



CITTÀ DI MALNATE PROVINCIA DI VARESE

RELAZIONE EX ART. 14 DEL D.LGS. 201/2022 PER L’AFFIDAMENTO MEDIANTE PROCEDURA A
EVIDENZA PUBBLICA DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA FARMACIA COMUNALE DI MALNATE –
VIA JOHN FITZGERALD KENNEDY, 1, 21046 MALNATE (ATTUALMENTE ASPEM - AZIENDA
SPECIALE GESTIONE DELLE FARMACIE E SERVIZI SOCIOSANITARI DI MALNATE)

INDICE

PREMESSA.....	3
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	6
CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO.....	8
OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	14
ESPERIENZA DALLA MODALITÀ DI GESTIONE PRECEDENTE	15
COMPARAZIONE CON OPZIONI ALTERNATIVE	22
MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	32
TIPOLOGIA DEGLI IMPIANTI AFFIDATI IN GESTIONE.....	35
LA VALUTAZIONE DELLA CONVENIENZA ECONOMICA.....	36
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	37

PREMESSA

Il Comune di Malnate con delibera di Consiglio Comunale n. 49 del 05/06/1971 ha costituito la “Farmacia Comunale di Malnate”, successivamente trasformata in Azienda Speciale Municipalizzata per la Farmacia Comune di Malnate con atto di Consiglio Comunale n. 26 del 04/06/1996.

Il Comune di Malnate, mediante azienda speciale denominata “ASPEM per la Farmacia ed i Servizi Sociosanitari” con unico socio il Comune stesso, gestisce sul territorio una farmacia comunale.

L’Azienda Speciale come definito dallo Statuto, costituita, ai sensi dell’art. 114 del D.Lgs. N. 267/2000 e s.m.i. a tempo indeterminato (con possibilità di essere sciolta con deliberazione del Consiglio Comunale) è ente strumentale del Comune di Malnate per l’esercizio dei servizi a questa affidati.

L’Amministrazione Comunale di Malnate ha manifestato l’intenzione di procedere, con un nuovo modello organizzativo, all’affidamento del servizio pubblico della farmacia comunale di Malnate e attività riconducibili all’Azienda Speciale quali gli ambulatori.

L’art. 14 del Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” stabilisce che l’affidamento sia preceduto da un’apposita relazione che indichi le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustri gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, la presente relazione intende adempiere al dettato normativo con riferimento alla concessione mediante procedura a evidenza pubblica (ex art. 15 D.lgs. 201/2022) del servizio di gestione della farmacia comunale di Malnate (VA) per una durata di anni 15 con facoltà di rinnovo per ulteriori anni 5.

La presente relazione viene pubblicata sul sito istituzionale del Comune <https://www.comune.malnate.va.it> sezione trasparenza – bandi di gara e contratti.

In particolare, la relazione è finalizzata ad evidenziare le ragioni ed il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina nazionale e comunitaria in relazione alle modalità di affidamento anzidette per la gestione della farmacia comunale di Malnate e attività riconducibili all’Azienda Speciale quali gli ambulatori - via John Fitzgerald Kennedy, 1, 21046 Malnate (Attualmente Aspem - Azienda Speciale Municipalizzata per la Farmacia e Servizi Sociosanitari di Malnate).

In osservanza allo “Schema di relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale” pubblicata da ANAC, si rende necessario:

- analizzare il quadro normativo di riferimento anche con riguardo ai requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta;
- illustrare le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da assegnare in gestione;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico universale cui dovrà attenersi l’affidatario;
- esplicitare la convenienza economica della scelta dell’affidamento a terzi in concessione mediante procedura a evidenza pubblica (nel rispetto del principio del ricorso al mercato concorrenziale), evidenziando i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché i 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.

Quanto sopra, ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022 che testualmente recita:

- l’art. 14, comma 1, ai sensi del quale *“Tenuto conto del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi e dei principi di cui all’articolo 3, l’ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell’interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all’organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione Europea... omissis...”*;
- l’art. 14, comma 2, ai sensi del quale *“Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono 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 omissis”;

- l'art. 14, comma 3, ai sensi del quale *”Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni”;*

- l'art. 15, D.lgs. 201/2022 ai sensi del quale *”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.”.*

- l'art. 19, che prevede che *“Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. [Omissis...]. Fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione Europea, in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi”.*

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione farmacia comunale
Ente affidante	Comune Malnate – P.I. / C.F.: 00243280120
Importo dell'affidamento	Valore stimato della concessione per la durata di anni 15 € 13.500.000,00
Tipo di affidamento	Concessione Contratto di servizio ex art. 24 D.lgs. 201/2022
Modalità di affidamento	Affidamento a terzi in concessione mediante procedura a evidenza pubblica (artt. 14 e 15 D.lgs. 201/2022)
Durata dell'affidamento	15 anni dalla stipula del contratto con facoltà di rinnovo per ulteriori anni 5
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune <i>MALNATE</i> abitanti al 31/12/2023: n. 16.609

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Filomena Cantatore
Ente di riferimento	Comune di Malnate (VA)
Area	Finanziaria
Telefono	0332/275277
E-mail	ragioneria@comune.malnate.va.it
Data di redazione	Febbraio 2024

• *Evoluzione Normativa*

Le origini delle normative sul servizio farmaceutico risalgono alla fine dell'800 con la Legge del 12 dicembre 1888 n. 5849, intitolata "Legge per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica", c.d. Legge Crispi - Pagliani, la quale gettò le basi del sistema sanitario pubblico.

La riforma Giolitti del 22 maggio 1913 n. 468 definì poi il servizio farmaceutico come un servizio pubblico gestito dai Comuni, sia direttamente che attraverso concessioni a privati selezionati tramite pubblico concorso, in regime di concessione governativa. Fu introdotto il sistema delle "Piante Organiche" per l'apertura di nuove farmacie, basato sul numero di abitanti, rendendo l'istituzione di farmacie meno arbitraria rispetto alla precedente Legge Crispi.

Dopo la riforma Giolitti, furono adottati il "Testo unico delle leggi sanitarie in materia di servizio farmaceutico", con il Regio Decreto del 27 luglio 1934, n. 1265, e il Regolamento per il servizio farmaceutico, con il Regio Decreto del 30 settembre 1938, n. 1706.

Nel 1968, la Legge del 2 aprile n. 475, detta anche Riforma Mariotti, introdusse significative modifiche alle normative sulle farmacie, permettendo nuovamente il trasferimento delle stesse, ma con specifiche restrizioni. All'interno di questa legge, l'art 9 elencava, per la prima volta, le modalità di gestione delle farmacie comunali. Soltanto con la L. n. 833/1978, istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale, il legislatore giunge ad annoverare l'assistenza farmaceutica tra le funzioni ad esso attribuite.

Agli inizi degli anni '90 si assiste poi a un riordino della materia.

Inizialmente, è intervenuta la Legge n. 362 del 8 novembre 1991, denominata "Norme di riordino del settore farmaceutico", che ha apportato modifiche alla previgente Legge Mariotti. Successivamente, con il Decreto Legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992, relativo al riordino della normativa sanitaria, è stato stabilito all'art. 8 che le farmacie, sia pubbliche che private, erogano l'assistenza farmaceutica per conto delle A.S.L. Il rapporto tra queste è regolato da convenzioni conformi agli accordi stipulati a livello nazionale, mentre la determinazione delle modalità differenziate di erogazione delle prestazioni, comprese le condizioni economiche eventualmente in deroga agli accordi nazionali, è rimessa agli accordi regionali.

Infine, come si osserverà più in dettaglio nel prosieguo, la disciplina in tema di Servizi Pubblici Locali ha impattato recentemente il settore in esame, innovandolo profondamente.

• *Gestione delle farmacie comunali nella normativa di settore*

Con riferimento alla disciplina delle modalità gestionali del servizio di farmacia comunale, essa è anzitutto contenuta nella normativa di settore di cui all'art. 9 L. n°475/1968 siccome modificato dall'art. 10 L. n°362/1991 rubricato appunto "Norme concernenti il servizio farmaceutico".

La norma dispone che le farmacie sotto la titolarità comunale possano operare conformemente alla legge 8 giugno 1990, n. 142, attraverso vari modelli gestionali:

- in economia;
- mediante aziende speciali;
- a mezzo di consorzi tra comuni per le farmacie di cui sono unici titolari;
- con società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti in servizio presso le farmacie comunali al momento dell'istituzione della società.

Al riguardo, nella prima parte degli anni '90, l'articolo 12, comma 1, della legge n. 498/92 ha stabilito che per l'esercizio del servizio farmaceutico i Comuni potessero fondare società per azioni senza l'obbligo di detenere una proprietà maggioritaria, come delineato dall'articolo 22, comma 3, lett. e, della legge n. 142/90 – in deroga al disposto del citato art. 9, comma 1, lett. d, della legge n. 475/68, che imponeva che le società per azioni fossero composte esclusivamente da Comune e farmacisti in servizio presso le farmacie comunali.

Tale emendamento ha permesso a quest'ultime di essere gestite attraverso società per azioni con una prevalenza

di capitale sia pubblico che privato, senza restrizioni riguardanti la selezione dei soci.

Negli anni successivi, la giurisprudenza amministrativa e contabile oltre all'A.N.A.C. hanno precisato che l'elencazione delle modalità di gestione delineate nell'art. 9 della Legge Mariotti non era da intendersi come tassativa. In effetti, hanno progressivamente esteso le modalità di gestione introducendo la possibilità di applicare il modello gestionale di esercizio attraverso società in house e di concessione a terzi attraverso procedure ad evidenza pubblica.

In sintesi, già considerando il contesto legislativo anteriore all'entrata in vigore del D.lgs. 23 dicembre 2022, n°201 di riordino della disciplina, inciso significativamente da prassi e giurisprudenza, le modalità di gestione delle farmacie comunali potevano essere delineate come segue:

- in economia;
- tramite azienda speciale;
- mediante società c.d. in house providing;
- attraverso società mista (con o senza vincolo della proprietà maggioritaria pubblica e con i farmacisti in forza, farmacisti terzi o con operatori economici ad oggetto sociale compatibile;
- in concessione a terzi (escluso le farmacie di cui all'art.1-bis, Legge n. 475/1968 e s.m.i., ossia le farmacie pubbliche istituite nei grandi centri di aggregazione umana).

Fermo quanto sopra esposto, deve comunque sottolineare che il Comune, come ugualmente stabilito per le farmacie private, ha la facoltà di determinare il trasferimento-vendita della titolarità della farmacia – stante il combinato disposto dell'art. 12 della Legge n.362/1991, l'art 15 comma 2 quinquies del D.L. del 28 dicembre 1989 n. 415 (convertito con la legge del 28 febbraio 1990) e l'art. 12 della Legge n. 475/1968. Qualora si decidesse per un tale trasferimento, esso dovrebbe riguardare sia il diritto di gestione della farmacia sia la relativa attività commerciale ad essa associata.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione della farmacia comunale deve essere svolta secondo finalità sociali inclusive, con propria organizzazione del personale e dei mezzi necessari.

Per esaminare il panorama in cui si muove l'azienda farmaceutica, è essenziale considerare le recenti dinamiche proprie dei sistemi sanitari dei principali paesi occidentali. Questi ultimi sono in costante mutamento e sviluppo. Anche se gli avanzamenti nella scienza medica e nell'innovazione tecnologica delle industrie farmaceutiche potrebbero teoricamente permettere l'introduzione di prodotti e servizi sempre più avanzati e apprezzati dal consumatore, le risorse finanziarie limitate spesso impediscono un supporto statale adeguato. Questo significa che la domanda e l'offerta nel settore sanitario devono navigare entro i vincoli dei budget pubblici disponibili. La discrepanza tra le capacità scientifiche e industriali, le aspettative della popolazione e la necessità di limitare gli interventi pubblici rappresenta una sfida continua e strutturale per tutti gli attori del settore, anche a lungo termine.

Sul punto, la crisi finanziaria aggrava le difficoltà proprie dei sistemi sanitari di fare fronte a questa nuova domanda.

Da ciò ha origine quindi una situazione di crisi generalizzata, con offerta di prodotti farmaceutici da parte delle aziende a fronte di una domanda potenzialmente elevata, ma non adeguatamente sopportabile in termini economici dal sistema.

