi che seguiranno, si rivela, per le caratteristiche del servizio, l'economicità e la qualità del servizio offerto dalla Società, come modello preferibile e, quindi, legittimante la scelta dell'Amministrazione, fermo restando le

² Art. 15 D.lgs. n. 201/2002: "Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore".

ulteriori motivazioni dell'affidamento in house contenute alla Relazione di Congruità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 co. 2 del D.lgs. n. 201/2022.

3. LE FINALITÀ E GLI OBIETTIVI STRATEGICI DEL COMUNE DI SEVESO

La normativa in materia di Servizi pubblici locali a rilevanza economica (D.lgs. n. 201/2022) nel disciplinare le modalità e procedure che le P.A. devono seguire per l'affidamento, la gestione e il monitoraggio dei servizi, rammenta, innanzitutto, al comma 1 dell'art. 14 del Decreto, il principio di "**autonomia organizzativa**" dell'Ente locale e, quindi, delle libere scelte da questo poste in essere circa l'organizzazione dei servizi erogati; scelte libere, connotate da ampia discrezionalità che, tuttavia, richiedono procedimenti istruttori preliminari idonei a giustificare le modalità che l'Ente ritiene più opportuno scegliere per perseguire l'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di cui all'art. 3 D.lgs. n. 201/2022.

Alla luce di tali considerazioni, nonché tenendo conto degli aspetti normativi sopra illustrati che devono essere valutati dall'Ente nella scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale, assume notevole importanza illustrare il cd. "interesse pubblico" perseguito dalla codesta Amministrazione per la gestione dei servizi in esame, tradotto nelle finalità e negli obiettivi strategici di cui agli Atti Programmatici dell'Ente (quali: il DUP; il PIAO; ecc.).

Tale elemento è cruciale ai fini della dimostrazione, ai Paragrafi che seguono, delle ragioni sottostanti l'affidamento del servizio in favore della Società In House ASSP S.p.A. che si dimostra valevole ed in possesso di tutti i requisiti necessari ad assicurare una gestione dei servizi che possa consentire all'Amministrazione affidante di soddisfare nel miglior modo possibile il proprio interesse pubblico.

Di seguito, **le strategie di cui all'interesse pubblico perseguito dal Comune di Seveso.**

A. DUP 2026-2028 (estratto)

- MISSIONE 14 - Sviluppo economico e competitività: nell'anno 2024 è stata approvata la pianta organica delle farmacie, dalle quale è emersa la possibilità di una nuova apertura, con Delibera di Consiglio Comunale è stato esercitato il diritto di prelazione per l'apertura di una nuova farmacia. Verrà effettuato uno studio per valutare le diverse forme di gestione.**

B. Deliberazione della Giunta Comunale n. 200 del 17.12.2024

✚ Oggetto: Revisione della pianta organica ed individuazione di nuove sedi farmaceutiche.

Elementi valutati e deliberati:

- 1) Revisione della pianta organica, con analisi dell'attuale conformazione del territorio e delle farmacie presenti;
- 2) Individuazione della zona che ospiterà la sede farmaceutica n. 7 per la quale il Comune manifesta la volontà di esercitare il diritto di prelazione.

C. Autorizzazioni conseguenti

Autorizzazioni a procedere:

1. ATS (Prot. n. 38173 del 09.12.2024) esprimeva parere favorevole all'ubicazione della nuova sede n. 7 nella zona sud del centro di Seveso al fine dell'equa distribuzione dell'assistenza farmaceutica per la cittadinanza tenendo conto della maggiore dislocazione della popolazione over 60;
2. L'Ordine dei Farmacisti delle Province di Milano, Lodi, Monza e Brianza (Prot. 38740 del 12.12.2024) esprimeva parere favorevole all'istituzione della nuova sede farmaceutica n. 7.

D. Deliberazione di Consiglio Comunale n. 29 del 23.07.2025

✚ Oggetto: Esercizio del diritto di prelazione per la nuova sede farmaceutica n. 7.

Elementi valutati e deliberati:

- 1) Comunicazione della Regione Lombardia (Prot. n. 18259 del 17.06.2025) che avanza proposta al Comune di esercizio del diritto di prelazione sulla nuova sede farmaceutica individuata (sede n. 7);
- 2) Esercizio del diritto di prelazione per la nuova sede farmaceutica n. 7.

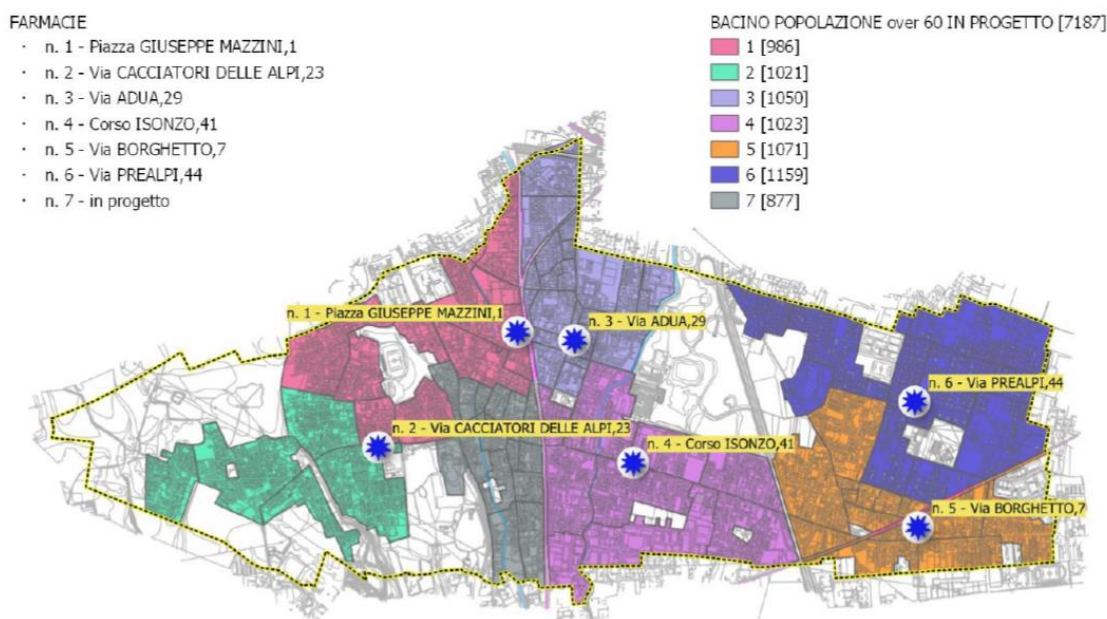
4. IL CONTESTO TERRITORIALE DEL COMUNE DI SEVESO, DELLE FARMACIE PRESENTI NEL TERRITORIO COMUNALE E DELL'AMBITO TERRITORIALE DELLA SOCIETÀ ASSP S.P.A.

Il Comune di Seveso, situato nella Regione Lombardia e facente parte della Provincia di Milano (MI), conta n. 23.902 abitanti (Fonte ISTAT al 01.01.2025).

Nel territorio comunale, attualmente, sono presenti le seguenti sedi farmaceutiche:

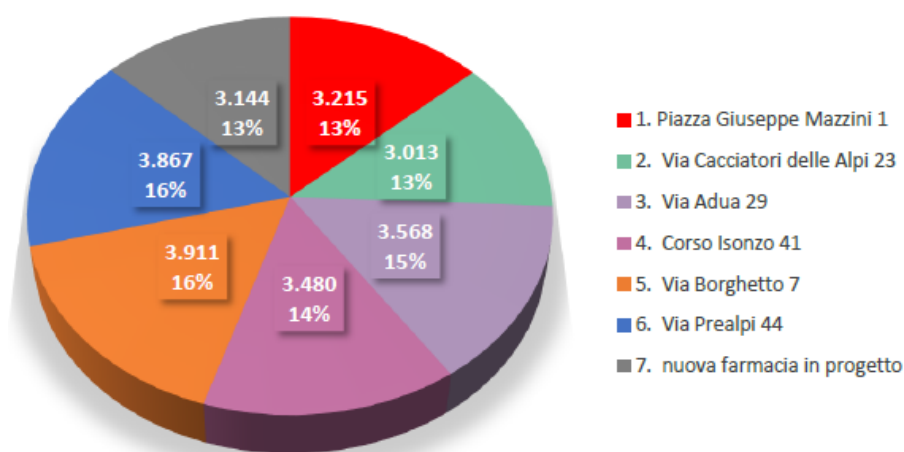
1. **FARMACIA CENTRALE S.R.L.**, sita in Piazza Giuseppe Mazzini, 1, 20030 Seveso;
2. **ROMANO'**, sita in Via Cacciatori delle Alpi, 23, 20030 Seveso MB;
3. **Farmacia San Clemente S.n.c. Dei Dottori Marina Buzzi Di Marco.**
4. **S. PIETRO MARTIRE**, sita in Via Adua, 29/b, 20030 Seveso MB.
5. **Farmacia Comunale n. 1**, affidata alla Società GLOBAL HEALTH DISTRIBUTION S.R.L. in C.so Isonzo, 41, 20030 Seveso MB;
6. **NUOVA SNC**, sita in Via Borghetto, 7, 20030 Seveso MB;
7. **Maria Giacinta Chiaudani Ed Emilio Rota**, sita in Via Prealpi, 42, 20822 Seveso MB;

Di seguito la rappresentazione grafica delle sedi farmaceutiche esistenti e l'area individuata dal Comune per l'apertura della nuova sede farmaceutica (la n. 7):



Dalla Relazione Tecnica del territorio comunale, allegata alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 200 del 17.12.2024, sopra citata, emergono i seguenti elementi di analisi che hanno portato a revisionare la pianta organica delle farmacie:

