



SETTORE GESTIONE RISORSE
Ufficio Partecipate

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLA SCELTA DELLA
MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO “FARMACIE
COMUNALI” E DELLA PRESA IN GESTIONE DELL’
“IMMOBILE DELLA CASA DELLA SALUTE”
A FAVORE DELLA
SOCIETÀ IN HOUSE “ASSP S.P.A.”**

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

SOMMARIO

1. Premessa.....	2
2. Il quadro normativo di riferimento.....	2
3. LE FINALITÀ E GLI OBIETTIVI STRATEGICI DEL COMUNE DI SENAGO.....	5
4. Il Contesto territoriale del Comune di Senago, delle farmacie presenti nel territorio comunale e dell'ambito territoriale della Società ASSP S.p.A.....	8
5. Le caratteristiche del servizio.....	14
6. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI.....	17
7. La Convenienza del modello prescelto rispetto ai risultati della gestione passata...	18
8. Il modello prescelto e il confronto con i modelli possibili.....	21
8.1 Il Servizio di gestione delle farmacie comunali e la presa in carica dell'Immobile della casa della salute: Il modello prescelto (In-House Providing).....	28
8.2 Il Confronto di mercato della Proposta della Società ASSP S.p.A.	36
9. Il controllo dell'Ente Socio sulla Società ASSP S.p.A.	37
10. Conclusioni.....	41

1. PREMESSA

La presente relazione ha lo scopo di valutare la convenienza, sotto diversi profili, del modello prescelto dall'Amministrazione pubblica affidante – il Comune di Senago – per l'affidamento della gestione del Servizio "Farmacie comunali", così come la presa in gestione dell' "Immobile della Casa della Salute", in favore della Società In House "ASSP S.p.A." secondo il modello gestionale dell'In-House Providing, per la durata di anni venti (20).

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

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

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

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

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

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

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

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

I servizi in esame – in particolare il servizio di gestione delle farmacie comunali – ricadono tra i servizi di cui alla lett. c) sopra enunciata.

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

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

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

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

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

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

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

Obiettivo, dunque, della presente Relazione è di mettere in evidenza tutti gli aspetti sopra richiamati con riguardo la scelta del Comune di Senago di affidare i servizi già citati in capo alla Società ASSP S.p.A. secondo il modello gestionale dell'In-House Providing. Tale modello, quale anticipazione delle analisi che seguiranno, si rivela, per le caratteristiche del servizio, l'economicità e la qualità del servizio offerto dalla Società, nonché alla luce del confronto con gli altri modelli gestionali ed i risultati della precedente gestione, come modello preferibile e, quindi, legittimante la scelta

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

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

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

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

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

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

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

A. DUP 2024-2026 (estratto)

- ✦ **Missione 1 – Obiettivo Strategico 1.03: L'affidamento attuale delle farmacie non è conforme a quanto prescritto dal D.lgs. n. 201/2022. Si rende pertanto necessario ridefinire l'affidamento in essere oppure valutare altre modalità di gestione.**

Obiettivi Operativi:

- 1) **Potenziamento dell'offerta e dei servizi delle nostre Farmacie Comunali** attraverso maggiori politiche di marketing, bonus in favore delle categorie deboli e dei nuovi nati, orario continuato e apertura nuove sedi;
- 2) **Approvazione deliberazione di Giunta Nuova Dotazione Organica Sedi Farmaceutiche:**
 - a. individuazione area di pertinenza della terza farmacia comunale;
 - b. Studio di fattibilità per l'istituzione della quarta farmacia comunale con previsione di esercizio del diritto di prelazione;
- 3) **Individuare ed applicare il modello di gestione più efficiente delle farmacie comunali**, tenuto conto dell'opportunità di aperture di due nuove farmacie comunali.

B. DUP 2025-2027 (estratto)

- ✦ Missione 1 - Obiettivo Strategico 1.05: "Massimizzare il servizio farmaceutico e l'utilità economica che da esso può derivare all'Amministrazione Comunale valutando le diverse modalità di gestione consentite dall'ordinamento (D.lgs. n. 201/2022)".

Obiettivi Operativi:

- 1) **Valutazione eventuali proposte di partenariato pubblico privato (PPP) e/o gara pubblica;**
- 2) **Eventuale affidamento tramite gestione in-house, con apertura verso società già esistenti operanti nel settore, con acquisizione di partecipazione.**

C. DUP 2026-2028 (estratto)

- ✦ Missione 1 - Programma 03 - Indirizzo strategico 1 - Obiettivo Strategico 1.05: "Massimizzare il servizio farmaceutico e l'utilità economica che da esso può derivare all'Amministrazione Comunale valutando le diverse modalità di gestione consentite dall'ordinamento (D.Lgs. n. 201/2022)".