Questo scenario produce una situazione di concorrenza esasperata, in cui le imprese farmaceutiche fanno ricorso a tutte le possibili strategie per mantenere ed elevare la quota di mercato. A ciò si aggiunga la duplice natura del farmaco, quale prodotto, al contempo, industriale e curativo.

Questa bivalenza implica la necessità di gestire il settore con leggi di rango primario che regolamentino la sua produzione e vendita e che influenzino la determinazione dei prezzi e la partecipazione dei cittadini ai costi. Di conseguenza, sotto il profilo concorrenziale, il mercato farmaceutico è visto come un'area "tutelata", soggetta a regolamentazioni particolari. In certe situazioni, queste regole possono anche superare le dinamiche di mercato tradizionali, posto che i farmaci sono riconosciuti come essenziali per la salvaguardia della salute e non dovrebbero essere influenzati dalle usuali variazioni di offerta, prezzo e qualità. Le misure di protezione includono:

- un monopolio sull'acquisto di farmaci concesso a specifici professionisti;
- una regolamentazione dei prezzi che mira a controllare o stabilire i guadagni di chi gestisca produzione, distribuzione e vendita;
- una stretta regolamentazione della pubblicità dei medicinali.

Resta salva, invece, la competenza in capo agli enti locali in tema di concessione delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di distribuzione dei farmaci oltre alla regolamentazione degli orari e dei turni delle farmacie.

Si è già detto in ordine ai riflessi provocati nell'ambito di questo stratificato panorama normativo dal Decreto liberalizzazioni, il quale ha abbassato la "soglia di ingresso" sul territorio comunale per un possibile nuovo esercizio farmaceutico (1 farmacia ogni 3.300 abitanti in luogo dei precedenti 5.000). Con esso è stata inoltre introdotta la possibilità di istituire nuove sedi farmaceutiche – in aggiunta a quelle dianzi citate – all'interno di centri commerciali, aeroporti, porti, stazioni e aree di servizio ad alta intensità di traffico. Queste, non possono tuttavia superare il limite del 5% delle sedi e viene posta, come condizione per la loro istituzione, l'assenza di altre farmacie a distanza non inferiore di 1.500 mt per i centri commerciali e 400 mt per gli altri luoghi citati.

Da ultimo, con il citato decreto sono stati rimossi i vincoli in precedenza posti agli orari di apertura (ora a discrezione dell'esercizio fatti salvi i requisiti minimi) e alle sconti applicabili sui prodotti direttamente alla clientela.

Tutto quanto sopra esposto, unitamente al progredire dei canali di vendita alternativi (via web), non ha fatto altro che esacerbare la concorrenza da parte delle grandi catene di distribuzione, sacrificando le realtà locali qual è quella in disamina.

Il decremento costante di fatturato riferito alle ultime cinque annualità di Aspem può evidentemente ricondursi (quantomeno in parte) ai significativi eventi esogeni sopra riepilogati, i quali hanno progressivamente eroso quote di mercato significative per l'azienda.

- *Quali scenari per un migliore sviluppo aziendale*

Preso atto di un'evidente sofferenza dell'apparato farmaceutico sull'intero territorio nazionale, occorre domandarsi quali possano essere i percorsi da intraprendere per una ripresa dell'azienda quantomeno in ambito locale – posto che il difficile ruolo del farmacista, oggi, si confronta al contempo con una nuova domanda di salute che chiede di essere soddisfatta dagli utenti (ben più ampia della tradizionale istanza di cura sorta a fronte di stati patologici) oltre che con i nuovi orientamenti delle imprese farmaceutiche, gli adempimenti imposti dalla Unione Europea, una crisi finanziaria che limita l'intervento statale e un'opinione pubblica poco propensa a tollerare rendite di posizione e mercati protetti.

Sul punto, è noto che nei paesi sviluppati, non sempre ci si rivolge al farmacista per una necessità urgente. La farmacia non rappresenta solo un luogo dove procurarsi un medicinale fondamentale prescritto dal proprio medico, ma è anche un posto dove trovare prodotti per l'auto-cura, integratori, cosmetici o articoli di erboristeria. In sintesi, la farmacia è diventata un essenziale centro per il benessere psico-fisico del cittadino, che per l'effetto ha ampliato sempre più le sue richieste nei confronti del servizio.

Conseguentemente, emerge l'imperativa necessità per il soggetto operante nella professione farmaceutica di ampliare ed approfondire le sue competenze tecniche in riferimento alle nuove categorie di prodotti da proporre. Tale scenario lo pone inevitabilmente in un contesto di competizione con altri operatori del medesimo settore di mercato.

Questi ultimi, tuttavia, sebbene non possano rivendicare la medesima storicità e principi intrinseci propri dell'operatore farmaceutico, hanno già adottato e implementato strategie di marketing e merchandising, risultando frequentemente più adeguati nel comprendere e nell'adempiere alle aspettative di una clientela sempre più esigente (si pensi soltanto all'impatto avuto sul mercato da realtà quali Amazon).

Un contesto certamente complicato, ma nel quale si trovano anche aspetti positivi.

Infatti, lo stesso progressivo aumento dell'area dell'automedicazione potrà concorrere come invero concorre al decongestionamento del sistema sanitario – a condizione di trovare, proprio nel farmacista, il soggetto capace non solo di vendere il prodotto, ma anche di consigliare e guidare il cliente verso una scelta ponderata da ogni punto di vista.

Non si dimentichi, poi, che in virtù della sua posizione territoriale e dell'interazione diretta con la cittadinanza, l'ente farmaceutico può ergersi a organo di monitoraggio primario per le tematiche inerenti alla salute e alla relativa gestione.

Essa ha la capacità di rilevare con celerità l'emergere di specifiche situazioni che necessitano di interventi tempestivi e, contemporaneamente, di valutare la reazione della collettività rispetto alle innovazioni in materia di assistenza sanitaria.

Pertanto, si impone l'esigenza di perseguire, nell'ambito del sistema sanitario, un'effettiva valorizzazione delle competenze dell'ente farmaceutico in relazione agli altri soggetti del sistema, operando in coerenza con le direttive sanitarie e proponendosi quale interlocutore fondamentale nelle decisioni strategiche di programmazione.

Occorre poi tenere in considerazione che:

- I. per la particolare natura del servizio, le opzioni di razionalizzazione dell'attività volte a generare un incremento di fatturato non sono certo copiose;
- II. in ogni modo, come si avrà modo di precisare nel prosieguo, la tenuta economico-finanziaria di Aspem non può definirsi critica, posto che al di là delle difficoltà riscontrate è stata comunque in grado di produrre un utile per ben tre annualità delle ultime cinque di riferimento, seppur registrando una perdita significativa per l'anno 2022 pari ad €. 59.302,00;
- III. Il soggetto gestore di Aspem, come rilevabile dal corpo dei numerosi verbali di CdA, oltre che delle relazioni al bilancio e relative note integrative di cui agli ultimi esercizi, ha dato prova di aver

costantemente profuso nel tempo notevoli sforzi mirati all'ottimizzazione dell'esercizio farmaceutico (finanche in chiave prettamente commerciale) dimostrando una significativa attenzione alle problematiche in essere e una spiccata professionalità nell'affrontarle.

Per le ragioni anzidette, non si intravedono considerevoli margini di manovra in tal senso (dovendosi ricondurre le ragioni della sofferenza economica di Aspem, ragionevolmente, ai fattori esogeni sopra esposti – in primis la feroce concorrenza di cui si è ampiamente detto – e a fattori endogeni connessi ai sacrifici imposti dall'esercizio degli ulteriori servizi squisitamente sociali quali il trasporto disabili e la consegna pasti a domicilio, con ricadute sull'intera struttura) non resta che accennare ai possibili sviluppi nell'offerta dei servizi. In quest'ottica, anche al fine di sostenere l'immagine della farmacia locale (con tutti gli ovvi riflessi del caso in punto marketing) è possibile indagare quali spazi collaborativi si prestano allo sviluppo da parte dell'esercizio in esame.

Si pensi ad alcuni esempi significativi del nuovo tipo di rapporti che possono intercorrere tra farmacie e Servizio Sanitario Nazionale e già sperimentati in diverse realtà.

Tra i fattori di qualità di un'Azienda Sanitaria Locale indicati nella Carta dei servizi sanitari pubblici figura anche il tempo di attesa per gli esami e le visite specialistiche.

La speditezza nel processo di prenotazione, quale momento cardine nella relazione del cittadino con l'Entità Sanitaria, è frequentemente intesa quale barometro della sua operatività efficiente. Ne deriva che diverse Aziende Sanitarie si sono assiduamente adoperate per incrementare e valorizzare tale servizio, identificando spesso nella figura delle farmacie un partner strategico – che in molti casi hanno già introdotto la capacità di gestire prenotazioni per esami e consultazioni specialistiche, generando un'evidente economia nelle tempistiche e riduzione dei disagi per i cittadini.

Questa modalità cooperativa può essere interpretata quale modello esemplare della moderna interazione da promuovere con il SSN, e in quest'ottica si appalesano subito notevoli benefici per le farmacie, tra i quali:

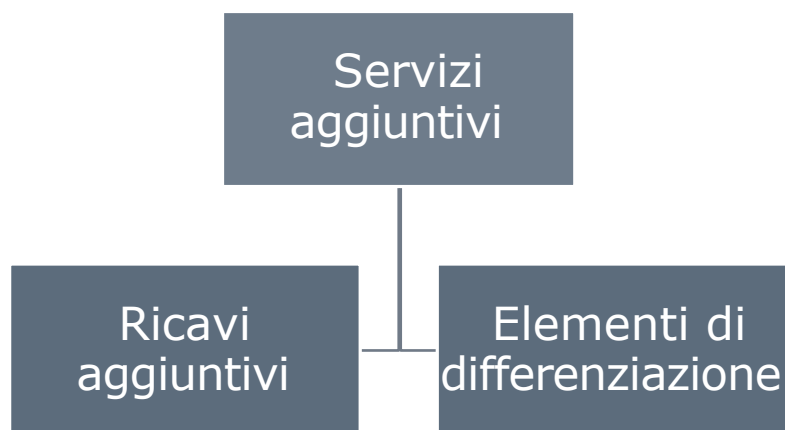
- Benefici inerenti alla relazione con le Aziende Sanitarie Locali: mediante l'intervento cooperativo degli enti farmaceutici, le predette entità possono diminuire l'affollamento presso i propri sportelli prenotazioni, nonché la conseguenziale necessità di personale e attrezzature ad esse dedicate, il tutto senza oneri aggiuntivi. Si manifesta dunque un risparmio economico concreto, elemento che al contempo implica un maggior flusso di persone presso il punto vendita della farmacia.
- Benefici reputazionali: nelle aree ove tali servizi sono stati implementati, le prenotazioni presso gli enti farmaceutici hanno soddisfatto una necessità concreta del cittadino, registrando una risposta significativa.

Tale esito realizza un considerevole miglioramento dell'immagine per gli enti farmaceutici, ora riconosciuti quale segmento integrante del Servizio Sanitario Nazionale e come poli all'avanguardia dal punto di vista tecnologico ed elettronico. È altresì rilevata una maggiore flessibilità oraria e un approccio meno oneroso e più personale da parte del farmacista nella gestione del servizio. Riguardo alle modalità operative delle prenotazioni, è implicita la condizione che l'ente farmaceutico sia dotato di adeguati sistemi informatici (come appare nel caso di specie). È tuttavia opportuno sollecitare l'Azienda Sanitaria Locale ad adottare un format, su supporto elettronico, compatibile con i software gestionali utilizzati dagli enti farmaceutici. Non è imperativo disporre di una linea telefonica supplementare, sebbene possano insorgere criticità sulla linea preesistente.

Com'è noto, sulla base della richiesta avanzata dal cittadino, il farmacista immette le informazioni nel sistema informatico connesso all'elaboratore centrale dell'Azienda. Entro breve lasso temporale, l'unità di stampa genererà un documento in duplice o triplice copia indicante natura, data, orario, e luogo dell'accertamento, oltre ad eventuali istruzioni specifiche (ad esempio, presentarsi a digiuno).