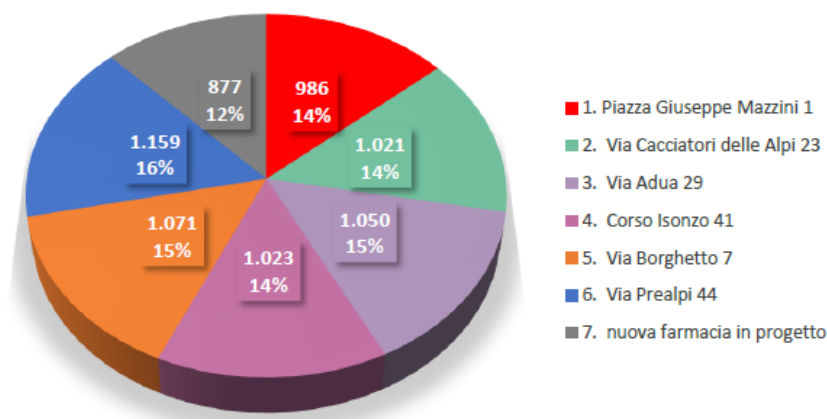
- ✓ La popolazione residente per singola farmacia è così distribuita³:
 - Piazza Giuseppe Mazzini 1 – 3.215 abitanti
 - Via Cacciatori delle Alpi 23 – 3.013 abitanti
 - Via Adua 29 – 3.568 abitanti
 - Corso Isonzo 41 – 3.480 abitanti
 - Via Borghetto 7 – 3.911 abitanti
 - Via Prealpi 44 – 3.867 abitanti
 - **Nuova Farmacia in progetto (sede n. 7) – 3.144 abitanti**



- ✓ La stima del bacino di utenza, relativamente alla popolazione residente con età superiore ai 60 anni, è stimabile per ciascuna farmacia secondo tale distribuzione:
 - Piazza Giuseppe Mazzini 1 – 986 abitanti
 - Via Cacciatori delle Alpi 23 – 1.021 abitanti
 - Via Adua 29 – 1.050 abitanti
 - Corso Isonzo 41 – 1.023 abitanti
 - Via Borghetto 7 – 1.071 abitanti
 - Via Prealpi 44 – 1.159 abitanti

³ È stata effettuata un'analisi mirata per singola farmacia, utilizzando, le sezioni di censimento ISTAT.

○ Nuova Farmacia in progetto (sede n. 7) - 877 abitanti



Considerato l'attuale popolosità del territorio comunale, l'obiettivo perseguito dall'Amministrazione comunale di aprire nuove sedi farmaceutiche assume una valenza più che strategica diretta a garantire una maggiore copertura⁴ della popolazione servita dai servizi socio-sanitari come quelli prestati da una farmacia. In particolare:

- alla presenza di n. 6 farmacie attive per 23.900 abitanti, si registra un rapporto della popolazione servita pari a n. 1 farmacia ogni 3.983 abitanti;

⁴ Come chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza 11.7.2018 n. 4231, la L. m. 27/2012 mira a realizzare l'obiettivo di assicurare un'equa distribuzione sul territorio e, solo in via aggiuntiva, l'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche ai cittadini residenti in aree scarsamente abitate.

Scopo ultimo della riforma, infatti, non è quello di assicurare il massimo decentramento delle sedi farmaceutiche, a rischio di istituire nuove sedi che non abbiano una zona di competenza tale da garantirne la sopravvivenza, ma quello di aumentare l'accessibilità all'assistenza farmaceutica in favore del maggior numero di abitanti possibile.

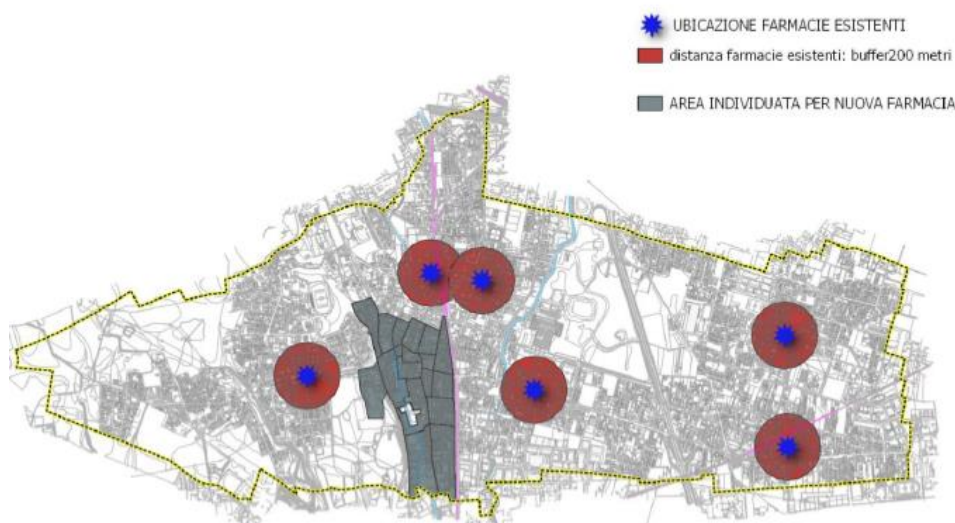
L'esigenza di poter servire adeguatamente aree isolate e/o scarsamente abitate deve essere, quindi, necessariamente coniugata con quella di garantire la maggiore accessibilità al servizio farmaceutico da parte della maggioranza degli abitanti del Comune, in un'ottica complessiva che considera l'intero territorio comunale, rispetto al quale, in concreto, va compiuta la valutazione sul grado di accessibilità all'assistenza farmaceutica.

L'individuazione delle zone nelle quali collocare le farmacie deve essere principalmente finalizzata ad assicurare l'equa distribuzione di queste sul territorio; in via aggiuntiva, occorre altresì tenere conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche ai cittadini residenti in aree scarsamente abitate.

Alla realizzazione dell'equa distribuzione concorrono diversi fattori, frutto di valutazioni ampiamente discrezionali, al di là del numero di residenti, quali:

- la popolazione potenzialmente insediabile nel territorio;
- le strade e i mezzi di comunicazione;
- l'individuazione delle maggiori necessità di fruizione del servizio che si avvertono nelle diverse zone del territorio;
- le distanze tra le diverse farmacie.

- rispetto all'obiettivo di legge (1:3.300)⁵, si rileva, dunque, un "bacino di utenza in eccesso" che giustifica, dunque, statisticamente, l'apertura dell'ulteriore (n. 1) sede prevista dalla pianta organica allo scopo di garantire una copertura ottimale e ridurre i tempi di attesa del servizio;
- l'apertura di una settima farmacia **nell'area sud del Centro di Seveso** è giustificata⁶ da un'analisi demografica e territoriale, **che evidenzia una distribuzione disomogenea dei servizi farmaceutici, con un sovraccarico nelle farmacie dell'Area Ovest:**



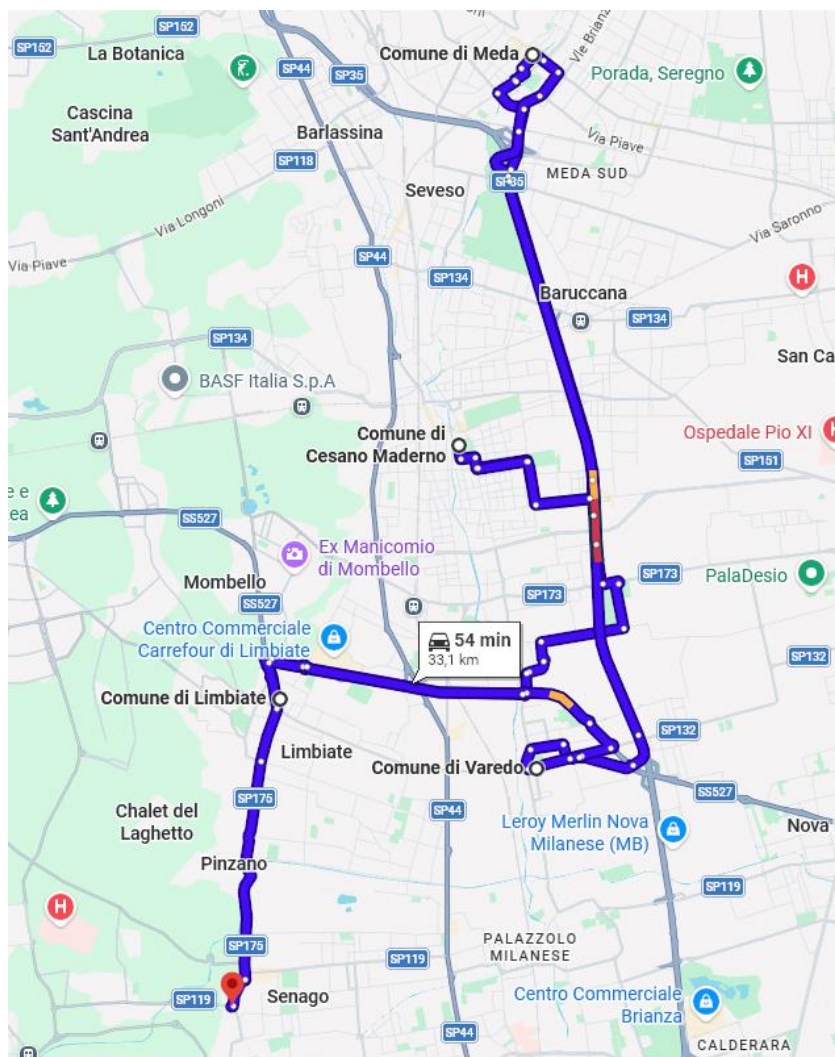
- **La nuova farmacia risponde a una specifica necessità di accessibilità per i residenti, in particolare per la popolazione anziana.**

Considerata la Proposta di ASSP S.p.A., si propone di seguito, allo scopo di mettere in luce la strategicità dell'affidamento del servizio da parte del Comune di Seveso in capo alla Società ASSP S.p.A. secondo il modello in house, una rappresentazione grafica del territorio limitrofo al Comune di Seveso:

⁵ Il criterio demografico prevede che sia istituita una farmacia ogni 3.300 abitanti (art. 1 L. n. 475/1968). La popolazione eccedente, rispetto al parametro indicato, consente l'apertura di una ulteriore farmacia, qualora sia superiore al 50% del parametro stesso (c.d. apertura in base ai resti o facoltativa). La distanza tra ciascuna farmacia deve essere non inferiore a 200 metri, misurati tra soglia e soglia, secondo il percorso pedonale più breve.