Obiettivi Strategici/Operativi:

- 1) Predisporre tutti gli atti ai fini del perfezionamento dell'iter autorizzativo tecnico

amministrativo in conformità dell'art.5 del D.Lgs. n. 175/2016, per le **acquisizioni di partecipazioni in società in house e all'art. 14 D.lgs. n. 201/2022**, con riguardo la scelta del modello gestionale dei servizi pubblici a rilevanza economica da affidare, preliminarmente all'affidamento in house del servizio farmaceutico e del servizio di gestione dell'immobile della "Casa della Salute" che dovrà preliminarmente rientrare nella disponibilità del patrimonio immobiliare dell'Ente;

2) **Gestione Farmacie Comunali - affidamento in house:**

- i. 2026: Completare le operazioni di acquisizione di quote di partecipazione in società per la gestione in house del servizio farmaceutico. Affidamento del servizio e avvio della gestione in house del servizio farmaceutico. Completamento operazioni di liquidazione Multiservizi;
- ii. 2027: Controllo esecuzione del contratto e controllo analogo sulla società in house. Apertura della terza sede farmaceutica (se non già realizzata). Apertura della quarta sede farmaceutica (se non già realizzata);
- iii. Controllo esecuzione del contratto e controllo analogo sulla società in house. Apertura della quarta sede farmaceutica (se non già realizzata).

D. Delibera di Consiglio Comunale n. 89 del 04/07/2024

- ✦ **Oggetto:** Revisione biennale delle sedi farmaceutiche. Individuazione dell'area di pertinenza della quinta sede farmaceutica, istituzione della settima sede farmaceutica.

Obiettivi Operativi:

- 1) Individuazione della zona 5, relativamente alla nuova sede farmaceutica, non ancora aperta, per la quale il Comune ha già esercitato il diritto di prelazione (Deliberazione C.C. n. 75 del 29.09.2004);
- 2) Revisione della pianta organica, al fine dell'istituzione di una nuova sede farmaceutica per la quale l'Amministrazione comunale ha già esercitato il diritto di prelazione (Deliberazione C.C. n. 55 del 22/12/2025).

E. Delibera di Consiglio Comunale n. 31 del 29/07/2025

- ✦ **Oggetto:** Scioglimento e messa in liquidazione dell'Azienda Speciale Multiservizi Senago e Indirizzi per la gestione provvisoria e prospettica dei

servizi attualmente affidati all'Azienda - Gli effetti finanziari per l'Ente comunale e l'Azienda.

Indirizzi specifici: La gestione provvisoria dei servizi attualmente gestiti dall'Azienda alle medesime condizioni contrattuali in essere, sino al completamento della procedura di liquidazione e/o delle procedure di affidamento dei servizi che potranno essere attivate nel corso della liquidazione medesima;

Obiettivi strategici della liquidazione dell'Azienda Speciale e nuova organizzazione dei servizi affidati:

- 1) Miglioramento delle condizioni economiche a favore dell'Ente concedente le farmacie, data l'assenza - nel contratto in essere - di alcun canone di concessione;
- 2) Possibilità di sviluppare il servizio di gestione delle farmacie comunali mediante l'attivazione di n. 2 farmacie di nuova istituzione: tale obiettivo strategico non è fattibilmente realizzabile dall'Azienda Speciale Multiservizi Senago che verte in uno stato di debolezza finanziaria aziendale tale da non potersi avviare verso tali investimenti;
- 3) Possibilità di ottimizzare la gestione complessiva del servizio farmacie con riflessi economici positivi per l'Ente comunale e riflessi quali-quantitativi a vantaggio della Collettività
- 4) Possibilità di re-internalizzare il servizio della refezione scolastica tramite il quale ridurre l'esborso finanziario in capo all'Ente comunale, ad oggi molto elevato data la forte perdita strutturale del servizio;
- 5) Risoluzione del diritto di superficie riconosciuto a suo tempo all'Azienda Speciale Multiservizi Senago con riguardo il bene della "Casa della Salute", al fine di poter individuare con più semplicità le modalità di gestione futura dell'immobile anche con ricadute positive per il Bilancio dell'Ente, dato l'andamento economico negativo di tale gestione.