L'integrazione sempre maggiore tra farmacia e SSN non significa che la prima debba declinare alla propria indipendenza "imprenditoriale", in quanto struttura in grado di coniugare la distribuzione classica del farmaco con servizi anche innovativi per lo sviluppo del benessere della comunità.

Indipendentemente dalle scelte del singolo, infatti, è inevitabile che con il passare del tempo la gamma dei servizi offerti dalle farmacie aumenterà sempre più (e con essa, anche se non necessariamente di pari passo, il loro fatturato).



È un'evidenza, infatti, che la società sempre più smaterializzata che ci circonda ha fatto accrescere il valore dei "servizi impalpabili" sui tradizionali "beni fungibili".

Al riguardo, se è vero che in farmacia si offrono da sempre servizi quali la consulenza sull'uso del farmaco o misurazione della pressione o del peso, come evidenziato da una ricerca del Centro Studi Bocconi nelle varie farmacie nazionali vanno aggiungendosi via via sempre più opzioni per il cliente, seppur con una differente incidenza percentuale riassumibile come nella tabella in appresso:

PRINCIPALI SERVIZI EROGATI IN FARMACIA		
TIPO DI SERVIZIO	% FREQUENZA	DESCRIZIONE
Servizi di base	100,0	Distribuzione/vendita dei farmaci
	97,9	Possibilità di ordinare rapidamente i farmaci
	97,9	Prova pressione
	91,5	Prenotazione telefonica dei farmaci
	89,4	Misura del peso
	70,2	Controllo del colesterolo
Servizi differenziante	57,4	Noleggio apparecchi sanitari
	48,9	Analisi di laboratorio
	44,7	Trattamenti e consulenze estetiche
	42,6	Consulenze dietetiche
	40,4	Consegna a domicilio del farmaco
Servizi fidelizzazione	38,3	Indicazione degli specialisti per le diverse patologie
	38,3	Piccole medicazioni di pronto soccorso
	17,0	Prenotazioni specialistiche
	17,0	Organizzazione di incontri periodici con medici specialisti
	12,8	Ritiro esami medici
	6,4	Convenzioni con centri di medicina specialistica
	4,3	Estensione degli orari di apertura
	4,3	Esame spirometrico
	4,3	Esame della circolazione venosa

Queste differenti attività (aggiuntive) rispetto al business tradizionale di una farmacia lo completano ed arricchiscono, espandendo l'offerta e conseguentemente le opportunità in primis di generare ricavi – quantomeno con riferimento a quei servizi “a pagamento” – oltre che di differenziarsi rispetto alla concorrenza. La possibilità di prenotazione di una visita specialistica presso una data farmacia, ad esempio, genera un evidente indotto di clientela più facile da fidelizzare nel tempo.

Eppure, la tendenza generale delle farmacie appare quella di concentrarsi sull'ampliamento della gamma dei prodotti trattati (espandendo il magazzino e i costi connessi), ovvero sull'aumento delle ricette emesse (ad esempio, come si rileva anche nel caso di specie, puntando sul prezioso servizio di messa a disposizione di medici per migliorare la vicinanza al cliente); tuttavia, attraverso queste pur lodevoli iniziative, si circoscrive l'ambito di operatività dell'esercizio farmacia e non si sposta più di tanto il rapporto con la clientela. La tendenza di fondo a concentrarsi sul proprio "*core-business*" è molto forte, come dimostra il peso percentuale dei diversi servizi fotografati dal Centro Studi della Bocconi, e quindi di restare nell'ambito dell'interazione cliente-farmacia; di contro, la differenziazione attraverso i servizi si ottiene quando si sviluppano iniziative che interagiscono direttamente con la sfera d'azione del cliente o che entrano esplicitamente nella relazione paziente-SSN. L'introduzione di nuovi servizi ridisegna i confini e l'operato della farmacia: più sono innovativi e distanti dal normale operato, maggiormente incidono sul *core business* allargandolo, facendo spesso emergere la necessità di integrare nuove competenze nella struttura.

Gli obblighi di servizio pubblico gravanti sul gestore vengono individuati come segue:

- a) miglioramento in termini quantitativi e qualitativi del servizio *come risposta ad un'esigenza sociale che richiede di prevedere e corrispondere un'adeguata organizzazione e dotazione dei servizi capaci, non solo di assecondare e soddisfare, ma anche di sviluppare la domanda di ulteriori esigenze dei cittadini al fine di proseguire l'attività garantendo al meglio le sfide dell'evoluzione del mercato farmaceutico;*
- b) *fruibilità in forma indifferenziata dei servizi erogati da parte dell'utenza che ne faccia richiesta e che si trovi in condizioni psico-fisiche idonee;*
- c) *piena accessibilità ai servizi da parte di fasce sempre più ampie di popolazione;*
- d) *garanzia di orari minimi di apertura della struttura e ampio calendario annuale;*
- e) *garanzia dell'erogazione dei servizi di base, esplicitati nel contratto di servizio.*

La corretta gestione dovrà, di conseguenza, sempre tenere conto dei seguenti fattori:

- bacino di utenza e, quindi domanda, alla quale l'esercizio deve rispondere in termini di quantità e qualità;
- adeguatezza del servizio offerto dalla struttura rispetto alla domanda;
- continuità del servizio che, proprio in quanto servizio pubblico ed universale, per nessuna ragione può essere sospeso o abbandonato, se non per cause di forza maggiore.

Da tali elementi discende anche la necessità che il Concessionario si impegni ad erogare tutti i servizi richiesti dalla normativa vigente per la gestione della sede farmaceutica ed in particolare ad erogare i servizi minimi quali l'obbligo di offrire il servizio di base secondo le direttive fissate dall'ASL di competenza territoriale. Nello svolgimento delle proprie attività, il concessionario dovrà rispettare i principi di imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia, cortesia, tutela, valutazione, miglioramento della qualità, trasparenza e riservatezza. A tal uopo occorrerà che il Concessionario si obblighi ad offrire i propri servizi in modo regolare, continuativo, rispettando il sistema dei turni e degli orari di apertura previsti dalla normativa nazionale e regionale vigente, dalle ordinanze vigenti in materia, nonché dalla Asl competente.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha inoltre individuato una serie di obblighi di pubblico servizio, tra i quali rientrano gli aspetti di seguito individuati:

- universalità;
- continuità;
- qualità;
- accessibilità;
- tutela degli utenti e dei consumatori.

Rispetto al servizio in oggetto, l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica si ritiene pienamente rispondente a tutte le condizioni di "servizi pubblico locale" in precedenza individuate, nella misura in cui i contenuti del contratto di concessione nonché del contratto di servizio sotteso alla gestione del servizio farmaceutico assicurino il rispetto dei seguenti principi:

Universalità: il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi. Stante la sua valenza sociale, inoltre, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati, così da garantire il pieno rispetto del principio di universalità.

Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla firma del contratto; continuità del servizio durante tutto l'anno.

Qualità: un serio standard nello svolgimento dei servizi con assicurazione di modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. Sarà opportuno che il concessionario persegua l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

Economicità: il servizio dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'economicità finalizzate a proseguire l'attività migliorando il servizio Farmacia e le attività riconducibili all'Azienda Speciale quali gli ambulatori.

Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente Comune di Malnate effettuano un controllo sullo svolgimento del servizio, attraverso la trasmissione al Comune da parte del concessionario, a cadenza annuale, di una relazione informativa sul grado di soddisfazione dell'utenza contenente, tra l'altro, specifiche considerazioni in merito alle osservazioni e suggerimenti formulati dall'utenza stessa.

Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare a quelle di carattere economico.

ESPERIENZA DELLA GESTIONE PRECEDENTE

Per dare il giusto peso ai valori di bilancio dell'Azienda ASPEM del Comune di Malnate (VA) è assolutamente necessario sia analizzare i dati di bilancio del periodo dal 2018 al 2022 in valore assoluto, sia fotografare la realtà locale nella quale opera l'Azienda.

Il settore delle farmacie registra un periodo di crisi che ormai si protrae da diversi anni; tali criticità hanno come conseguenza diretta la contrazione delle vendite e di conseguenza la riduzione dei margini di redditività.

Già nel lontano anno 2015 la stampa locale della zona riportava la notizia che le Farmacie della Provincia di Varese avevano subito una perdita di fatturato di circa il 30% in un triennio.

Oltre a questa congiuntura economica esterna, nel Comune di Malnate nel corso dell'anno 2012 è stata aperta una ulteriore farmacia a titolarità privata la "quarta" che ha comunque iniziato ad erodere il mercato sulla quale opera l'Azienda Speciale. Per definizione aumenta l'offerta rimanendo sostanzialmente costante la domanda di prodotto "farmaceutico".

La presenza di medici operanti in prossimità della farmacia ha consentito di produrre un indotto benefico sulle vendite.

La completa ristrutturazione, negli anni passati, del punto vendita lo ha reso più moderno e funzionale e quindi attrattivo per la clientela.

La diretta conseguenza di questi investimenti ha consentito all'Azienda di non perdere quote di mercato fino al 2018 e di mantenere un livello costante di fatturato (che ha anche generato introiti per l'Ente locale socio unico).

Purtroppo nel corso del 2019 l'Azienda ha dovuto confrontarsi con un evento di carattere straordinario che ha avuto un impatto negativo ancora maggiore rispetto a ciò che si poteva prevedere ed è stato poi determinante nel causare la contrazione dei fatturati dal 2019 al 2022. Se poi consideriamo che il prezzo dei farmaci è in costante aumento tale decrescita in valore assoluto è ancora più significativa. Ciò è bene evidenziato dal calo di prodotti finiti (farmaci) acquistati. Tale calo continuo è ben identificabile nel prospetto che suddivide il fatturato tra farmaci a ricetta ASL e farmaci da banco e che quindi evidenzia che dopo il primo periodo anche il benefico effetto della presenza dei medici di base è venuto meno.

Nell'ottobre 2018 nel Comune di Malnate è stata aperta un'ulteriore farmacia: la "quinta" sul territorio del Comune. Tale farmacia ha il suo punto vendita, altresì, a poche centinaia di metri dalla Farmacia Comunale. Questa nuova presenza purtroppo non ha tardato a farsi sentire. L'apertura della nuova farmacia ha cominciato a produrre i suoi effetti negativi già negli ultimi mesi del 2018 ma l'impatto maggiore inizia a ricadere sul fatturato dal 2019 come ben evidenziato dal prospetto qui sotto:

Andamento dei Ricavi delle vendite e delle prestazioni dal 2018 al 2023

Annualità	Fatturato della gestione caratteristica (farmacia)	Differenza 2023 / 2018
2018	1.425.999,00	
2019	1.272.861,00	
2020	1.242.829,00	
2021	1.126.737,00	
2022	1.150.240,00	
2023 (*)	1.196.583,00	- 229.416,00

(*) i dati dell'anno 2023 sono desunti dal Bilancio Infrannuale approvato dal Cda di ASPEM il 27/09/2023.

Dal prospetto si evince in maniera evidente il calo in valore assoluto, graduale e costante del fatturato del settore farmacia dal dato consolidato dell'anno 2018 rispetto al dato previsionale dell'anno in corso (2023). Tale prospetto riporta i valori dei ricavi da vendite farmaci e delle prestazioni varie come da conto economico di dettaglio.

Suddivisione del fatturato della Farmacia:

Annualità	Fatturato da ricette	Differenza 2023 / 2018	Fatturato farmaci pagati dagli utenti	Differenza 2023 / 2018
2018	589.210,00		816.498,00	
2019	515.741,00		727.949,00	
2020	482.539,00		730.464,00	
2021	467.462,00		633.724,00	
2022	456.926,00		655.959,00	
2023 (*)	475.203,00	- 114.007,00	682.197,00	-134.301,00

(*) i dati dell'anno 2023 sono desunti dal Bilancio Infrannuale approvato dal Cda di ASPEM il 27/09/2023.