⁶ **La zona sud del Centro risulta la più idonea per la collocazione della nuova farmacia, considerando:**

- La maggiore concentrazione di popolazione over 60, tra le due aree individuate.**
- La posizione strategica rispetto alla rete viaria e alla connessione con le altre aree del territorio.**
- L'assenza di sovrapposizione con le aree di influenza delle farmacie esistenti, come confermato dall'analisi dei buffer di 200 metri che garantisce il rispetto delle distanze minime previste dalla normativa.**



Territorialmente parlando, il Comune di Seveso è geograficamente situato in una posizione strategica in quanto ravvicinato con i Comuni Soci della Società In House ASSP S.p.A., ovvero sia i Comuni di Cesano Maderno, di Meda e di Limbiate, nonché eventualmente il Comune di Senago (quest'ultimo in procinto di entrare nella compagine sociale di ASSP S.p.A.).

La popolazione servita dalla Società ASSP S.p.A., la quale opera gestendo una o anche più farmacie comunali nei predetti territori, risulta essere complessivamente di circa n. 122.000 (Fonte Istat al 01.01.2025), senza considerare il Comune di Senago, per circa 21.500 abitanti, in procinto di entrare fra i Comuni Soci della Società medesima, e potrebbe aumentare a circa n. 146.000 (n. 168.000 anche con il Comune di Senago) qualora il Comune di Seveso dovesse entrare nella compagine sociale di ASSP S.p.A.

Tali elementi dimostrano, già in partenza, l'ampia rete di farmacie gestite attualmente dalla Società ASSP S.p.A. e l'utenza potenziale servita (chiaramente il

valore dell'utenza effettivamente servita risulta più basso in quanto tiene conto dell'effetto concorrenziale territorialmente esistente, data dalla presenza anche di farmacie private) che richiedono sforzi organizzativi di rilievo da parte della Società in grado di gestire le attuali farmacie con risultati soddisfacenti sia in favore degli Enti comunali affidanti – anche in termini di entrate economiche da quest'ultimi incassati a titolo di canone concessorio – sia in favore degli utenti, grazie ad un servizio reso con Qualità ed attenzione alle esigenze dei cittadini.

Considerate, dunque, le dimensioni entro cui la Società ASSP sta attualmente operando nonché gli investimenti – anche organizzativi – che la stessa è in corso di realizzo – sia per i miglioramenti dei servizi attualmente resi, sia per la gestione ed il potenziamento delle proprie capacità organizzative atte a gestire i servizi anche a favore di altri Comuni, nel rispetto delle linee di Indirizzo⁷ poste, nello specifico, dal Comune di Cesano Maderno (Socio Maggioritario) – si può convenire che la struttura della Società ASSP S.p.A. risulti importante e distintiva di un Operatore di mercato difficilmente comparabile con altri Operatori in grado di poter garantire l'erogazione, in particolare, del servizio farmacia secondo le stesse condizioni di efficienza, efficacia e qualità da questa garantiti e con lo stesso grado potenziale di realizzo di economie di scala (anche con riguardo l'organizzazione del personale⁸) conseguibili per effetto di una organizzazione gestionale di tipo sovra-comunale e di eventuali coordinamenti con altri Soci con cui condividere politiche gestionali volte a realizzare importanti sviluppi dei servizi.

Gli elementi sopra analizzati portano a considerare, fermo restando le analisi di convenienza economica, la Società ASSP S.p.A. quale Operatore economico idoneo alla gestione dei servizi – oggetto dell'affidamento – ed avente dimensioni importanti comprovanti le capacità della Società di operare nell'ottica sovracomunale.

⁷ Indirizzo, fra tutti, per la gestione di farmacie comunali: **ampliamento dei punti vendita sul territorio comunale mediante un nuovo progetto di aggregazione/acquisizione delle varie farmacie pubbliche esistenti sul territorio (verificando il rispetto della normativa in materia) e consolidamento dello standard di vendita degli ultimi tre anni.**

⁸ Il settore delle farmacie, sta registrando, negli ultimi anni, molte complessità tra cui, in particolare, l'assenza e/o la difficoltà di reperimento di farmacisti.

5. LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Le principali attività del servizio farmacia sono certamente conformi con il perimetro di attività dello Statuto sociale di ASSP S.p.A. e possono individuarsi, nello specifico ed oltre a quelle generali previste per legge, e dalla carta dei servizi, nelle seguenti:

SERVIZI ASL PER IL CITTADINO

- Servizi C.U.P. prenotazione visite
- Scelta revoca del Medico previa autorizzazione dei competenti uffici
- Autocertificazione esenzione reddito
- Screening colon retto

SERVIZI IN FARMACIA PER IL CITTADINO

- Vaccinazioni e Tamponi antigenici rapidi
- Telemedicina (Holter cardiaco, Holter pressorio, Elettrocardiogramma, Teledermatologia, Spirometria)
- Autoanalisi (Glicemia, Profilo Lipidico (Co. HDL LDL TRIG.), PSA (prostata), PCR (infezioni), Emoglobina glicata (diabete), BETA HCG (gravidenza), TSH (tiroide), RBD (anticorpi covid))
- Prevenzione Osteoporosi – esame m.o.c.
- Prevenzione ipertensione – holter pressorio
- Esame Spirometria
- Esame Saturazione O₂
- Misurazione Pressione
- Consulenza alimentare/nutrizionista
- Consulenza Fisioterapista
- Psicologo
- Problemi Gastrointestinali
- Problemi Circolazione Gambe
- Esami ematochimici

- Test intolleranze alimentari
- Analisi Udito
- Noleggio ausili sanitari: carrozzine per disabili, kit tiralatte elettrico, kit aerosol, magnetoterapia, stampelle, girello per deambulazione con e senza ruote, aspiratore di muco, bilance pesa bimbi, inalatore acque termali;
- **SERVIZI DI PROMOZIONE E PREVENZIONE SANITARIA:** al fine di promuovere la prevenzione sanitaria, saranno garantite le seguenti campagne gratuite in farmacia nei tempi e modi che verranno concordati con l'Amministrazione comunale di Seveso:
 - o Prevenzione Cardiovascolare; servizio in farmacia - per una intera settimana ogni anno, sarà eseguito gratuitamente il test per il calcolo del rischio cardiovascolare (pressione + colesterolo)
 - o Prevenzione Diabete; servizio in farmacia - per due intere settimane ogni anno sarà eseguito gratuitamente il test per la misurazione della glicemia
 - o Prevenzione osteoporosi: servizio in farmacia - per due intere settimane ogni anno sarà eseguita gratuitamente la MOC;
- **EDUCAZIONE SANITARIA E PREVENZIONE:** La società alla luce del *Know How* maturato in questi anni, organizzerà con il proprio personale e/o avvalendosi anche di esperti esterni, in accordo con gli Assessorati di competenza:
 - o Incontri di prevenzione nelle scuole;
 - o Incontri nelle Associazioni Anziani;
 - o Convegni di divulgazione scientifica e prevenzione sul territorio;
 - o Giornate di prevenzione: screening gratuiti per la popolazione, con l'obiettivo di individuare precocemente eventuali patologie.
- **ALTRI SERVIZI:**
 - o messaggistica whatsapp per disponibilità farmaci;
 - o vendita di medicinali per animali;
 - o corsi DAE;
- **SCONTI E BENEFICI DIRETTI AL CITTADINO:** In considerazione della natura sociale della Farmacia Comunale, verranno anche riservati i seguenti sconti alla popolazione:
 - o Sconto "bebè" del 10% per articoli per la prima infanzia, a titolo di esempio, ma non esaustivo: Biberon, tettarelle, succhietti, accessori per l'igiene del bambino, Detergenti, creme idratanti e paste per il cambio, salviettine, soluzioni fisiologiche in fiale e spray. Apparecchi elettromedicali (Aerosol, termometri, umidificatori, tiralatte, sterilizzatori, scalda-biberon.

- Sconto del 10% alla popolazione over 60 anni, per l'acquisto di farmaci e parafarmaci senza obbligo di ricetta.
- Bonus Bebé sottoforma di tessera precaricata del valore di € 50,00 da distribuire ad ogni nuovo nato nel Comune di Seveso spendibile per l'acquisto dei prodotti della prima infanzia presso le Farmacie Comunali del territorio gestite dalla società. In aggiunta alla carta precaricata i neo genitori potranno ritirare presso le farmacie un ulteriore kit contenente prodotti per la prima infanzia;
- Tutti gli esami, laddove previsto un contributo a carico dell'utente, saranno offerti a un prezzo calmierato con un costo mediamente inferiore del 50% del prezzo di mercato e/o del Ticket sanitario.

Queste le principali caratteristiche del servizio di gestione delle farmacie comunale, fermo restando lo sviluppo e la conduzione di tali attività nel rispetto degli standard qualitativi minimi garantiti dalla Società secondo quanto riportato nella Carta di Qualità del Servizio che stabilisce indicatori di qualità tali da assicurare che il servizio venga svolto entro alti livelli di qualità, in favore ed a tutela del cittadino, nel rispetto delle esigenze e delle finalità strategiche perseguite dall'Amministrazione comunale.

ASSP, quale elemento qualitativo aggiuntivo del servizio, garantirà, a proprie spese, l'apertura - e la messa in locazione - di locali adibiti a studi medici per medicina di base - attigui alla farmacia ma con ingresso separato - che andranno ad arricchire l'assistenza sanitaria primaria ai cittadini.

6. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

In linea generale, in ossequio al quadro normativo vigente, il servizio farmaceutico è gravato da specifici obblighi definiti unilateralmente dall'Ente pubblico titolare del servizio e imposti al Gestore, quali:

- a) ***l'uguaglianza***: l'attività dell'Azienda e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare, l'Azienda è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;

- b) ***l'imparzialità***: l'Azienda si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) ***la continuità***: l'Azienda garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d) ***la partecipazione***: l'Azienda predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione;
- e) ***l'informazione***: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso dell'Azienda speciale che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- f) ***l'efficienza, l'efficacia, la qualità***: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia del servizio, anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia, nonché un più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze degli utenti.

Tutti gli aspetti sopra richiamati vengono rispettati e previsti contrattualmente dalla Società ASSP S.p.A.