Il prospetto mette in evidenza la suddivisione del fatturato della farmacia suddiviso per anno e per settore: fatturato da ricette rappresenta il fatturato da farmaci su prescrizione medica, il fatturato pagato dagli utenti riguarda farmaci senza obbligo di prescrizione medica, parafarmaci e settore creme etc. Tale prospetto è di notevole importanza per identificare l'incidenza del fatturato da ricette mediche e quindi consente elementi di riflessione circa l'utilità della presenza degli studi medici nei locali concessi in locazione. Entrambi i settori dal 2018 al 2023 ha subito una notevole contrazione del fatturato specifico nel dettaglio:

- Il fatturato da ricette rispetto al 2018 è calato in valore assoluto di Euro 114.007,00
- Il fatturato farmaceutico senza ricetta rispetto al 2018 è calato in valore assoluto di Euro 134.301,00

Tale dato è significativo in ragione del fatto che nel 2012 sono stati fatti notevoli investimenti per la presenza dei medici che hanno portato in un primo periodo ad un aumento del fatturato e poi, come visto ad una costante e graduale decrescita. Solo a chiusura del 2023, se i dati del bilancio di previsione saranno confermati, è visibile una seppur timida inversione di tendenza.

Raffronto fatturato da ricette mediche e perdita Area ambulatori dal 2018 al 2023

Annualità	Fatturato da ricette	Ricavi locazione ambulatori	Perdita Area Ambulatori
2018	589.210,00	11.688,00	-31.506,00
2019	515.741,00	8.252,00	-34.942,00
2020	482.539,00	8.800,00	-45.691,00
2021	467.462,00	10.320,00	-44.395,00
2022	456.926,00	11.220,00	-35.050,00
2023 (*)	475.203,00	12.320,00	-29.987,00

(*) i dati dell'anno 2023 sono desunti dal Bilancio Infrannuale approvato dal Cda di ASPEM il 27/09/2023. Il Prospetto mette a raffronto il fatturato da ricette e la perdita dell'Area Ambulatori di ASPEM.

Andamento dei costi di acquisto di prodotti finiti (farmaci) dal 2018 al 2023

Annualità	Costo di acquisto farmaci	Differenza 2023 / 2018
2018	990.705,00	
2019	917.923,00	
2020	854.540,00	
2021	759.101,00	
2022	732.971,00	
2023 (*)	735.000,00	- 255.705,00

(*) i dati dell'anno 2023 sono desunti dal Bilancio Infrannuale approvato dal Cda di ASPEM il 27/09/2023.

L'andamento dei costi di acquisto di prodotti finiti (farmaci) dal 2018 al 2023 conferma i dati finanziari sopra analizzati nei prospetti precedenti. Si evidenzia un costante e progressivo calo dal 2018 al 2022. Se i dati del Bilancio di Previsione 2023 saranno confermati, l'anno in corso dovrebbe chiudere con un minimo aumento rispetto al 2022 (+2.029,00). Si nota con particolare evidenza il calo: spese inferiori per acquistare i prodotti finiti corrispondono altresì a quantità inferiori di prodotti acquistate.

E' importante evidenziare la seguente considerazione che non può essere trascurata.

La quinta farmacia, che erode il nostro fatturato, gode altresì del vantaggio di essere insediata in una zona della città molto popolosa, nella quale la nostra presenza commerciale è sempre stata rilevante; inoltre l'accesso risulta agevolato da ampi parcheggi e dalla vicinanza di altre attività commerciali: caratteristiche, queste, da sempre carenti della Farmacia Comunale.

Poi il periodo di crisi che per il settore farmaceutico prosegue negli anni, difatti le incertezze derivanti dall'epidemia Covid-19 si sono trascinate coi suoi riflessi sui bilanci aziendali dell'intero settore farmaceutico per quasi un triennio.

Il fatturato di settore, a livello regionale e nazionale, è in costante decrescita (fonte Federfarma) e ciò è dovuto sostanzialmente alle seguenti cause:

- Incremento del numero assoluto delle farmacie presenti sul territorio italiano;
- Liberalizzazione del mercato della vendita di prodotti senza ricetta;
- Incremento costante del costo del lavoro;
- Riduzione del prezzo dei farmaci a carico SSN e crescita dei medicinali equivalenti.

Da tutte queste considerazioni è indubbio che debbano nascere degli spunti di riflessione per la riorganizzazione dell'intero servizio dell'attività commerciale "Farmacia", auspicando che possa acquisire anche un ruolo attivo sul fronte della prevenzione e del monitoraggio di alcune patologie e al supporto a pazienti anziani e fragili con servizi ad hoc in mancanza il singolo punto vendita è destinato ad un lento ma inesorabile calo di fatturato.

Dicevamo appunto che un altro elemento di notevole rilievo è il costo del personale che per ASPEM è il seguente:

Andamento del costo lordo del personale dal 2018 al 2023

	Importo	Numero dipendenti
2018	364.036,00	9
2019	370.141,00	9
2020	314.674,00	7
2021	289.269,00	5
2022	292.273,00	7
2023	278.865,00	6

Il costo lordo del personale indicato è determinato dall'importo della voce "Salari e Stipendi", dagli "oneri sociali", dagli accantonamenti per TFR oltre ad eventuali costi per collaborazioni e varie del conto economico riclassificato

Suddivisione per contratto dei dipendenti al 24/10/2023:

N. 2 farmacisti full-time	Direttore
	Apprendista
N. 2 farmacisti part-time	Part-time 30 ore
	Part-time 24 ore
n. 1 magazziniere	Full-time
n. 1 impiegata amministrativa	Part-time 20 ore

Nei prospetti seguenti vengono evidenziati i valori di dettaglio dei Conti economici divisi per area di attività dal 2018 al 2023. In merito ai dati dell'anno 2023, gli stessi sono stimati e comunque estrapolati dal bilancio 2023 Infrannuale approvato dal CdA nella seduta del 27/09/2023.

Dettagli dei Conti Economici suddivisi per singolo settore di attività

Conto economico sintetico dell'Attività Farmaceutica:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (*)
Ricavi	1.427.347,00	1.278.788,00	1.248.854,00	1.132.505,00	1.158.528,00	1.205.083,00
Costi	1.372.000,00	1.327.350,00	1.218.843,00	1.122.812,00	1.199.552,00	1.166.983,00
Altri proventi/costi	3,00	-5,00	2,00	0	731,00	0
Differenza	55.350,00	-48.568,00	30.013,00	9.694,00	-40.294,00	38.100,00

(*) i dati dell'anno 2023 sono desunti dal Bilancio Infrannuale approvato dal Cda di ASPEM il 27/09/2023.

Il Bilancino sintetico dell'area Farmacia evidenzia l'utile conseguito fino al 2018 e la vertiginosa caduta del servizio nel 2019 a seguito dell'apertura della nuova farmacia. Dopo gli anni 2020 e 2021 con un utile sostenuto anche dai maggiori ricavi delle farmacie nel periodo Covid-19 nel 2022, primo anno di ritorno completo alla normalità dopo la pandemia, si nota drammaticamente la caduta del fatturato. In merito al 2023 il dato non è confrontabile in quanto è una stima.

Conto economico sintetico del servizio Ambulatori:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (*)
Ricavi	11.688,00	8.252,00	8.800,00	10.320,00	11.220,00	12.320,00
Costi	43.194,00	43.194,00	54.491,00	54.715,00	46.270,00	42.307,00
Differenza	-31.506,00	-34.942,00	-45.691,00	-44.395,00	-35.050,00	-29.987,00

(*) i dati dell'anno 2023 sono desunti dal Bilancio Infrannuale approvato dal Cda di ASPEM il 27/09/2023.

Relativamente ai servizi "Area Ambulatori medici" i ricavi sono determinati esclusivamente dalla concessione in uso degli ambulatori. Attualmente rimane in essere la gestione delle locazioni ai servizi ambulatoriali dei medici di base. Costi che a tutt'oggi sono ancora più gravosi a causa dell'incremento notevole dei costi dell'energia/utenze.

Conto economico sintetico dei servizi Socio-sanitari:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ricavi dal canone concessorio	85.000,00	85.000,00	85.000,00	85.000,00	9.446,00	0
Ricavi dai pasti	22.727,00	30.189,00	29.992,00	30.014,00	2.937,00	0
Proventi div.	100,00			18.682,00	2.500,00	
Costi	120.464,00	120.446,00	82.475,00	96.443,00	17.589,00	0
Differenza	-12.637,00	-5.257,00	32.517,00	37.253,00	-2.706,00	0

L'Azienda Speciale Municipalizzata del Comune di Malnate ha svolto il servizio "Area Socio sanitaria" che è riferibile al trasporto di minori e disabili verso ospedali e centri di cura ed il servizio consegna pasti a domicilio per persone anziane.

Il comune a decorrere dal 01/03/2022 ha reinternalizzato la gestione di tali servizi.

Da questa analisi si rileva che gli aspetti evidenziati se procrastinati ulteriormente potrebbero diventare strutturali e mettere a rischio la sostenibilità economica nel breve periodo se non saranno sviluppate misure volte a ristabilire un equilibrio di bilancio. La visione sul periodo 2018-2022, e 2023 seppur su dati previsionali, è sicuramente una fotografia di un periodo di tempo abbastanza ampio per trarre delle valutazioni di una certa sostenibilità.

Evoluzione dei principali indicatori dello Stato Patrimoniale dall'anno 2018 all'anno 2022

Immobilizzazioni immateriali

Anno 2018	97.653,00
Anno 2019	87.608,00
Anno 2020	64.370,00
Anno 2021	43.480,00
Anno 2022	26.844,00

Immobilizzazioni materiali

Anno 2018	26.786,00
Anno 2019	14.054,00
Anno 2020	10.577,00
Anno 2021	19.725,00
Anno 2022	16.229,00

Rimanenze di farmaci

Anno 2018	242.672,00
Anno 2019	193.265,00
Anno 2020	213.112,00
Anno 2021	207.186,00
Anno 2022	166.053,00

Nel corso del 2019 sono state rettificate le rimanenze in quanto fino al 2018 nell'importo risultavano contabilizzati anche i farmaci scaduti.

Crediti verso clienti

Anno 2018	105.122,00
Anno 2019	127.227,00
Anno 2020	61.520,00
Anno 2021	153.480,00
Anno 2022	48.844,00

Debiti verso fornitori

Anno 2018	127.143,00
Anno 2019	166.160,00
Anno 2020	163.270,00
Anno 2021	171.936,00
Anno 2022	176.313,00

Disponibilità bancarie

Anno 2018	330.237,00
Anno 2019	56.032,00
Anno 2020	230.931,00
Anno 2021	133.648,00
Anno 2022	207.123,00

Nel mese di ottobre 2019 è stato erogato il T.F.R. a n. 3 dipendenti dimissionari per un totale di circa Euro 240.000.

Patrimonio Netto dell' Azienda Speciale

Anno 2018	Capitale 205.705,00 Patrimonio netto 280.044,00
Anno 2019	Capitale 205.705,00 Patrimonio netto 120.346,00
Anno 2020	Capitale 120.228,00 Patrimonio netto 132.228,00
Anno 2021	Capitale 120.228,00 Patrimonio netto 133.385,00
Anno 2022	Capitale 120.228,00 Patrimonio netto 74.086,00

Fondo T. F. R. (trattamento fine rapporto di lavoro)

Anno 2018	373.355,00
Anno 2019	160.545,00
Anno 2020	174.781,00
Anno 2021	161.709,00
Anno 2022	157.913,00

Andamento dei dati dei Bilanci di esercizio riclassificati degli anni dal 2018 al 2023:

	2018	2019	2020	2021	2022	31/08/2023	31/12/2023
Ricavi gestione caratteristica	1.553.405,00	1.396.303,00	1.367.121,00	1.252.105,00	1.173.165,00	767.683,99	1.151.525,99
Ricavi diversi	1.349,00	5.927,00	6.026,00	24.451,00	12.196,00	1.473,67	2.210,51
Costi acquisto merci	- 999.492,00	- 924.510,00	- 860.304,00	- 767.071,00	- 738.820,00	- 486.042,86	- 729.064,29
Costi acquisto servizi	- 105.801,00	- 124.327,00	- 110.711,00	- 126.529,00	- 115.812,00	- 19.328,21	- 115.812,00
Costi godimento beni terzi	- 44.265,00	- 43.097,00	- 43.791,00	- 44.718,00	- 35.413,00	- 39.945,77	- 59.918,66
Salari e stipendi	- 256.951,00	- 265.511,00	- 201.887,00	- 179.758,00	- 201.980,00	- 119.725,09	- 179.587,64
Oneri sociali dipendenti	- 81.611,00	- 79.859,00	- 72.887,00	- 66.535,00	- 62.295,00	- 25.049,70	- 37.574,55
Accantonamento TFR	- 25.474,00	- 24.771,00	- 16.789,00	- 21.026,00	- 27.998,00	- 16.000,00	- 24.000,00
Altri costi per dipendenti			- 23.111,00	- 21.950,00		- 13.625,23	- 20.437,85
Ammortamenti	- 38.560,00	- 32.526,00	- 29.611,00	- 24.567,00	- 20.658,00	- 17.687,47	- 17.687,47
Rimanenze di magazzino	18.474,00	15.262,00	19.847,00	- 5.926,00	- 41.133,00	- 9.941,28	- 9.941,28
Oneri diversi	- 11.145,00	- 11.653,00	- 17.066,00	- 15.924,00	- 19.304,00	- 8.646,11	- 12.969,17
Proventi/Oneri finanziari	3,00	5,00	2,00		1,00	- 2.801,43	- 2.801,43
Imposte dell'esercizio	- 2.974,00		- 4.959,00	- 1.393,00	- 18.749,00	- 5.267,88	
Utile/Perdita d'esercizio	6.958,00	- 88.767,00	11.880,00	1.159,00	- 59.302,00	- 7.736,18	- 56.057,83
Note di commento alla tabella:							
1) I dati di bilancio al 31/08/2023 sono stati presi dal Bilancio infrannuale approvato dal CdA del 27/09/2023							
2) I dati di bilancio al 31/12/2023 sono una stima puntuale partendo come base con base di calcolo i valori al 31/08/2023 che rappresentano 8/12.							