Compensazione

In considerazione dei suddetti obblighi, il Gestore ha presentato, quale allegato dell'Offerta presentata al Comune di Seveso, il Piano Economico Finanziario contenente la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento (anni 20), dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti necessari alla gestione dei servizi in esame.

Il P.E.F. da evidente dimostrazione dell'equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio senza oneri a carico del Comune che riceverà, invece, in considerazione della concessione, somme a titolo di "canone concessorio".

Alla luce di tali previsioni, si precisa, con riguardo i rapporti economico-finanziari tra l'Amministrazione comunale e il futuro gestore dei servizi (ASSP S.p.A.), che non sono previste né riconosciute compensazioni da parte del Comune in favore del Gestore.

7. IL MODELLO PRESCELTO E IL CONFRONTO CON I MODELLI POSSIBILI

7.1. PRINCIPI GENERALI ED ASPETTI NORMATIVI

I servizi farmaceutici sono sempre stati considerati, dalla legislazione italiana in materia, servizio di pubblico interesse finalizzato a tutelare la salute dei cittadini e, in quanto tali, meritevoli di una particolare disciplina che ne ha sempre regolamentato l'istituzione, l'esercizio ed i requisiti professionali degli addetti.

A seguito delle diverse riforme concernenti il servizio sanitario e, in particolare, la gestione del servizio farmaceutico, si è previsto che quest'ultimo servizio debba assumere, come riferimento territoriale per la sua gestione, il bacino di utenza di ogni singolo Comune italiano. Di fatto, il criterio prevalente per stabilire il numero delle farmacie in ogni Comune è quello demografico, in base al quale il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 3.300 abitanti (D.L. 24.01.2012, n.1, convertito in la L. 27 del 24.03.2012)⁹.

In tale contesto, la L. 27/2012 ha modificato l'art. 2 della L. 475/1968, sostituendo lo strumento di programmazione territoriale delle farmacie, rappresentato dalla pianta organica, con l'individuazione da parte dei Comuni, delle zone¹⁰ nelle quali collocare le nuove farmacie¹¹, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate¹². Nella definizione di queste zone il Comune deve obbligatoriamente interpellare l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio.

In linea di principio, si deve ritenere che, fermo restando i limiti¹³ imposti dalla norma, il procedimento di valutazione della localizzazione della nuova sede farmaceutica deve fondarsi su diversi elementi diretti a bilanciare i bisogni della collettività, quali: il numero

⁹ Non esiste più, infatti, una differenziazione del quorum a seconda del numero degli abitanti del Comune, come in vigore precedentemente. È possibile, ad esempio, l'apertura di una ulteriore farmacia qualora la popolazione eccedente sia superiore al 50% del parametro. (art. 1 L. 475/1968, come modificata dall'art. 11 della L. 24.03.2012, n. 27, in G.U. 24.03.2012, n. 71, S.O.).

¹⁰ Con riferimento alla revisione della pianta organica delle farmacie comunali, la consolidata giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sezione III, 16 gennaio 2018 n. 223) ritiene che, fermo restando il rispetto del «criterio demografico», il quale trova la sua ratio nell'obiettivo primario di assicurare una maggiore fruibilità del servizio farmaceutico, e quello della distanza minima (200 metri), le scelte relative alla localizzazione di una farmacia sono caratterizzate da un elevato tasso di discrezionalità da parte dell'ente territoriale (Cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, 2 maggio 2016 n. 1659).

¹¹ I nuovi piani devono indicare non solo le eventuali nuove farmacie, ma anche quelle già operanti che, quindi, dovranno rispettare i nuovi vincoli nel caso intendano trasferirsi in altri locali.

¹² Precetti ribaditi fortemente anche dal Consiglio di Stato, sentenza n. 687/2022, e recentemente il Consiglio di Stato, sentenza n. 5016/2023.

¹³ Quello del «criterio demografico» e quello della «distanza minima» (200 metri).

dei residenti, l'individuazione a livello territoriale delle necessità di fruizione del servizio da parte dei cittadini utenti, le correlate valutazioni di situazioni ambientali, topografiche e di viabilità, le distanze tra le diverse farmacie eccetera. In altri termini – come ricordato dal Consiglio di Stato, sezione III, 14 dicembre 2020 n. 7998 – deve considerarsi prioritario l'obiettivo di assicurare un'equa distribuzione sul territorio e, solo aggiuntivo, l'obiettivo di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate¹⁴.

Ora, tenuto conto di tali premesse, è da precisare che, ai fini dell'affidamento del servizio di gestione di farmacie comunali, la titolarità del diritto di esercizio su concessione rilasciata dall'Autorità amministrativa è ascrivibile esclusivamente ai comuni: ne consegue la dissociazione della titolarità del diritto di esercizio delle farmacie comunali dalla gestione dell'azienda che risulta pertanto essere scollegata dalla titolarità e può essere svolta secondo vari modelli di gestione.

Di conseguenza sarà necessario **prima di scegliere il modello organizzativo di gestione, far valutare preventivamente il valore dell'azienda farmaceutica, al fine di fissarne i necessari parametri economici ed i conseguenti ritorni per il comune titolare del servizio farmacie.**

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

1. le Farmacie Comunali rientrano in un settore economico caratterizzato, da una parte, da una **forte concorrenza (gestione imprenditoriale)** tra i diversi soggetti che agiscono sul mercato e, dall'altra, da **risvolti anche di tipo sociale**;
2. l'ingresso nel mercato, per una nuova farmacia comunale, implica necessariamente il superamento di **“alcune barriere di ingresso” costituite dalla conoscenza dei prodotti, del mercato dei fornitori e dai rapporti con le istituzioni**;
3. la gestione di una Farmacia ha subito nel corso del tempo una radicale trasformazione verso il concetto della c.d. **“Farmacia dei servizi”**: essa rappresenta una opportunità per il territorio e per le farmacie, chiamate a fornire un importante contributo

¹⁴ E, dunque, oramai appurato che non può considerarsi «manifestamente irrazionale l'ubicazione di una nuova farmacia in area già servita da preesistenti esercizi, laddove ciò risulti giustificato dall'entità della popolazione interessata; difatti, se è vero che l'aumento del numero delle farmacie risponde anche allo scopo di estendere il servizio farmaceutico alle zone meno servite, è anche vero che tale indicazione non è tassativa né esclusiva, stante il prioritario criterio della “equa distribuzione sul territorio”, di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 475/1968» (così il Consiglio di Stato, sezione III, sentenza del 15 marzo 2021 n. 2240; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 2 febbraio 2015 n. 749).

nell'azione di sostenibilità del Sistema Sanitario Nazionale tramite il potenziamento dei servizi con cui diminuire le diseguaglianze, rafforzare la sanità più vicina al cittadino e, allo stesso tempo, garantire un modello di farmacia in grado di erogare ulteriori prestazioni rispetto alla mera dispensazione del farmaco.

Sul punto della Farmacia dei servizi, in particolare, si mettono in evidenza le principali modifiche normative sul tema:

L'iter normativo verso la «Farmacia dei Servizi»

La **Legge 69/2009, art. 11** ha previsto la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati all'individuazione dei **servizi a forte valenza sociosanitaria erogabili dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del SSN**, definendo, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali sociosanitari, le linee del nuovo modello della «Farmacia dei Servizi». I servizi riguardano:

- **Assistenza domiciliare integrata;**
- **Collaborazione ai programmi di educazione sanitaria;**
- **Campagne di prevenzione;**
- **Prenotazione di visite ed esami specialistici.**

Il **D.lgs. n. 153/2009** – in accordo con le Linee Guida di cui sopra – ha definito i compiti, le funzioni assistenziali e i **servizi assicurati dalle farmacie**, pubbliche e private, nell'ambito del SSN. Nel corso del 2010 si sono susseguiti **3 Decreti attuativi** approvati in sede della Conferenza Stato-Regioni:

- DM del 16.12.2010: disciplina le **prestazioni analitiche di prima istanza** (es. test per la misurazione della glicemia) e i dispositivi strumentali utilizzabili per i **servizi di secondo livello**, ovvero analisi più specifiche che possono essere effettuate presso le farmacie (misurazione della pressione e della saturazione);
- DM del 16.12.2010: stabilisce che le **attività erogate presso le farmacie** e a domicilio del paziente **possono essere effettuate con l'ausilio di infermieri e di fisioterapisti**;
- DM del 08.07.2011: prevede che le farmacie possano operare anche come **canali di accesso al Sistema CUP** per prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, provvedere al **pagamento dei ticket** e ritirare i referti.

La **Legge di Bilancio 2018** ha **avviato una sperimentazione triennale (2018-2020)** in nove regioni per **testare la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali** previste dal D.lgs. n. 153/2009, erogate dalle farmacie con oneri a carico del SSN.

Il **D.M. del 17.5.2018** ha individuato le nove regioni coinvolte nella sperimentazione finalizzata a **misurare i vantaggi che la sanità pubblica può ottenere dall'erogazione di servizi da parte delle farmacie**. Le regioni coinvolte sono state Piemonte, Lazio e Puglia (nel 2018), **Lombardia**, Emilia-Romagna e Sicilia (nel 2019) e Veneto, Umbria e Campania (nel 2020).

Con l'**atto n. 167/CSR del 17.10.2019** la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le **Linee d'indirizzo** per la sperimentazione dei servizi erogabili dalla farmacia di comunità, suddividendoli in **tre categorie**.

Le regioni, inclusa la Lombardia (si veda pagina successiva), hanno recepito le Linee Guida, attenendosi nei rispettivi cronoprogrammi a quanto previsto **ma operando anche mediante scelte autonome**.

Le 3 categorie di servizi ammessi alla sperimentazione



Servizi cognitivi, che comprendono la riconciliazione della terapia farmacologica e il monitoraggio dell'aderenza terapeutica.



Servizi di front-office, che pongono al centro l'utilizzo del Fascicolo Sanitario Elettronico (attivazione, arricchimento, consultazione).



Servizi di analisi di prima istanza, compresi i servizi di telemedicina (holter pressorio e cardiaco, ECG, autospirimetria) e la partecipazione a campagne di screening (tumore del colon retto).



La **Legge di Bilancio 2020** e successive **hanno progressivamente esteso la sperimentazione della «Farmacia dei Servizi» a tutte le regioni a statuto ordinario**, oltre la Sicilia, aumentando le risorse destinate al potenziamento del servizio.

Fatte tali premesse, con riferimento alle modalità di gestione del servizio in oggetto, i principali modelli di affidamento della gestione di una Farmacia Comunale venivano, in origine, individuati dall'art. 9, l. n. 475/1968, disciplinante il servizio farmaceutico, così come modificato dall'art. 10, lett. d) della legge 362/91. Ad oggi, essendo intervenuto il D.lgs. 201/2022 che regola sui servizi pubblici locali a rilevanza economica – e tra questi ricade il servizio farmaceutico – l'affidamento del servizio è regolato tenendo conto delle previsioni di cui all'art. 14 del Decreto citato che prevede:

- la scelta della modalità di gestione del servizio e precisamente tra: a) l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica; b) l'affidamento a società mista; c) l'affidamento a società in house; d) la gestione in economia o mediante aziende speciali, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete;
- la redazione di una relazione in capo all'ente affidante che motivi la scelta di cui al periodo precedente: la valutazione deve tener conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

7.2. L'ANALISI SWOT DEI POSSIBILI MODELLI ALTERNATIVI

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

Nel caso di specie di un servizio pubblico locale a rilevanza economica segue un confronto tra il modello in house (modello prescelto per la gestione del servizio) ed il modello della gara ad evidenza pubblica e della Società Mista, di cui alle lett. a) e b) del comma 1 dell'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022. Vengono escluse dal confronto le soluzioni della gestione in economia¹⁵ e dell'azienda speciale¹⁶.

A. Gara ad evidenza pubblica

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

¹⁵ **L'esclusione della gestione in economia** di un servizio pubblico complesso come quello farmaceutico la si giustifica per le seguenti ragioni:

- la farmacia richiede competenze commerciali e farmaceutiche specifiche (gestione magazzino, scadenze, approvvigionamenti) che spesso mancano nell'organico burocratico di un ente locale;
- la gestione in economia è soggetta ai vincoli di finanza pubblica che limitano le capacità di investimento da parte del Comune così come il tetto di spesa per l'assunzione di personale;
- eventuali perdite dovute dall'inefficienza gestionale del servizio ricadono direttamente sul bilancio generale dell'ente che si assume totalmente i rischi d'impresa della gestione del servizio.

¹⁶ **Anche l'azienda speciale viene esclusa** dal confronto per le seguenti ragioni:

- il Comune di Seveso non dispone di Aziende speciali che potrebbero assumere la gestione del servizio farmaceutico;
- il modello dell'Azienda Speciale – sia mono-servizio che multiservizi – può considerarsi, ad oggi, facilmente superabile da altri modelli che offrono maggiori garanzie e presenza di operatori strutturati in grado di “spingere” la resa della farmacia in un'ottica di maggiore efficienza, efficacia e qualità del servizio, di realizzare investimenti importanti nonché, infine, di assicurare condizioni economiche più vantaggiose a favore del Comune.

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

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

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

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

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

B. Società Mista

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

La società mista nasce quale forma di compartecipazione pubblico-privato nella quale viene veicolato l'apporto del soggetto privato nell'ambito di soggetti giuridici a partecipazione pubblica. Tale modello si pone, in particolare, quale strumento efficace per realizzare progetti infrastrutturali e fornire servizi pubblici, in quanto in grado di

determinare la condivisione dei rischi d'impresa e lo sfruttamento delle competenze del settore privato, nonché di creare le condizioni per ottenere la disponibilità di capitale aggiuntivo.

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

- che il partner privato sia scelto con gara bandita nel rispetto dei principi comunitari di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- che la gara (unica) per la scelta del partner e affidamento dei servizi o della realizzazione dell'opera ne definisca esattamente l'oggetto¹⁷ (servizi determinati, opera delineata)
- che il socio privato sia un socio industriale (socio operativo), ovvero dotato del know-how tecnico che lo renda in grado¹⁸ di svolgere le prestazioni che caratterizzano l'oggetto della società mista affidataria;
- che il rapporto societario abbia durata predeterminata¹⁹, in quanto è da evitare la situazione per la quale il privato possa diventare socio stabile della società mista;

¹⁷ È, in ogni caso, da intendersi vietata la costituzione di società mista c.d. generalista ovvero aperta all'affidamento di servizi non ancora (o non sufficientemente) identificati in sede di indizione della gara, dovendo l'attività oggetto di affidamento essere «specifica e definita» (Cons. Stato n. 5214/2010 cit.) e il servizio da svolgere «delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto» (T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II bis, 6 luglio 2018, n. 7524).

¹⁸ *"I criteri di scelta del socio privato si devono riferire non solo al capitale da quest'ultimo conferito, ma altresì alle capacità tecniche di tale socio e alle caratteristiche della sua offerta, in considerazione delle prestazioni specifiche da fornire, in guisa da potersi ritenere che la scelta del concessionario risulti indirettamente da quella del socio medesimo"* (così, ex multis, Cons. Stato, V, 28 luglio 2011, n. 4527).

¹⁹ *"Le amministrazioni dovranno, fin dalla predisposizione degli atti della gara per la scelta del socio privato, porsi il problema di come consentire alla scadenza del contratto l'eventuale svolgimento di una nuova gara per la scelta di un nuovo socio. Non è sufficiente delimitare temporalmente l'affidamento ma è necessario prevedere un obbligo di cessione della quota del socio privato a condizioni predeterminate all'eventuale nuovo socio, individuato sempre con gara"* (così Cons. Stato n. 7214/2010).

- che la società mista sia obbligata a mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera vita dell'affidamento.

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

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

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

C. In-House Providing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rispetto agli altri modelli gestionali²⁰, l'in-house providing richiede un'accurata e complessa analisi delle ragioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 D.lgs. n. 201/2022 (per i servizi pubblici locali a rilevanza economica), che dimostrino la convenienza economica nonché il miglior livello di efficacia e qualità del servizio assicurabile dal modello in-house rispetto alla soluzione di esternalizzazione del servizio mediante affidamento agli operatori economici di mercato.

D. Riepilogo della SWOT ANALYSIS

Di seguito, un riepilogo dei punti di forza/debolezza e dei vantaggi/svantaggi di ciascun modello:

SWOT ANALYSIS DEI MODELLI

	<i>Punti di Forza</i>	<i>Punti di Debolezza</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<i>Gara - Concessione</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gestione e rischi in capo al Concessionario 	<ul style="list-style-type: none"> Controllo dell'Ente affidante meno forte rispetto all'In-House 	<ul style="list-style-type: none"> Esternalizzazione del Servizio Possibile individuazione sul mercato di un Operatore Economico esperto del Servizio 	<ul style="list-style-type: none"> Partecipazione di Soggetti non inseriti nel contesto territoriale di riferimento Costi interni all'organizzazione e del Comune elevati

²⁰ Anche sul piano generale, fermo restando le valutazioni tecniche e giuridiche di convenienza di cui alla presente Relazione, che attengono al caso specifico del modello proposto da ASSP S.p.A., si sottolinea che nell'ambito della Regione Lombardia si assiste, mediamente, al ricorso dei seguenti modelli gestionali:

- 1) Società a partecipazione interamente pubblica per il 30,8% dei casi;
- 2) Società Miste per il 33,3% dei casi;
- 3) Concessione a privati per il 12,6% dei casi;
- 4) Azienda speciale per il 19,4% dei casi;
- 5) In Economia per il solo 3,9% dei casi

Fonte: *Dinamiche attuali e prospettive future. Le farmacie comunali in Lombardia*, a cura di V. Pagan, G. Masina, G. Viola, Ed. CONF SERVIZI CISPEL, Lombardia, anno 2025.

				<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilità di modulare la programmazione attuale del Servizio secondo nuovi Obiettivi dell'Ente pubblico • Tempi di attuazione della Gara
<i>Società Mista</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Maggiori risorse per Investimenti • Scelta dei Manager 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibile presenza di conflitti di interesse tra Socio privato e Socio pubblico • Possibile presenza di comportamenti collusivi • Governance societaria complessa e difficile da gestire nell'interesse del Socio pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione degli obiettivi strategici da parte del Socio pubblico • Finanziamento, Progettazione, Attuazione del progetto e gestione del Servizio in capo al Privato 	<ul style="list-style-type: none"> • Predisposizione della Gara a doppio Oggetto • Tempi di attuazione della Gara
<i>Società In House pluri-partecipata esistente</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Stretto rapporto fra il Comune Socio e la Società partecipata • Società operante nel bacino territoriale del Comune Socio affidante • Potere dell'Ente affidante di Programmare e definire Strategicamente con la Società In House gli obiettivi/target del Servizio, mentre ciò sarebbe più limitato in caso di esternalizzazione del Servizio • Possibilità di economie di scala, grazie a politiche gestionali condivise fra i Soci 	<ul style="list-style-type: none"> • Operatività della Società in un bacino territoriale esteso e non limitato al territorio dell'Ente affidante (= criticità potenziale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo diretto del Servizio da parte dell'Ente pubblico • Potenzialità di posizionamento sul mercato in ottica ATO • Gestione maggiormente rispondente alle finalità/interessi pubblici dell'Ente affidante, grazie alla flessibilità del modello • Affidamento diretto (senza Gara) del Servizio • Modello rispettoso a fenomeni anti-corruttivi 	<ul style="list-style-type: none"> • Rispetto dei vincoli ed adempimenti normativi • Assunzione di rischi d'impresa elevati

(= vantaggio
potenziale)

7.3. IL CONFRONTO DI MERCATO (BENCHMARKING DEL SERVIZIO)

Allo scopo di effettuare un'analisi delle condizioni di mercato, sono state prese in considerazione le condizioni economiche ritraibili nel mercato, con riferimento a recenti Gare aventi per oggetto la gestione del servizio farmacia comunale, quale modalità di benchmark di prima istanza.