Si è detto che il servizio pubblico può essere qualificato come un'attività di rilevanza generale intrapresa dall'ente pubblico, detentore del diritto di gestione del predetto servizio.

Tale gestione può avvenire direttamente (sia in regime di economia sia attraverso l'ente strumentale dell'azienda speciale) oppure indirettamente mediante l'intervento di ulteriori entità giuridiche (sia in presenza che in assenza di procedure concorsuali ad evidenza pubblica).

Nel caso del servizio farmaceutico siamo quindi in presenza di un servizio (pubblico) di tipica incombenza istituzionale a livello regionale, con opzione locale riferita al diritto di prelazione, peraltro qui fornito per il tramite di Azienda Speciale – *longa manus* dell'amministrazione similamente a quanto accade per il modello gestionale c.d. *in house*.

Sul punto, l'ente pubblico, qualora si faccia carico del servizio in questione, ha l'obbligo imprescindibile di assicurare la protezione della salute, mirando contestualmente a fornire all'utenza standard minimi sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, mediante un approccio regolamentare che comprende aspetti cardine come la determinazione dei livelli essenziali di servizio e meccanismi di controllo.

Tale complesso di garanzie e disposizioni regolamentari trova la propria formalizzazione nelle previsioni statutarie, nel contratto di servizio e nella conseguente Carta dei servizi. Si è, dunque, in presenza di un servizio pubblico offerto all'utenza in modo indifferenziato, senza alcuna forma di discriminazione, a domanda individuale, esteso capillarmente sul territorio, privo di restrizioni all'accesso e di aiuti statali (conformemente agli articoli 106, 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), nell'interesse della comunità di riferimento, osservando i principi di trasparenza (ai sensi del d.lgs. 33/2013), obiettività, non discriminazione e salvaguardando l'interesse pubblico, in perfetta armonia con le finalità di universalità e solidarietà.

Tanto premesso, tra gli scopi della presente analisi vi è quello di indagare se sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo – segnatamente in relazione alla necessità di acquisire un partner dotato della capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per realizzare in proprio la gestione del servizio pubblico; tanto, tenuto conto che la gestione della farmacia comunale deve garantire, nel rispetto degli obblighi definiti dalla normativa in materia e dall'esigenza di garantire una corretta gestione dell'azienda, l'erogazione regolare e continua del servizio ai cittadini.

A tal fine, e più in generale allo scopo di individuare l'assetto gestionale preferibile nel caso di specie, risulta indispensabile tenere in considerazione che le Farmacie Comunali rientrano in un settore economico caratterizzato, da un lato, da una forte concorrenza tra i diversi soggetti che agiscono sul mercato e, per altro verso, da risvolti anche di tipo pubblico e sociale; ne deriva che la gestione di una farmacia comunale implica necessariamente un'impostazione della gestione improntata a caratteri imprenditoriali ma con una particolare attenzione all'aspetto sociale.

Sul punto, come ampiamente esposto ai paragrafi precedenti, dal combinato di esposto dell'art. 9 L. n°475/1968, dei numerosi arresti giurisprudenziali intervenuti in materia (oltre che delle indicazioni di *soft law* pervenute dall'ANAC) e, soprattutto, dell'art. 34 D.lgs. 201/2022 - Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie - il quale dispone che: *"Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto"*, i modelli gestionali disponibili alla data odierna risultano, complessivamente, i seguenti:

- 1) Modelli gestionali con personalità giuridica di diritto pubblico:
 - a) In economia;
 - b) In azienda speciale comunale;
 - c) In azienda speciale consortile
- 2) Modelli gestionali con personalità giuridica di diritto privato
 - a) Società di capitali *in house* o mista
- 3) In concessione a terzi

Ed allora, non resta che tratteggiare le principali caratteristiche degli assetti gestionali esposti, così da valutare l'effettiva ricorrenza di ragioni di opportunità tese ad avvalorare il passaggio a un diverso modello organizzativo ad opera del Comune di Malnate – partendo da quello attualmente in essere: l'Azienda Speciale.

Il modello attuale: L'azienda speciale

Com'è noto, nel contesto storico-legislativo italiano, la figura dell'azienda municipalizzata ha ricevuto una sua prima codificazione formale mediante la legge Giolitti n. 103 del 1903, ulteriormente integrata dal testo unico n. 2578 del 1925. Durante quel periodo, la prassi dominante vedeva i Comuni concedere la gestione dei servizi pubblici a entità private. Questo modello, tuttavia, sollevò questioni relative all'efficienza economica e alla qualità del servizio, spingendo verso un paradigma gestionale di natura pubblica, ma con un approccio imprenditoriale, a discapito di una gestione puramente in economia.

In una fase successiva, l'ambito normativo concernente la gestione dei servizi pubblici venne ulteriormente approfondito e delineato attraverso la L. 142/1990, successivamente incorporata nel D.Lgs. 267/2000, (c.d. TUEL). Tale statuto legislativo introdusse prescrizioni riguardanti modalità gestionali, tra le quali spiccano la gestione in economia, l'istituzione dell'azienda speciale, la concessione a enti privati e l'affidamento a società miste.

Un elemento di particolare rilievo, emerso con la promulgazione della L. 142/1990, concerne la transizione dell'ente municipalizzato in azienda speciale, la quale assume una distintiva personalità giuridica di diritto pubblico, differenziandosi dalla precedente configurazione.

Nel contesto delineato, emerge il referendum del 2011 e la conseguente pronuncia della Corte Costituzionale che ha censurato l'articolo 4 del D.L. 138/2011, alterando significativamente la materia in argomento. Questo ha comportato che le modalità di gestione fossero considerate l'una alla stregua dell'altra.

"Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" (ex multis Tar Lombardia Sez. II, n°780/2013; Consiglio di Stato, Sez. V, n°3554/2017)

La disciplina oggi vigente, pertanto, equipara tutte le forme di gestione, senza una preferenza esplicita per una o per l'altra, o quanto meno senza uno "sfavore" manifesto verso le forme di gestione pubblica, anche se di tanto in tanto, in verità, riemerge la volontà di limitare l'*in house providing*, per il tramite di complicazioni introdotte nella procedura di affidamento o creando oneri ulteriori alle società di questo genere.

Quello che resta essenziale è che la gestione dei servizi pubblici economici avvenga nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, con applicazione di tariffe che permettano la copertura di tutti i costi (full cost recovery), come stabilito in termini generali dall'art. 117 del TUEL.

In ogni caso, attualmente, nelle Pubbliche Amministrazioni Locali, il paradigma dominante è rappresentato dalle società di capitali, che includono società per azioni, società a responsabilità limitata e società consortili. Infatti, il modello societario è stato identificato come l'ideale per la gestione dei servizi pubblici, ritenuto superiore in efficienza rispetto ad altri enti tradizionali, come l'azienda speciale e l'istituzione.

Anche in ragione di questa aspettativa di declino, nonché dell'oggettiva marginalità nel panorama degli organismi partecipati, l'azienda speciale è rimasta priva di modifica normativa e le sue regole di funzionamento si ritrovano, oltre che all'articolo 114 del TUEL, nell'ormai datato D.P.R. 902/1986, che resta, per le parti non incompatibili con il TUEL, l'unica vera fonte normativa di riferimento.

Ancora, è opportuno evidenziare che, in virtù della specificità economica dell'attività condotta, ed in particolar modo riguardo all'erogazione di servizi di interesse economico generale, l'orientamento giurisprudenziale converge maggiormente verso la soggezione delle aziende speciali al regime giuridico tipico degli enti pubblici economici, piuttosto che a quello relativo agli enti pubblici non economici. Ciò deriva anche dalla necessità per tali aziende di aderire al principio di equilibrio economico-finanziario, il quale si realizza mediante la parificazione tra costi e ricavi, nel quadro di criteri di efficienza gestionale. La questione, ben lungi dall'essere di natura meramente teorica, presenta rilevanti implicazioni.

Ciò posto risulta ancora non definita, in assenza di previsioni normative certe, la natura giuridica dell'azienda speciale. Infatti, è chiaro che il modello in esame ha cessato di essere assimilabile a quello di una "azienda organo", come invece erano le municipalizzate, visto il conferimento di una personalità giuridica autonoma nonché l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese e di deposito del bilancio di esercizio. Tuttavia, non può disconoscersi che pur essendo dotati di "autonomia imprenditoriale" (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4586/2001) si tratta pur sempre di organismi che restano nell'alveo della Pubblica Amministrazione e che quindi non possono essere pienamente assimilati all'impresa privata.

In sostanza, l'azienda speciale, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, per quanto ci riguarda è in tutto e per tutto assimilata ad un ente pubblico economico. Rispetto ad una società in house, a dispetto del fatto che quest'ultima ha una personalità giuridica di diritto privato, le analogie sono però moltissime.

Chiaramente, questo non significa che non ci siano differenze in termini di operatività, come avremo modo di approfondire in seguito.

L'azienda speciale consortile

Una particolare considerazione deve essere riservata alla cosiddetta azienda speciale consortile o, più brevemente, azienda consortile. Quest'ultima rappresenta una "variazione sul tema" delle aziende speciali, poiché l'articolo 31 del TUEL, che regola i consorzi tra enti locali ed altri organismi pubblici del territorio per la gestione associata di uno o più servizi e per l'attuazione condivisa di competenze, attrae espressamente l'applicabilità ai consorzi, nella misura in cui siano compatibili, delle normative relative alle aziende speciali.

Sostanzialmente, il consorzio si configura quale *"forma di associazione volontaria istituibile per la gestione di servizi pubblici o di funzioni, strutturato sul modello dell'azienda speciale in quanto compatibile [...]. Il consorzio è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati [...]"* (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 9 maggio 2001, n. 2605).

L'azienda consortile è, dunque, una struttura produttiva ed imprenditoriale a servizio dell'organizzazione comune degli enti consorziati.

Inoltre, in maniera simile a quanto si verifica nelle società in house, il consorzio può essere caratterizzato come un'azienda speciale di ciascuno degli enti partecipanti. Allo stesso modo in cui l'azienda speciale funge da ente strumentale dell'ente locale, cioè come organismo intrinsecamente legato all'ente locale e componente

dell'architettura amministrativa sottesa a esso, il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti fondatori, rappresenta un organismo ausiliario per la realizzazione congiunta di servizi pubblici o competenze e integra l'apparato amministrativo di ciascuno degli enti partecipanti.