SERVIZIO FARMACIA COMUNALE

COMUNI	FATTURATO STIMATO	MERCATO (% CANONE CONCESSORIO)
Calcinante (CIG: B21AD8ED07) - Affidamento per 20 anni	€ 1.123.292,10	C. Variabile = 2,13% C. Fisso = 30.000 Totale = 4,80%
Bovezzo (CIG: A00CoDE987) - Affidamento per 30 anni	€ 1.270.000,00	C. anticipato= 150.000 Variabile (* 29 anni) = 38.100 Totale = 3,29%
Sedriano (CIG: 9897447FA1) - Affidamento per 15 anni	€ 1.360.200,00	Canone = 28.000,00 = 2,058%
Calvisano (CIG: 9765681EE3) - Affidamento per 25 anni	€ 914.447,51	Canone = 25.025,04 = 2,73%
Comune di Sovico (CIG: 968874092C) - Affidamento per 30 anni	€ 1.543.520,00	Canone (entro 1 Mln) = 20.000 Canone variabile (oltre 1 Mln) = 5% Totale = 3,05%
Comune di Frascati (RM) - CIG B22A548B38 - Affidamento per 20 anni	€ 2.584.752,60	Canone complessivo (anticipato+fisso+variabile) = 5,27%

Da una prima analisi, rispetto alle ultime gare ravvisabili che concernono farmacie comunali che generano valori di **fatturato mediamente intorno al valore di € 1,2 Mln**, è possibile ravvisare, anche tenendo conto di diverse modalità di contrattazione

del canone concessorio (i.e. canone fisso e variabile, canone anticipato, ecc.), che il valore medio del **canone concessorio si assesta a valori medi di circa il 3,18%**.

Nel caso di fatturato sopra il valore di € 1,5 Mln, ed oltre € 2,5 Mln, **il valore del canone concessorio è stimabile per valori che passano dal 3% al 5%**.

Alla luce delle seguenti analisi, come già indicato al precedente paragrafo, la Proposta di ASSP S.p.A. configura valori di canone concessorio apprezzabili e valutabili come “congrui” rispetto al mercato.

7.4. LA STIMA DEI POSSIBILI VANTAGGI DI CIASCUN MODELLO. LA SCELTA DEL MODELLO PREFERIBILE

Di seguito vengono illustrati i principali vantaggi/svantaggi dei diversi modelli gestionali, tenuto conto di tutte le analisi generali condotte sui modelli e esaminate ai paragrafi precedenti, nonché le possibili condizioni economiche da questi ritraibili dall'Amministrazione comunale.

	Società In House ASSP S.p.A.	Gara pubblica (Concessione)	Società Mista
Stima del Fatturato prevedibile	€ 1.200.000,00	€ 1.200.000,00	€ 1.200.000,00
Entrata per il Comune	3% fisso sino a valori di Fatturato di € 1 Mln + 4% variabile per valori di Fatturato superiori ad € 1 Mln + Utile ²¹	≈ 3-3,5% in media (sia con opzione di solo canone fisso e/o con previsione combinata di un canone variabile)	È necessario procedere ad uno studio/analisi approfondito delle condizioni economico-giuridiche da porre a base di gara che potrebbero essere considerate attrattive per il Privato, così come convenienti per il Comune, a partire dalla Quota di Partecipazione
Investimenti	Layout e Farmacia dei Servizi.	Layout e Farmacia dei Servizi.	

²¹ In una società pluri-partecipata, anche eventualmente svolgente altri servizi diversi, la distribuzione dell'utile potrebbe essere contenuta, oltre che in proporzione ovviamente alla quota di partecipazione, per via della possibile volontà dei Soci pubblici di accantonare l'utile a riserva per fronteggiare al meglio il potenziamento dei servizi o per meglio gestire eventuali difficoltà e, quindi, garantire maggiore stabilità alla Società.

			del Privato (i.e. min. 30% - 40% - 49% max) che condiziona gli altri elementi, ovvero sia: <ol style="list-style-type: none"> 1. I canoni 2. Gli investimenti 3. La redditività potenziale per il Privato; 4. La durata
Durata	20 anni	20 anni	20 anni
Controllo Comune	Obiettivi/Indirizzi Contratto di Servizio Carta dei Servizi P.E.F. e Matrice dei Rischi Socio con controllo analogo congiunto	Contratto di Servizio Carta dei Servizi P.E.F. e Matrice dei Rischi	Contratto di Servizio Carta dei Servizi P.E.F. e Matrice dei Rischi Socio maggioritario
Principali vantaggi dell'affidamento	Indirizzi strategici continui da parte della PA Sviluppo della "Farmacia dei Servizi" in Ottica Pubblica (= Farmacia quale presidio socio-sanitario) Sinergie con i Servizi Sociali (tutela della cittadinanza over 60)	Investimenti tecnologici e spinta imprenditoriale	Investimenti tecnologici e spinta imprenditoriale
Criticità maggiori della procedura	Motivazione rafforzata dell'affidamento diretto	Individuazione soggetti della Gara e criteri di valutazione. Tempi della gara	Identificazione della Quota di partecipazione del Privato e dei rapporti economici a base di Gara. Determinazione dei rapporti tra le Parti e condivisione degli Obiettivi.

			Tempi della Gara a doppio Oggetto
--	--	--	-----------------------------------

Dall'analisi condotta emerge, chiaramente, come anche già indicato ai precedenti paragrafi, che i modelli preferibili, per la gestione del servizio farmaceutico, possano ritenersi quelli della Società In House pluri-partecipata, purché individuabile, e l'esternalizzazione mediante gara ad evidenza pubblica. Viene esclusa la Società Mista, in quanto:

- la procedura della Società Mista – e, quindi, la gara a doppio oggetto – comporta un livello di complessità sicuramente maggiore rispetto alle altre due procedure indicate, soprattutto con riguardo elementi imprescindibili – da studiare ed approfondire attentamente con analisi preliminari - con cui verificare la convenienza per l'Ente comunale così come l'attrattività per il Privato, quali: a) il grado di partecipazione del Privato al Capitale della Società Mista; b) la determinazione dei canoni di concessione; c) il grado di redditività che il Privato potrebbe ricavare, e ritenere accettabile, soprattutto in presenza di importanti investimenti e tenuto conto dell'incidenza degli elementi di cui ai punti precedenti nonché della durata di affidamento del servizio;
- il modello della Società Mista, proprio per la sua complessità anche in termini di determinazione dei rapporti fra le Parti e di condivisione degli interessi, appare soluzione poco conveniente se si pensa che oggetto dell'affidamento sarà solo la gestione di n. 1 farmacia comunale, senza possibilità per il Privato di assumere la gestione di nuove farmacie che avrebbe, certamente, reso più attrattivo l'investimento del Privato nella Società Mista.

Con riguardo gli altri due modelli (Gara pubblica ed affidamento diretto a Società In-House pluri-partecipata), e considerando le finalità perseguite dall'Amministrazione comunale descritte ai paragrafi precedenti, si può ritenere valevole e **preferibile il modello della Società In-House providing per le seguenti ragioni:**

1. Il ricorso al mercato tramite gara ad evidenza pubblica potrebbe vincolare la gestione della nuova farmacia a logiche commerciali di pura massimizzazione del profitto e del fatturato, tipiche dell'operatore privato; al contrario, l'affidamento a ASSP S.p.A. consentirebbe all'Amministrazione di imporre, mediante il Contratto di Servizio e gli indirizzi strategici derivanti dal controllo analogo, la trasformazione della farmacia in un vero e proprio presidio socio-sanitario

territoriale di prossimità. Tale aspetto viene, inoltre, confermato dalla presenza di studi medici che la Società ASSP S.p.A. realizzerebbe a proprie spese, gestendo gli spazi tramite contratti di locazione, e tramite cui intende arricchire e potenziare la gamma di servizi di assistenza sociale e medica sul territorio a favore della cittadinanza (la quale, tra l'altro, si caratterizza per la forte presenza di soggetti in età avanzata);

2. La farmacia in house potrà operare in sinergia con i Servizi Sociali comunali, garantendo l'attivazione immediata e strutturata della "Farmacia dei Servizi"²² con un focus specifico sulla tutela della cittadinanza over 60 e delle fasce vulnerabili, obiettivi che un gestore terzo potrebbe qualificare come anti-economici o che richiederebbero onerosi rimborsi a carico del bilancio comunale;
3. L'affidamento in capo ad ASSP S.p.A. garantirebbe al Comune un'entrata a titolo di canone concessorio che può valutarsi, comunque, congruo alle medie di mercato, anche considerando lo sviluppo di una farmacia di nuova istituzione che dovrà affrontare un primo periodo di start-up e successivamente, tramite una adeguata crescita, porsi quale presidio socio-sanitario di riferimento della zona servita;
4. L'affidamento diretto a ASSP S.p.A., poggiando su una struttura societaria già attiva ed esperta, andrebbe a ridurre i tempi della procedura amministrativa di affidamento del servizio e di effettivo inizio della gestione assicurando, infine, un'operatività più flessibile necessaria ad adeguare il servizio alle repentine mutazioni delle esigenze sanitarie locali.

²² Con riguardo i benefici per la collettività, la gestione dell'In-House di ASSP andrebbe a garantire, dall'analisi coordinata della Carta dei Servizi così come dalla proposta Tecnica, quanto segue indicato in misura non esaustiva:

- ✓ prestazioni socio-sanitarie estremamente ampie, in conformità del moderno modello della "Farmacia dei Servizi", che trasformano la farmacia da semplice punto di distribuzione di farmaci a vero e proprio centro di primo orientamento socio-sanitario;
- ✓ la prossimità ed il decongestionamento degli Ospedali: Il cittadino trova con più semplicità risposte a bisogni burocratici (CUP, esenzioni) e diagnostici (esami ematochimici, holter) senza doversi recare in ospedale o agli sportelli ATS, risparmiando così tempo;
- ✓ la tutela Economica: l'attenzione garantita da ASSP all'ottimizzazione del rapporto qualità-prezzo sui farmaci da banco (SOP) e la promozione dei farmaci equivalenti (generici) offrono un risparmio concreto, a forte tutela delle fasce più deboli;
- ✓ servizi di tutela della Salute e del Benessere: l'accesso a figure come lo psicologo, il nutrizionista e il fisioterapista in un contesto familiare come la farmacia abbatte le barriere d'accesso alle cure specialistiche;
- ✓ scontistiche e tutela delle fasce deboli;
- ✓ la garanzia di Qualità ed Etica: tutte le prestazioni socio-sanitarie prestate dalla farmacia sono rese nel rispetto degli elevati standard qualitativi di cui alla Carta del Servizio.