Riguardo alla gestione dell'azienda speciale consortile, è essenziale sottolineare che, mentre per le aziende speciali le procedure di designazione e rimozione degli amministratori e dell'organo di controllo sono delineate negli statuti degli enti locali di appartenenza, nelle aziende speciali consortili tali modalità sono inserite nel corpus statutario dell'azienda stessa, a loro volta, però, necessariamente frutto della convergenza della volontà degli enti consorziati, e normalmente definita nella convenzione sottoscritta "a monte" dai medesimi enti locali.

Per quanto riguarda la governance "interna", nelle aziende speciali consortili, accanto alla direzione generale ed il consiglio di amministrazione, vi è l'assemblea consortile, composta dai rappresentanti dei singoli enti consorziati, ciascuno in proporzione alla quota di partecipazione che rappresenta. L'Assemblea Consortile, analogamente a quanto accade nelle società con l'assemblea degli azionisti o dei soci:

- è l'organo di indirizzo dell'azienda ed è diretta espressione degli Enti aderenti ed esercita il controllo politico-amministrativo sulla azienda;
- segue la regola plutocratica, ovvero si delibera a maggioranza di quote di partecipazione e non di teste.

Tornando brevemente sull'art. 114, che costituisce la normativa di riferimento in cui si iscrive l'azienda speciale, occorre evidenziare che ha subito diverse revisioni, frutto delle evoluzioni legislative riguardanti le entità partecipate:

- L'art. 114 del TUEL, corrispondeva all'art. 23, L. 8 giugno 1990, n. 142, e al comma 5 dell'art. 4, D.L. 31 gennaio 1995, n. 26.
- È stato poi arricchito con l'aggiunta del requisito di trasparenza del bilancio (art. 1, comma 560, L. 27 dicembre 2013, n. 147).
- Infine, è stato rielaborato dall'art. 74 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

In oggi, la norma recita testualmente:

Articolo 114 – Aziende speciali ed istituzioni

1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile.
2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale. L'istituzione conforma la propria gestione ai principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni ed adotta il medesimo sistema contabile dell'ente locale che lo ha istituito, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 151, comma 2. L'ente locale che si avvale della facoltà di non tenere la contabilità economico patrimoniale di cui all'art. 232, comma 3, può imporre alle proprie istituzioni l'adozione della contabilità economico-patrimoniale.
3. Organi dell'azienda e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.
4. L'azienda e l'istituzione conformano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti, fermo restando, per l'istituzione, l'obbligo del pareggio finanziario.
5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti; quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.
- 5-bis. Le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno.
6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita

la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

7. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.

8. Ai fini di cui al comma 6 sono fondamentali i seguenti atti dell'azienda da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale:

a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale; b) il budget economico almeno triennale; c) il bilancio di esercizio; d) il piano degli indicatori di bilancio.

8-bis. Ai fini di cui al comma 6, sono fondamentali i seguenti atti dell'istituzione da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale:

a) il piano-programma, di durata almeno triennale, che costituisce il documento di programmazione dell'istituzione; b) il bilancio di previsione almeno triennale, predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, completo dei relativi allegati;

c) le variazioni di bilancio;

d) il rendiconto della gestione predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, completo dei relativi allegati.

Anzitutto il comma 1, introdotto dal D.Lgs. 117/2011 e successive modificazioni, chiarisce, nel suo confronto con il comma 2, dedicato alle istituzioni, che le aziende speciali devono conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1, ma non tenere una contabilità armonizzata, al pari delle istituzioni e degli enti locali.

Come noto, gli organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. È importante notare che, da questo punto di vista, l'azienda speciale prevede una soluzione diversa rispetto alle società di capitali – per quanto queste ultime possano anch'esse uniformarsi a questo modello – ovvero l'affidamento dei poteri gestionali ad un organo, il direttore. In sostanza, a differenza di quanto accade nelle società di capitali, dove in linea generale è il consiglio di amministrazione ad avere i poteri gestori, qui tale competenza è di regola in capo al direttore.

È ovviamente possibile decidere, anche in una società di capitali, di attribuire delle deleghe ad un amministratore delegato o ad un direttore generale, nella misura che si ritiene. Vero è che ove questo non venga fatto si rischia di avere società in mano a soggetti che poco conoscono il settore, con risultati spesso pessimi. Una eventualità che non si dovrebbe verificare nelle aziende speciali, che da questo punto di vista godono di una governance più stabile definita dalle disposizioni di legge.

L'azienda speciale, ancora, ha come organo un collegio dei revisori, mentre nelle società la disciplina prevede la presenza di un collegio sindacale e, nelle SpA, anche di un revisore legale (ma non come organo). Al di là della terminologia, che nelle aziende speciali ricorda quella degli enti locali, le funzioni del collegio dei revisori e quelle del collegio sindacale, ove questo abbia anche compiti di revisione legale (ipotesi che si verifica nelle Srl ma non più nelle SpA), è del tutto comparabile.

L'azienda speciale, in conclusione, adotta un sistema di controllo analogo, indipendentemente dal servizio che le viene attribuito e dalle procedure di affidamento dello stesso, anche quando il servizio o la concessione non deriva direttamente dall'ente associato. Pertanto, l'ente locale determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione e, a differenza di quanto non accada nelle società è tenuto a provvedere alla copertura degli eventuali costi sociali.

L'art. 114 conferisce, in questa prospettiva di controllo analogo, come già menzionato, un ruolo cruciale al Consiglio Comunale. Sono infatti i Consigli Comunali che sono tenuti a ratificare:

- il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;
- il budget economico almeno triennale;
- il bilancio di esercizio;
- il piano degli indicatori di bilancio.

È essenziale evidenziare che la concezione dell'azienda speciale rispecchia un contesto in cui la distribuzione delle responsabilità tra Giunta e Consiglio Comunale era fortemente inclinata a vantaggio del Consiglio Comunale. Questa struttura non considera adeguatamente le modifiche nella ripartizione dei ruoli tra Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale emerse fin dagli anni '80.

Di conseguenza, alcune funzioni strettamente operative, che nelle società in house sono assegnate al Sindaco e alla Giunta Comunale, per le aziende speciali restano delegate al Consiglio Comunale, con le relative sfide in termini di agilità decisionale e tempi di approvazione.

Ciò rappresenta un ulteriore testimonianza di quella "stagnazione evolutiva" intrinseca all'azienda speciale.

Gestione in Economia

Nella Gestione Diretta/In economia, l'ente pubblico, sia esso centrale, periferico o territoriale, opta per una gestione autonoma delle attività correlate alla produzione ed erogazione di servizi pubblici, assumendosi integralmente le connesse responsabilità operative nei confronti dell'utenza.

La sintetica ricostruzione storica della disciplina dell'istituto consente di affermare che la gestione in economia è oggi, a pieno titolo, una delle possibili forme di gestione cui la P.A. può far ricorso. La situazione economica degli anni recenti ha indotto lo Stato e gli enti locali a riconsiderare le loro strategie in ambito di servizi pubblici. La predilezione per le gestioni esternalizzate, predominante negli anni '90 e agli albori del XXI secolo, sembra aver conosciuto una decelerazione.

Tale tendenza potrebbe essere interpretata come un'inclinazione verso la cosiddetta "municipalizzazione", in linea con la concezione secondo cui in tempi di crisi risulta opportuno centralizzare le gestioni e, di conseguenza, le decisioni. In verità però, questa mutata inclinazione non dovrebbe essere vista come una rinuncia o una contraddizione degli obiettivi di liberalizzazione, ma piuttosto come un'interpretazione più flessibile e coerente con le peculiarità dei contesti cui le disposizioni sono destinate, nonché maggiormente rispondente alla discrezionalità da riconoscersi alla Pubblica Amministrazione.

Si può affermare, in ogni caso, che la gestione in economia sia una modalità "residuale", utilizzata quasi per esclusione, quando lo studio delle altre forme di gestione non le ritenga idonee alle caratteristiche tipologiche e dimensionali del servizio pubblico.

Sul punto, va detto che il modello della gestione in economia non appare in linea con l'attuale "evoluzione imprenditoriale" del settore; inoltre, risulta di difficile attuazione da parte del Comune (in generale, e di Malnate in particolare) tenuto conto delle numerose limitazioni vigenti in tema di assunzione di personale, e più in generale dei vincoli di finanza pubblica.

Inoltre, il TUEL di cui si condivide il principio di base, consente la "Gestione in economica" quando *"per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1"* (Aziende Speciali e Società).

Se tale assetto gestionale consente da una parte una elevata capacità di indirizzo strategico da parte del Comune, esso deve risultare però correlato con le compatibili risorse pubbliche disponibili. Tale modulo riflette quindi i vincoli di bilancio del Comune, anche in conto capitale (sul punto è nota la relazione esistente tra la complessità dei servizi al pubblico erogati in farmacia e correlati investimenti).

Inoltre, la flessibilità gestionale risulta modesta (avuto riguardo alla possibilità di estendere gli orari della farmacia h-24; di considerare l'opportunità di valersi di contratti di lavoro a chiamata in correlazione ai picchi/flussi della domanda per fascia oraria, ovvero di implementare sinergie sistemiche con gli studi medici di prossimità, ecc.).

A tal proposito va ricordato che il Comune di Malnate, fin dalla costituzione della Farmacia Comunale in Azienda Speciale nel 1996, non ha mai avuto la necessità di intervenire direttamente nella sua gestione. Di conseguenza, com'è naturale che sia, non si è mai dovuto munire della struttura organizzativa adatta alla gestione della farmacia, né delle attrezzature essenziali per fornire il servizio. In altre parole, verrebbero in rilievo

problematiche legate al *know how* del personale interno al Comune stesso, ragionevolmente deficitario rispetto a quello proprio dell'attuale soggetto gestore. Tanto, senza considerare che occorrerebbe inoltre prevedere espressamente, nell'apposito "piano del personale" del Comune, le posizioni di farmacista/direttore necessarie per indire concorsi di assunzione.

Per questi motivi, stante che l'intento dell'ente pubblico è quello di garantire la continuità del servizio (tanto per evitare l'interruzione di un servizio pubblico essenziale per la collettività e per l'ente stesso, quanto per prevenire la sparizione di un potenziale patrimonio economico da questo proveniente) pare semmai orientato verso il percorso dell'esternalizzazione del servizio, avvalendosi delle opzioni previste dalla normativa in vigore siccome da ultimo modificata con il D.lgs. 36/2023.

Le modalità di affidamento: affidamento a società mista e a società in house

Il testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016), ha previsto una specifica disciplina in tema di costituzione di nuove società e acquisizione di partecipazioni in società già costituite.

La gestione di una Farmacia Comunale rientra per i Comuni tra i servizi di interesse generale previsti dall'art. 4, comma 2 lett. a); pertanto, il Comune può legittimamente costituire o acquisire partecipazioni in società che gestiscono Farmacie Comunali, a condizione che la stessa sia strettamente necessaria per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, comma 1).

In relazione alla gestione della Farmacia Comunale il Comune di Malnate può alternativamente ipotizzare le seguenti modalità di gestione attraverso Società di Capitali:

a) affidamento "in house" del servizio di gestione della farmacia comunale:

Il termine *in house providing* indica una forma di gestione diretta dei servizi pubblici locali che le pubbliche amministrazioni adottano, senza la previa indizione di una procedura ad evidenza pubblica, per la scelta del contraente.

Al termine si contrappone la forma del c.d. *outsourcing* in cui la pubblica amministrazione si rivolge al mercato per ottenere la produzione e/o fornitura di beni e/o servizi necessari per svolgere l'attività di interesse pubblico.

Il Consiglio di Stato ha più volte ribadito che l'affidamento diretto, *in house*, costituisce una delle tre normali forme organizzative di gestione dei servizi pubblici locali, con la conseguenza che la decisione di un ente locale di ricorrere ad un affidamento diretto (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti di seguito meglio indicati) costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale dell'ente, che deve però essere adeguatamente motivata.

Sul punto, affinché si possa correttamente ricorrere ad affidamento *in house* devono contemporaneamente sussistere tre requisiti:

- I. l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- II. oltre l'80 % delle attività della 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;
- III. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, sicché non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

È inoltre espressamente previsto che il controllo possa essere anche "congiunto" tra più amministrazioni, le quali controllano insieme il medesimo soggetto *in house*.