Inoltre, considerato che la prima farmacia comunale presente sul territorio è già affidata in gestione a terzi (operatore privato), l'assegnazione della nuova sede a ASSP S.p.A. permetterà al Comune di configurare un ottimale modello gestionale misto pubblico-privato che potrà garantire un duplice vantaggio strategico:

- a) La Funzione di Benchmark: tale configurazione consente al Comune di disporre di dati reali, trasparenti e diretti sui costi di gestione, margini di acquisto e redditività del settore farmaceutico locale. Tali elementi conoscitivi risulteranno decisivi per aumentare il potere contrattuale del Comune in vista delle future scadenze o rinegoziazioni della concessione in essere con il terzo (se l'ente dovesse procedere nuovamente a riaffidare sul mercato la predetta altra sede farmaceutica, salvo propendere in futuro all'affidamento in house anche della stessa);
- b) L'applicazione di prezzi e servizi calmierati: l'affidamento in house predetto, evita, di certo, la potenziale posizione di oligopolio dei gestori privati sul territorio comunale, offrendo alla cittadinanza un'alternativa pubblica orientata alla solidarietà tariffaria e alla qualità del servizio.

7.5 IL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA FARMACIA COMUNALE, DI NUOVA ISTITUZIONE, SECONDO IL MODELLO PRESCELTO (IN-HOUSE PROVIDING)

In conformità all'insegnamento costante della giurisprudenza, la valutazione di convenienza dei modelli gestionali deve essere condotta rispetto all'offerta nel suo complesso e non con riferimento ai singoli elementi che la compongono (cfr. per tutte **Cons. Stato, Sez. III, 29/11/2019, n. 8205; cfr. anche T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 17/05/2016, n. 691**: *“una modesta differenza sui costi complessivi non interferisce sulla bontà complessiva dell'opzione per il modello in house”, posto che quest'ultimo si differenzia dal sistema di gara pubblica, per cui anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione procedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizi”*), tenendo altresì in considerazione, in ossequio alle prescrizioni relative ai *“benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

Dati tali premesse, il modello prescelto dell'in-house providing – nel caso specifico il modello in house della Società pluri-partecipata “ASSP S.p.A.” – assicurerebbe al Comune di Seveso risultati, economici e qualitativi, vantaggiosi rispetto a quelli assicurabili da altri modelli (Cfr. Paragrafi 7.2, 7.3 e 7.4).

Nel caso specifico, dunque, l'affidamento in capo alla Società In House ASSP S.p.A. risulta preferibile per i seguenti ordini di motivi:

- ✚ La gestione in house providing si pone, nel caso specifico, quale modello gestorio diretto a sviluppare in modo importante il servizio delle farmacie comunali secondo i desiderata dell'Amministrazione comunale, intenzionata ad aprire sul territorio un'altra sede farmaceutica – per la quale ha già esercitato il diritto di prelazione – potenziando il servizio in favore dei cittadini per mezzo di migliori e più accurati servizi, nell'ottica della c.d. “farmacia di servizi”;
- ✚ La Società ASSP S.p.A. operando sul medesimo territorio di riferimento del Comune di Seveso, gestendo già n. 8 farmacie comunali, alle quali potrebbero anche aggiungersi – in caso di affidamento con esito positivo - quelle che la Società è in procinto di gestire anche per il Comune di Senago, quale nuovo Socio entrante (n. 4 farmacie del Comune di Senago, di cui n. 2 di nuova istituzione), rappresenta una realtà di gestione aggregata e sovracomunale del servizio di gestione di farmacie comunali con dimensioni e capacità di realizzo, dunque, di economie di scala non facilmente individuabili negli altri Operatori di mercato;
- ✚ Non solo, ma l'affidamento in house in capo ad ASSP S.p.A., in considerazione della Proposta delle medesima, permetterebbe al Comune di Seveso di garantire l'erogazione del servizio farmaceutico in un'ottica più votata alla valorizzazione degli aspetti sociali, a beneficio della salute soprattutto della cittadinanza anziana (over 60);
- ✚ Le azioni di Governance «avanzate», espressive della volontà di una pluralità di soggetti che intendono organizzare coordinatamente il servizio pubblico, come si avrebbe nel caso di specie per mezzo di una società in house pluri-partecipata come ASSP che opera sul piano sovracomunale, consentono di realizzare:

- sinergie ed economie di gestione a beneficio degli Enti Soci, grazie ad una programmazione e politiche gestionali del servizio condivise a livello sovracomunale;
- investimenti mirati rispetto alle caratteristiche del servizio e del territorio servito;

✚ La flessibilità connaturata al modello in house providing permette al Comune, come già detto, nell'ambito della propria autonomia decisionale e del relativo potere, di intervenire in maniera continuativa sugli indirizzi e sulle procedure di controllo, della gestione dei servizi affidati. Di fatto, è da ricordare il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo per il solo controllo del contratto di concessione. Ciò rappresenta un notevole valore aggiunto rispetto al ricorso al mercato, in quanto il Comune potrà stabilire a priori le relative condizioni addivenendo ad un modello di co-Progettazione del servizio stesso in relazione alle mutevoli esigenze del territorio e della collettività servita.

L'affidamento in house in favore della Società ASS S.p.A. è da ritenersi soluzione preferibile anche per la possibilità della stessa, dato il know-how e le esperienze nel campo della gestione di farmacie comunali, di creare con l'Amministrazione comunale uno **stretto rapporto diretto a valorizzare, anche con servizi connessi avente carattere socio-sanitario**, i servizi erogati sul territorio di riferimento **a favore della Collettività**.

Infine, anche se in misura residuale e potenziale, si mette in evidenza che l'acquisto della partecipazione da parte della codesta Amministrazione nella Società ASSP S.p.A., oltre che per il servizio farmacia di cui si è valutata la convenienza economica ed i vantaggi per la Collettività, **potrebbe rappresentare uno strumento strategico anche per l'affidamento di altri servizi, fra quelli già svolti dalla Società medesima nei confronti degli altri Comuni Soci**.

Alla luce di quanto sopra illustrato, è reso evidente che l'affidamento in-house in esame consente all'Amministrazione pubblica di valorizzare e potenziare ancor di più l'impostazione attuale del servizio, già affidato secondo una soluzione in house, migliorandone la direzione secondo precisi Indirizzi ed Obiettivi (Management by Objectives, MBO) destinati ad assicurare più elevati livelli di efficienza ed efficacia operativa.

Il tutto considerato un sistema, non realizzabile col modello di mercato²³, di pianificazione e di controllo direzionale – tra l’Ente pubblico e la Società In House – diretto a pianificare, progettare, gestire, controllare i risultati del servizio a fronte degli obiettivi – eventualmente rimodulabili – stabiliti dall’Ente.

Infine, tra gli altri modelli, quello della Società Mista²⁴ e quello di una Società In House²⁵ unipersonale da costituire, comporterebbero scelte potenzialmente più onerose e, sicuramente, maggiormente complesse da attivare rispetto ad un modello In House di Società pluri-partecipata che, come detto, può garantire il raggiungimento di maggiori economie-scala, livelli di efficienza, efficacia ed economicità del servizio.

Alla luce di tutti gli elementi, sopra esaminati, il modello gestionale dell’in-house providing – nel caso di specie quello pluri-partecipato della Società ASSP S.p.A. – può ritenersi adeguato e preferibile agli altri modelli gestionali, in quanto identificativo di una scelta che predilige la gestione dei servizi secondo un’ottica sovracomunale (le farmacie) ed in misura tale da assicurare alla Collettività di riferimento l’erogazione di servizi efficienti, efficaci e di qualità.

In merito all’organizzazione interna del Comune di Seveso, si precisa che l’operazione in esame non desta preoccupazione in quanto l’Ente già disciplina, con proprio Regolamento interno²⁶, la gestione dei rapporti con gli organismi In-House per l’esercizio del controllo analogo.

²³ **Il rapporto derivante dalla soluzione di mercato resterebbe pur sempre relegato ad una disciplina di tipo contrattuale (e dunque rigidamente ancorata ad alcuni parametri di fonte pattizia) e non anche di tipo organizzativa ossia flessibilmente riconducibile a più ampi spazi di intervento, anche di matrice correttiva, delle singole azioni esecutive.**

²⁴ Potrebbe essere difficoltosa la scelta di costituire una Società Mista con individuazione di un Soggetto Privato che, oltre ad essere idoneo allo svolgimento del servizio, persegue interessi del tutto allineati con quelli dell’Amministrazione Pubblica. Inoltre, la procedura della gara a doppio oggetto, data la sua complessità, potrebbe comportare l’allungamento dei tempi per l’affidamento del servizio, a danno dell’Ente e della collettività servita in termini di migliori condizioni/opportunità individuabili sul mercato o per mezzo di altre soluzioni, quali, ad esempio, società in house già esistenti sul territorio come ASSP S.p.A.

²⁵ Il modello in house, come dimostrabile, può rappresentare una valida opzione per l’Ente comunale ma, tuttavia, è difficile che la società unipersonale possa raggiungere lo stesso livello di efficienza, efficacia e qualità nonché assicurare economie di scala equiparabili ad una società in house pluri-partecipata che opera non per un singolo comune bensì a livello sovracomunale con dimensioni importanti come garantito da ASSP S.p.A.

²⁶ “Regolamento per il governo ed il controllo degli organismi Partecipati del Comune di Seveso”, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 20 del 15/07/2015.