La differenza fattuale (e non strategica) tra i due moduli (azienda speciale e società *in house*) si rinviene

anzitutto nel contenimento del rischio d'impresa o dell'attività, trattandosi di società di diritto privato (anche a responsabilità limitata) attratta dalla disciplina in tema di fallimento e concordato preventivo seppur anche in continuazione di attività. Non si può poi sottacere sulle elevate incombenze gestionali già citate riferite alle società in house.

Il modello gestionale dell'in-house providing implica una certa rispondenza alle esigenze imprenditoriali e commerciali del settore, garantendo al contempo il mantenimento di una connotazione pubblica del servizio. Si avrebbe poi la possibilità di continuare a sfruttare il know-how nella gestione della attuale farmacia comunale nonché per l'appunto di avere una gestione in continuità con l'attuale operatore.

Nondimeno, residuano le criticità ampiamente citate in ordine alla difficoltà nella gestione degli adempimenti legati al TUSPP (in primis, razionalizzazione periodica delle partecipazioni) e della nuova disciplina degli affidamenti diretti in house.

b) costituzione di una società mista, con la scelta di un socio privato ed il contestuale affidamento con la gara della gestione del servizio di conduzione della farmacia comunale;

La società mista postula l'obbligo di imbastire un partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI) con la partecipazione al capitale di detto partner non inferiore al 30% e con l'affidamento operativo del servizio a quest'ultimo.

La società mista si basa quindi sulla migliore scelta soggettiva del partner o dei partners, tenendo conto della relativa durata, della remunerazione del capitale investito, delle condizioni da applicarsi alla scadenza, considerando anche che trattasi di un contratto a doppio oggetto – concessione e ricerca del socio – e, quindi, della permanenza (o meno) di quest'ultimo per l'intera durata del partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI).

Il fatto che il concessionario non dispone dell'informazione (ex ante) sulla possibilità di disporre della titolarità dell'esercizio farmaceutico alla scadenza del partenariato pubblico privato (PPPI) rappresenta un forte fattore dissuasivo a partecipare alla relativa procedura pubblica.

Non soltanto. Si tenga presente:

- a) la difficoltà e lunghezza di una gara "a doppio oggetto" (per la scelta del socio e l'individuazione del determinato servizio da svolgere, delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto);
- b) lo svantaggio di una procedura molto complessa e costosa (la creazione di una nuova società e l'avvio dell'attività) per l'attivazione di un contratto tutto sommato di breve durata (ipotizzabile 5 anni);
- c) il rischio di individuare un partner poco affidabile e difficilmente controllabile.
- d) Risulterebbe infatti impossibile operare un controllo continuo sulle prestazioni rese con il rischio potenziale per l'ente di vedersi avvinto da situazioni di *mala gestio*;
- e) il rischio di dover sostenere in prima persona, con una quota societaria non minoritaria o comunque rilevante, le probabili difficoltà derivanti da un mercato in forte crisi, trasformando il comune in un vero e proprio operatore economico tenuto a sostenere il rischio d'impresa;
- f) l'inutilità di dover individuare un partner privato per svolgere una funzione gestibile molto più semplicemente attraverso il ricorso alla propria Azienda Speciale. Tale inutilità deve confrontarsi anche con il divieto di duplicare i soggetti economici strumentali dell'amministrazione e con

Pertanto:

Nel caso della società mista, come per la società in house, si ritrova una certa rispondenza alle esigenze commerciali e imprenditoriali proprie del servizio *de quo*.

In questo caso però, la presenza di un socio privato si pone come in parte avversa alle istanze di "connotazione pubblica e sociale" del servizio, proprie del caso di specie.

Il Comune rischierebbe infatti di incorrere in difficoltà nell'esercitare il ruolo di socio senza poter disporre effettivamente di un controllo sul servizio - in piena disponibilità gestionale del privato.

Il precipitato evidente di quanto sopra è che l'ipotesi è da ritenersi non percorribile o comunque non vantaggiosa per l'ente.

Le modalità di affidamento: affidamento a terzi in concessione

Come si è visto, in ordine alle modalità di affidamento a terzi l'ente può optare per l'affidamento in house, la costituzione di una società mista ovvero l'affidamento a terzi in concessione, limitandosi (secondo un primo orientamento a motivare la scelta effettuata nella Relazione prodromica all'affidamento stesso, prevista dall'articolo 34 del decreto-legge n. 179/2012 come modificato dalla L. 190/2014 (legge di Stabilità 2015). In tali norme, in particolare, si stabilisce che la Relazione, oltre a dare conto della conformità ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e a definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le relative eventuali compensazioni economiche, rechi le motivazioni relative alla scelta della forma di affidamento. Essa, infatti, deve esplicitare le ragioni di tale scelta con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di economicità e di qualità del servizio. Contestualmente alla redazione degli atti necessari per la procedura di gara verrà acquisita apposita valutazione asseverata dei valori economici/patrimoniali dell'Azienda Speciale che verranno utilizzati per la predisposizione del capitolato e del successivo bando.

Secondo altro orientamento, più aderente alla disciplina europea, la sottrazione alla concorrenza "per il mercato", deve essere giustificata in modo specifico. In caso di scelta dell'"in-house", quindi, la Relazione dovrebbe esplicitare le condizioni del servizio e del mercato di riferimento che non rendono percorribile o conveniente il ricorso alla gara.

Tra le forme di affidamento a terzi mediante procedure di evidenza pubblica la concessione costituisce la declinazione senz'altro più importante e più frequente per la gestione dei servizi pubblici, nonché il modello originario di partenariato pubblico-privato (PPP), intendendosi con tale locuzione il fenomeno giuridico di collaborazione tra il settore pubblico e gli operatori privati volto al perseguimento di interessi pubblici.

Al riguardo, com'è noto, si ha concessione quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa, mentre si ha appalto quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sostanzialmente sull'Amministrazione.

La Direttiva UE /2014/23, all'art. 5, comma 1, specifica con chiarezza che il contenuto necessario del contratto di concessione è il trasferimento del rischio operativo legato alla gestione dei servizi al concessionario, cioè la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per erogare i servizi in condizioni operative normali. La parte del rischio trasferita al concessionario, in altri termini, deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario “non sia puramente nominale o trascurabile”. Il rischio operativo espone infatti il concessionario alla possibilità di perdite derivanti da squilibri che si possono generare sia dal lato della domanda (ad esempio, una domanda di mercato inferiore a quella preventivata) sia dal lato dell'offerta (la fornitura di servizi non in linea con la domanda di mercato).

Occorre, pertanto, prestare particolare attenzione alla corretta individuazione del modello gestionale cui far ricorso e, in caso di concessione, il Comune dovrà “assicurarsi” mediante una corretta impostazione del contratto e dei documenti economico-finanziari affinché vi sia l'effettivo trasferimento del rischio operativo sul partner privato.

Non resta che dar conto del fatto, evidente, che l'affidamento della concessione mediante procedura di evidenza pubblica deve avvenire in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici.

Affidamento a terzi in concessione quale modalità alternativa preferibile: convenienza economica, finanziaria e istituzionale

Come si ha avuto modo di approfondire ampiamente ai paragrafi che precedono, nell'ottica dell'esternalizzazione "integrale" del servizio pubblico, il Comune non eroga direttamente il servizio e non istituisce entità giuridiche terze; la gestione del servizio, dal punto di vista dell'Ente Territoriale si semplifica, poiché si circoscrive prevalentemente al monitoraggio e alla supervisione delle prestazioni fornite dal gestore. Il Comune, evidentemente, non è chiamato a esercitare il cosiddetto "controllo analogo" e non è soggetto agli obblighi derivanti dallo status di Socio. De facto, si disimpegna dal servizio pubblico, con l'unico contraltare di privare fortemente il servizio di una connotazione pubblica. L'ente gestore di natura privata eserciterà nella sostanza un'attività con finalità di lucro, sebbene modulata e regolamentata da un contratto di Servizio e dalla Carta della Qualità del Servizio. Va detto, al riguardo, che è molto difficile che il *know-how* proprio del gestore rientri in futuro nella piena disponibilità del Comune. Non soltanto: l'influenza esercitabile dal Comune in termini di indirizzo, programmazione, sorveglianza e controllo, nel lungo periodo (oltre i dieci anni), tende ad attenuarsi fortemente. Con il modello gestorio menzionato, l'Ente rinuncia a diverse competenze e potestà (ad es. la funzione di orientamento strategico, le determinazioni in merito all'intensità del capitale investito, sia fisso che circolante, flessibilità e autonomia gestionale e operativa). Il concessionario, dal canto suo, ha un interesse a massimizzare il ritorno sull'investimento effettuato nella concessione; l'intero "rischio imprenditoriale" grava, infatti, sull'ente gestore terzo (salvo le situazioni eccezionali di fallimento o liquidazione del concessionario, le cui conseguenze influenzeranno inevitabilmente la gestione pro-tempore) tra cui rientra il rischio – questo sì, calcolato – di non poter continuare a disporre della titolarità dell'esercizio farmaceutico alla scadenza della concessione (elemento che evidentemente può rappresentare un fattore dissuasivo a partecipare alla relativa procedura pubblica). Tanto premesso, occorre sottolineare come a fronte della novella di cui al D.lgs. 201/2022 di riordino della disciplina dei Servizi Pubblici Locali (la cui lettura deve necessariamente coordinarsi con il D.lgs. 36/2023 in tema di contratti pubblici e il D.lgs. 175/2016 recante la disciplina delle società a partecipazione pubblica) l'affidamento del servizio pubblico tramite gara risulta ad oggi la più tipica metodologia per affidare la gestione ad un soggetto terzo individuato tramite una procedura concorrenziale tra più operatori economici. Rispetto a questa tipologia di affidamento si deve avere riguardo a come la stessa è disciplinata nelle diverse discipline di riferimento.

Sul punto, il già citato art. 14 D.lgs. 201/2022 prevede (non a caso in apertura) alla lett. a), tra le varie modalità di affidamento, quella dell'“*affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste all'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea*”.

Ne deriva che, nel rispetto dei principi della giurisprudenza nazionale ed europea consolidati in materia, la prima forma di affidamento da ultimo individuata dal legislatore è quella perseguibile tramite l'evidenza pubblica, per individuare un operatore economico terzo rispetto all'ente affidante. Questa modalità, invero, è ritenuta quella maggiormente aderente ai principi della concorrenza, trasparenza, par condicio e libertà di impresa degli operatori sul mercato di riferimento.

Secondo il disposto dell'art. 15 D.lgs. 201/2022, poi, “*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*”.

Al riguardo, come dianzi esposto, la procedura per un affidamento tramite gara passa attraverso il procedimento di cui agli artt. 176 e seguenti della Parte II Libro IV del nuovo codice dei contratti pubblici, qualora trattasi di concessione.

La programmazione dei servizi pubblici da affidare avviene, invece, nel rispetto della l. n. 241/1990 come specificato dall'art. 38 del nuovo codice dei contratti.

Le norme sullo svolgimento pratico della procedura per affidare la concessione invece sono quelle regolate dagli artt. 182-185.

È evidente, pertanto, che l'art. 15 d.lgs. n. 201/2022 riconosce prevalenza delle concessioni sugli appalti, e che tale previsione trova giustificazione nel diverso rapporto che si costituisce e nella ripartizione del rischio. Mentre l'appalto è un rapporto bilaterale in cui la stazione appaltante finanzia l'opera realizzata da un terzo, accollandosi il rischio di riuscita della stessa, diversamente la concessione costituisce un rapporto trilaterale in cui vi sono l'ente concedente, il concessionario e l'utente. In questo caso il concessionario vedrà affidata la gestione del servizio remunerato da parte dell'utenza a cui beneficio viene svolto il servizio stesso (con l'effetto, come detto, che in tale ipotesi il rischio è a carico del concessionario). Proprio per tale motivo, il legislatore preferisce impostare gli affidamenti del servizio come concessioni, sottraendo gli enti locali affidanti da ogni rischio di gestione e remunerazione.

Proprio il trasferimento del rischio determina una responsabilizzazione del gestore del servizio che, essendo soggetto alle fluttuazioni e all'andamento del mercato, sarà incentivato a svolgere il servizio in maniera quantitativamente e qualitativamente adeguata all'utenza servita per recuperare la remuneratività dei propri investimenti.