8. IL CONTROLLO DELL'ENTE SOCIO SULLA SOCIETÀ ASSP S.p.A.

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento alla Società ASSP S.p.A. del servizio, oggetto di valutazione, permette all'Ente di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, sulla base di quanto disciplinato ai diversi Atti del Controllo, quali lo Statuto sociale, i Patti Parasociali e del Regolamento del Controllo Analogo di seguito illustrate sinteticamente:

Statuto di ASSP S.p.A.	
Art. 18 - Altre disposizioni	<p>All'Amministratore Unico o al Consiglio di Amministrazione sono riconosciuti tutti i più ampi poteri di amministrazione sia ordinaria che straordinaria della Società salva la necessità di munirsi dell'autorizzazione Assembleare per il compimento degli atti di cui all'art. 12 comma 4 del presente Statuto, ed ha facoltà di compiere tutti gli atti che riterrà opportuni per il raggiungimento dei fini Sociali, esclusi soltanto quelli che la legge ed il presente Statuto in modo tassativo riservano all'Assemblea.</p> <p>L'organo amministrativo esercita tali poteri direttamente od a mezzo del</p> <p>Presidente o dell'Amministratore delegato ai quali conferisce propri poteri ed attribuzioni, nel rispetto delle attribuzioni del Direttore generale, ed in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi generali formulati dall'Assemblea e quindi degli strumenti programmatici di cui al presente Statuto.</p>
Art. 29 - Controllo Analogo	<p>i Soci della Società esercitano sulle attività della stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, attraverso le determinazioni Assembleari sugli indirizzi strategici e su quelli generali della gestione delle attività, nel rispetto della normativa vigente e degli atti di indirizzo dei rispettivi organi competenti.</p> <p>Il controllo è effettuato in forma di indirizzo (controllo preventivo) - monitoraggio (controllo contestuale) - verifica (controllo finale) sia attraverso l'Assemblea ordinaria sia attraverso un Comitato tecnico di Controllo.</p>

	<p>L'Assemblea determina le modalità di composizione e di funzionamento del Comitato Tecnico di Controllo mediante l'approvazione di apposito regolamento, che deve prevedere comunque un rappresentante designato da ciascuno dei Soci.</p>
<p>Art. 36 – Affidamenti In House</p>	<p>La Società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci per oltre l'80% del fatturato annuo.</p> <p>La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi sull'efficienza sul complesso della attività principali della società.</p> <p>Ai fini della concreta attuazione dei presupposti dell'affidamento in house, sussistono, così come richiamati in altre parti del presente Statuto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli indirizzi in atti, come da Statuto e contratto di servizio, poi trasfusi nella carta dei servizi; • la vigilanza attraverso la nomina diretta degli amministratori e dell'Organo di controllo; • i controlli da effettuarsi come da contratto di servizio; • gli strumenti di programmazione, controllo e reporting e quindi il coinvolgimento degli azionisti locali anche nel rispetto delle previsioni regolamentari in materia di controllo sulle Società partecipate non quotate.
<p>Patti Parasociali</p>	
<p>Art. 4 – Impegni delle Parti</p>	<p>Le Parti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • costituiscono, quale Organo dei Patti, il Comitato Tecnico di Controllo, di cui all'art. 29 dello Statuto sociale; • si impegnano a votare in Assemblea sulla base delle decisioni adottate dal Comitato Tecnico di Controllo; • riconoscono al rappresentante di ciascun Ente Socio in seno al Comitato il potere di veto in ordine alle decisioni che abbiano esclusiva attinenza con i servizi e le attività affidate alla Società dall'Ente Socio.

<p>Art. 5 - Poteri di indirizzi, Coordinamento e controllo da parte dei Soci</p>	<p>Il Comitato verifica lo stato di attuazione degli obiettivi, anche sotto il profilo dell'efficacia, della qualità dei servizi, dell'efficienza e dell'economicità di gestione, acquisisce periodicamente informazioni, anche mediante Report periodici.</p>
<p>Art. 6 - Compiti del Comitato</p>	<p>Il Comitato esprime un proprio parere a maggioranza dei componenti sugli atti di competenza dell'Assemblea e su tutti gli atti del C.d.A. cui è richiesta la sua preventiva autorizzazione. Il Comitato ha poteri di iniziativa (controllo ex ante), di monitoraggio (controllo contestuale) e di verifica (controllo ex post)</p>
<p>Art. 7 - Composizione Organo Amministrativo</p>	<p>I membri del C.d.A. vengono nominati d'intesa tra tutti i Soci secondo il seguente schema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il Socio avente la maggioranza assoluta del Capitale sociale avrà diritto di nominare n. 2 Amministratori, di cui uno a cui sarà assegnata la carica di Presidente con funzioni di Amministratore delegato; • I Soci costituenti la minoranza avranno diritto di nominare, di comune accordo, n. 1 Amministratore, secondo le modalità stabilite all'art. 17 dello Statuto sociale.
<p>Regolamento del Controllo Analogo</p>	
<p>Art. 2 - Composizione e funzionamento Comitato Tecnico di Controllo</p>	<p>Il Comitato è composto fino ad un massimo di cinque membri e ciascun Socio ha diritto di nominare un rappresentante mentre i restanti sono nominati attraverso il voto per liste (...).</p> <p>Il Presidente è nominato tra i rappresentanti dei Comuni che non dispongono di una partecipazione di maggioranza assoluta, mentre il Vice-Presidente è nominato tra i membri indicati dal Comune di Cesano Maderno.</p> <p>Per ogni riunione dovrà essere redatto un verbale che dovrà essere inviato all'organo amministrativo della Società.</p> <p>Il Comitato in occasione dell'approvazione del Bilancio potrà relazionare all'Assemblea dei Soci in merito all'attività posta in essere ai fini del controllo analogo.</p>

<p>Art. 3 – Modalità di esercizio del controllo analogo</p>	<p>Sono sottoposti al preventivo parere del Comitato gli atti fondamentali di gestione del servizio, ed in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le deliberazioni di competenza dell'Assemblea straordinaria; • Le deliberazioni di competenza dell'Assemblea ordinaria, ivi inclusi le autorizzazioni richieste dall'art. 12, co. 5 dello Statuto e la Relazione previsionale programmatica.
<p>Artt. 4-5-6 - Controllo Preventivo-contestuale-finale</p>	<p>La Società entro il 15.12.xx è tenuta ad inviare al Comitato, ed ai Comuni Soci, la relazione previsionale programmatica e l'allegato del Budget per l'anno successivo. I documenti, e i relativi pareri del Comitato, saranno oggetto di approvazione in Assemblea che dovrà essere convocata entro 15 giorni dalla ricezione di taluni documenti,</p> <p>La Società è tenuta ad inviare al Comitato, ed ai Comuni Soci, Report quadrimestrali nei quali è contenuta l'analisi dell'andamento di gestione.</p> <p>La Società è tenuta entro 90 giorni lavorativi dalla chiusura dell'esercizio ad inviare al Comitato Tecnico di Controllo, ed ai Comuni Soci, le informazioni essenziali per la redazione del Bilancio consuntivo.</p>

Alla luce delle evidenze sopra illustrate, sono da ritenersi sussistenti le condizioni che assicurano all'Ente Socio l'esercizio del controllo analogo, anche congiunto, previsto in materia di società in-house pluri-partecipate.

9. CONCLUSIONI

Il Comune di Seveso, alla luce delle precedenti considerazioni, considerati gli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei Servizi Pubblici Locali, individua nella modalità dell'affidamento "in house" a favore della Società ASSP S.p.A. il modello ideale per la gestione del servizio della farmacia comunale, di nuova istituzione, e l'acquisizione della partecipazione nella citata società garantisce il raggiungimento degli elementi di cui di seguito:

- ✚ Incrementare il grado di efficienza e razionalità organizzativa;

- ✚ Razionalizzare i costi di gestione e realizzare economie di scala, rispetto ad altre soluzioni organizzative del servizio;
- ✚ Aumentare la competitività, attraverso l'ampliamento e l'integrazione della gamma dei servizi;
- ✚ Offrire un servizio migliore e qualitativo in favore della Collettività;
- ✚ Raggiungere gli obiettivi strategici ed istituzionali dell'Ente, in ossequio ai principi di cui al D.lgs. n. 201/2022 in quanto la gestione sarà improntata a garantire al cittadino-utente un miglior servizio e il proprio coinvolgimento nella programmazione, gestione e controllo del servizio.

L'affidamento col metodo in house providing, inoltre, risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, e agli altri modelli, in quanto:

- in primo luogo, risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione, assicurandone una flessibilità agli obiettivi annuali/pluriennali che l'Amministrazione si darà e che potrà trasferire al Gestore;
- la società "in house", data la sua natura di ente strumentale dell'Amministrazione partecipante, opera (non già per fini di lucro) per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima Amministrazione;
- la gestione dei servizi da parte di ASSP S.p.A. permetterebbe, anche considerando il personale messo a disposizione e il know-how acquisito negli anni nella gestione di tali servizi - soprattutto il servizio delle farmacie comunali -, di migliorare drasticamente l'economicità dei servizi esaminati nonché di generare economie e, quindi, maggiori risorse da destinare allo sviluppo e miglioramento dei servizi, secondo alti livelli di efficienza, efficacia e qualità;
- l'entrata economica assicurata all'Ente comunale, a titolo di canone concessorio, risulta in linea con le valutazioni di mercato; i costi dei servizi vengono coperti dalla Società in grado di assicurare, come da previsione del P.E.F., l'equilibrio economico-finanziario della gestione degli stessi senza ripercussione alcuna sul Bilancio dell'Ente;
- l'operazione rappresenta una scelta nell'interesse della Collettività amministrata, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente locale.

Le analisi sin qui illustrate portano a considerare sussistenti e ragionevoli le motivazioni legittimanti l'affidamento in house, ricorrendo le professionalità e le capacità organizzative di ASSP S.p.A. per la gestione dei servizi in esame, tenuto conto della durata dell'affidamento.

Per tali motivi si attesta l'opportunità dell'affidamento in oggetto, visto il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza per l'Ente in termini di efficienza, efficacia, economicità e qualità dell'azione amministrativa alla gestione dei servizi pubblici oggetto di affidamento.

Il Responsabile del Procedimento
Dott. Gabriele Statuto
Firmato digitalmente

Il Dirigente Area Sicurezza e Vigilanza
Dott. Roberto Antonio Maria Curati
Firmato digitalmente