Sulla scorta, l'art. 19 d.lgs. n. 201/2022, in materia di durata proporzionale dell'affidamento, avvenuto anche tramite gara, afferma: *"Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici"*. Dal canto suo, l'art. 178 D.lgs. 36/2023 precisa che per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale.

Sotto il profilo strettamente procedurale, poi, l'art. 14 comma 3 precisa che l'ente deve dare conto degli esiti della valutazione svolta sulla tipologia di affidamento prescelta *"prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni"*.

Questo comma, che vale per tutte le tipologie di affidamento, precisa la necessità di un atto che relazioni sull'attività istruttoria e sulle valutazioni fatte dall'ente a suffragio della scelta. È vero, infatti, che l'affidamento tramite gara è la procedura più garantista verso la concorrenza ed il mercato, ma il legislatore vuole comunque che l'ente dia conto delle ragioni di aver scelto l'evidenza pubblica.

Si noti che questa relazione è sostitutiva di quella in precedenza prevista dall'art. 34 comma 20 d.l. n. 179/2012, ora abrogato dall'art. 37 d.lgs. n. 201/2022 (a norma dell'art. 31 d.lgs. n. 201/2022 questa relazione deve essere pubblicata senza indugio sul sito dell'ente e trasmessa all'ANAC).

L'art. 24 tratta poi del contratto di servizio prevedendo modelli di clausole che devono necessariamente essere inserite all'interno del contratto per regolare aspetti precisi del servizio. Al contratto deve essere allegato il programma economico finanziario. Dal lato della disciplina dei contratti pubblici, l'art. 177 d.lgs. n. 36/2023 prevede come il contratto debba ripartire il rischio tra ente affidante e operatore economico affidatario. Infatti, nel contratto di servizio è necessario anche specificare quali rischi incombono sull'amministrazione e quali sul concessionario allo scopo di configurare anche sostanzialmente un contratto di concessione. Qualora la ripartizione dei rischi non venga rispettata il contratto di concessione si trasforma in appalto, soggiacendo alla

relativa disciplina.

Per ciò che attiene quindi la tematica dei bandi ed atti di gara, come detto, l'art. 182 del d.lgs. n. 36/2023 descrive la struttura del bando di gara nel caso delle concessioni. Al riguardo, i bandi devono essere pubblicati, per le pubblicazioni nazionali, sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC e sul sito istituzionale della stazione appaltante, a norma dell'art. 85 del nuovo codice.

Meritano, ancora, di essere attenzionate le disposizioni in tema di clausole sociali e revisione prezzi. Riguardo al primo tema, il rinvio esterno al codice dei contratti pubblici può rinvenirsi all'art. 20 del d.lgs. n. 201/2022 e riguarda precipuamente le procedure ad evidenza pubblica. Nel d.lgs. n. 36/2023 la disciplina sulle clausole sociali trova spazio all'art. 57 che disciplina le modalità di tutela del livello occupazionale e applicazione dei CCNL di lavoro.

Riguardo alla revisione prezzi, l'art. 27 d.lgs. n. 201/2022 attiene alle vicende del rapporto e prevede che *“le modifiche durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto contrattuale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici.”*.

In questo caso, il riferimento al codice dei contratti pubblici non riguarda la fase di affidamento, ma quella esecutiva che scaturisce da un affidamento anche tramite gara pubblica.

La norma di riferimento nel codice dei contratti pubblici è, per le concessioni, l'art. 192, la quale introduce un meccanismo facoltativo per revisionare il rapporto concessorio al fine di ristabilire l'equilibrio economico finanziario. L'obiettivo, infatti, è la sostenibilità del servizio per assicurare l'interesse pubblico alla gestione. Il limite alla revisione sta nel rispettare la concorrenza ed evitare che le modifiche fatte in sede di revisione alterino la natura della concessione o siano sostanziali tanto che se fatte prima dell'avvio della procedura avrebbero consentito anche ad altri di partecipare ed aggiudicarsi la gara.

Venendo alla traduzione, nel caso concreto, dei principi sopra esposti, occorre ancora sottolineare che i dati ricavabili dallo Studio di Mediobanca “Il settore delle Farmacie” pubblicato a settembre 2022 riportano un fatturato medio annuo delle farmacie in Italia del 2021 di ca. 1,23 milioni di euro, in costante e progressiva contrazione negli esercizi dal 2015 al 2021 e tendenzialmente in linea con quello emergente dallo studio di Aspem. Tenuto conto della zona di collocazione della farmacia e del contesto generale del territorio di riferimento, si ritiene che la stessa possa collocarsi tra le farmacie di medie dimensioni, avente l'obiettivo di raggiungere a regime un fatturato annuo di circa € 1.200.000,00.

Il margine lordo di siffatta classe di farmacie, desumibile dall'analisi di realtà analoghe sul territorio nazionale e calcolato sulla base dell'esame dei bilanci delle farmacie italiane e confermato da studi e pubblicazioni di settore, si aggira tra il 27% e il 28% dei ricavi.

Sotto il profilo della durata della concessione, tenuto conto dei criteri generali stabiliti dal Codice appare ipotizzabile che la durata ragionevole della concessione di un esercizio farmaceutico possa essere di 15 anni per gli esercizi farmaceutici già in esercizio e di almeno 18 anni per gli esercizi farmaceutici di nuova istituzione, in quanto:

- una farmacia di nuova istituzione è priva di avviamento commerciale e il raggiungimento degli obiettivi desiderati di fatturato avviene solo dopo diversi anni dalla apertura;
- una farmacia di nuova istituzione richiede importanti investimenti pubblicitari e di marketing per consolidare la propria presenza e distintività sul territorio.

Nel caso della farmacia in esame, non di nuova istituzione, si ritiene che la durata ragionevole, nel rispetto dei criteri generali dettati dal Codice, possa attestarsi tra i 5 e i 15 anni, consentendo tale durata il recupero degli investimenti e il conseguimento di una redditività proporzionata al rischio specifico d'impresa (il contratto di servizio e il bando di gara dovranno prevedere a favore del concedente una opzione di proroga della durata di anni 5).

TIPOLOGIA DEGLI IMPIANTI AFFIDATI IN GESTIONE

Le attività cui si fa riferimento ai fini dell'affidamento in questione sono riferite alla Farmacia comunale ed alle funzioni riconducibili alla stessa quali gli ambulatori.

La gestione del servizio sarà affidata alla capacità organizzativa ed imprenditoriale del soggetto affidatario che dovrà individuarsi all'esito della procedura ad evidenza pubblica e che dovrà svilupparle perseguendo l'equilibrio economico finanziario delle attività.

Avuto riguardo all'analisi delle concessioni rilasciate da altri Comuni negli ultimi anni, è emerso che il canone di concessione richiesto al concessionario per la conduzione della farmacia si compone solitamente di una quota una tantum iniziale e di una quota variabile annuale.

Per quanto riguarda il canone iniziale una tantum, l'analisi delle gare pubblicate dai Comuni negli ultimi anni evidenzia, come dato di riferimento, la richiesta di canoni fino ad €. 150.000 per concessioni di 25/30 anni.

Nel caso del Comune di Malnate, occorre calare questi dati nel contesto temporale stimabile per la durata della concessione ipotizzata.

Sul punto, il canone una tantum iniziale per una farmacia di non nuova istituzione, deve tener conto dei seguenti criteri:

- La farmacia possiede un avviamento e l'utenza è già in parte acquisita presso la cittadinanza;
- Un canone iniziale molto elevato scoraggia i concorrenti più giovani o con minori risorse finanziarie personali;
- La farmacia in quanto "Comunale" dovrà avere una sua distintività sul territorio di riferimento;
- Il canone iniziale svolge anche la funzione di responsabilizzare il gestore rispetto all'impegno di conduzione della farmacia;
- Il canone iniziale deve tener conto della durata della concessione;

Sulla base dei suddetti criteri e tenuto conto dei parametri di mercato e delle difficoltà della gestione attuale che hanno prodotto risultati negativi per 3 degli ultimi 5 esercizi, appare ragionevole stimare:

- un canone una tantum in un range compreso tra € 30.000,00 ed € 60.000,00 (oltre IVA di legge). Tale canone costituisce oggetto di offerta in aumento nel bando di gara;
- un canone annuale che si attesta intorno al 5% dei ricavi annui. Tale canone costituisce oggetto di offerta in aumento nel bando di gara, con un importo minimo garantito di € 45.000,00 (oltre IVA di legge).

Tale strada presenta degli inevitabili aspetti positivi, tra cui, senz'altro, una modalità di gestione in linea con le esigenze imprenditoriali e commerciali del settore. Per il Comune, poi, vi è l'assenza di obblighi legati al ruolo di socio e di controllo analogo. Senza dimenticare la possibile valorizzazione dell'Avviamento e l'opportunità di un gettito bloccato dato dal Canone periodico di Gestione.

Pertanto, a fronte delle problematiche di natura gestionale rilevate nel caso di specie, per cui l'attuale assetto gestionale appare di difficile mantenimento, e della preferenza accordata dal legislatore nei confronti di un siffatto modello in particolare grazie al trasferimento del rischio in capo all'operatore, non si rilevano alternative preferibili a quella esaminata: la gestione della farmacia comunale tramite lo strumento della Concessione di servizi risulta pienamente conforme all'ordinamento italiano e comunitario e permette, sia nel breve che nel lungo periodo, di ridurre i rischi operativi e finanziari a carico del Comune, preservando le finalità pubblicistiche della gestione mediante l'imposizione di specifici obblighi di servizio pubblico a carico del gestore nonché mediante un sistema di controlli sulla qualità del servizio.

La modalità di gestione del servizio in oggetto più rispondente alle esigenze del territorio e all'interesse pubblico appare dunque l'affidamento a terzi in concessione mediante procedura a evidenza pubblica.

La scelta di procedere all'affidamento a terzi mediante concessione è stata attentamente valutata dal Comune.

Attraverso l'esternalizzazione "completa" del servizio pubblico, l'Ente locale non svolge direttamente il servizio e non costituisce soggetti giuridici terzi.

La gestione in capo all'Ente locale risulta più agevole in considerazione del fatto che la stessa si limita alla verifica ed al controllo dell'attività svolta dal soggetto gestore. L'Ente non è tenuto ad esercitare il cosiddetto "controllo analogico" e non è tenuto agli adempimenti dovuti in qualità di socio.

Aspetti positivi:

- modalità di gestione in linea con le esigenze imprenditoriali e commerciali del settore;
- assenza di obblighi legati al ruolo di socio e di controllo analogo;
- valorizzazione dell'avviamento e possibilità di un canone periodico di gestione;
- mantenimento della titolarità in capo al Comune.

Possibilità di realizzazione per il Comune di Malnate:

- attualmente il modello della gestione in concessione appare percorribile e presenta aspetti positivi soprattutto in relazione alla volontà dell'Ente di proseguire l'attività garantendo al meglio le sfide dell'evoluzione del mercato farmaceutico, con la competenza privata che potrà garantire dinamicità e maggiori capacità commerciali di vendita;
- introito canone annuo per competere con le altre realtà del territorio, alla luce della crescente offerta del settore;
- creare collaborazione, presentare prodotti e servizi all'avanguardia, che necessitano di importanti investimenti, che il pubblico, da solo, non potrebbe affrontare.

Con tale modello gestionale si vuole rendere più efficiente il servizio e mantenere nel tempo il valore economico tenuto conto dell'attuale situazione normativa, di mercato e dell'andamento commerciale dell'azienda.

Sarà pertanto necessario individuare un soggetto affidatario in possesso di una serie di caratteristiche che si adattino agevolmente ai punti di forza e opportunità sopra delineati e consentano un'adeguata gestione del servizio, quali:

- a) capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e, comunque, competitivi;
- b) gestione in equilibrio economico, nell'ambito di una situazione economico-patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- c) dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- d) prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio;
- e) esperienza pluriennale nella gestione dei servizi farmaceutici;
- f) il nome della Farmacia riporterà la dicitura "Farmacia Comunale"

L'affidamento della Concessione mediante procedura di evidenza pubblica dovrà avvenire secondo le disposizioni in materia di contratti pubblici.