F. Delibera di Consiglio Comunale n. 55 del 22/12/2025

✦ **Oggetto:** Accettazione della prelazione per l'assegnazione della sede farmaceutica n. 7 offerta dalla Regione Lombardia.

Oggetto della deliberazione (punto 1 del deliberato): di accettare la prelazione offerta

dalla Regione Lombardia relativamente alla sede farmaceutica n. 7, come comunicato con nota prot. n. 35093 del 09.12.2025.

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

Il Comune di Senago, situato nella Regione Lombardia e facente parte della Provincia di Milano (MI), conta n. 21.566 abitanti (Fonte ISTAT al 01.01.2025).

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

- **Farmacia Comunale n. 1** - Castelletto: Piazza Tricolore 42: sede che rappresenta un punto di riferimento principale per la popolosa frazione di Castelletto, a nord del territorio comunale;
- **Farmacia Comunale n. 2** - Piazza Carlo Marx 5: sede che serve l'area del Senaghino e le zone residenziali verso est/sud-est;
- Farmacia Centrale AMATO S.N.C. - Via Giuseppe Garibaldi 3: sede che condivide le zone della Farmacia comunale 2 e della Farmacia Nuova Vocaturo;
- Farmacia Gaggiolo - Via Fratelli Rosselli 14: sede che serve, in sostanza, la porzione sud-occidentale del centro;
- Farmacia Nuova Vocaturo - Via Torino 19: sede collocata in una zona di passaggio che collega il centro con le aree periferiche in direzione Bollate/Paderno Dugnano.

Di seguito la rappresentazione grafica delle sedi farmaceutiche esistenti:



La rappresentazione grafica dimostra una notevole concentrazione di farmacie nel territorio nella parte est del territorio, e due farmacie (di cui una comunale) nella parte del Centro. Si deve, pertanto, rilevare la presenza di un'ampia area potenzialmente servibile, ovvero sia le seguenti:

1. Zona Est e Sud-Est (confine con Bollate/Garbagnate): Aree soggette a nuovi insediamenti residenziali che potrebbero beneficiare di un presidio di prossimità;
2. Altre aree individuabili - Zona Centrale - per decongestionare le farmacie del centro storico e dare maggiore copertura rispetto a zone sprovviste del servizio.

Considerato l'attuale popolosità del territorio comunale, l'obiettivo perseguito dall'Amministrazione comunale di aprire nuove sedi farmaceutiche assume una valenza più che strategica diretta a garantire una maggiore copertura³ della

³ Come chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza 11.7.2018 n. 4231, la L. m. 27/2012 mira a realizzare l'obiettivo di assicurare un'equa distribuzione sul territorio e, solo in via aggiuntiva, l'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche ai cittadini residenti in aree scarsamente abitate.

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

L'esigenza di poter servire adeguatamente aree isolate e/o scarsamente abitate deve essere,

popolazione servita dai servizi socio-sanitari come quelli prestati da una farmacia.

Di fatto, attualmente:

- Alla presenza di n. 5 farmacie attive per 21.500 abitanti, si registra un rapporto della popolazione servita pari a n. 1 farmacia ogni 4.300 abitanti;
- Rispetto all'obiettivo di legge (1:3.300), si rileva, dunque, un "bacino di utenza in eccesso" che giustifica, dunque, statisticamente l'apertura delle 2 ulteriori sedi previste dalla pianta organica per garantire una copertura ottimale e ridurre i tempi di attesa.

Si legga dalla "Nota di Riscontro del Comune di Senago all'ATS e all'Ordine dei Farmacisti competenti, con Prot. n. 0010332/2024 del 21.03.2024", e con riferimento alle motivazioni per l'apertura di nuove farmacie con cui procedere alla revisione della pianta organica, quanto segue:

- ✓ *"L'istruttoria dell'Amministrazione si è focalizzata sull'attuale assetto farmaceutico al fine di verificare il grado di accessibilità del servizio oggi garantito e le parti del territorio urbanizzate ma prive di un servizio di prossimità soddisfacente";*
- ✓ *"Le nuove sedi sono state individuate a partire dall'analisi delle aree ove ogni cittadino ha una farmacia con una distanza non inferiore a 600 metri dalla propria abitazione", distanza (= inteso come indicatore dell'intensità del bisogno) ritenuta congrua nell'ipotesi di spostamento di ciascun cittadino senza l'ausilio di mezzi pubblici e/o di propri veicoli.*

In ragione della dimensione demografica ipotizzata, l'Amministrazione ha individuato due zone territoriali entro cui istituire le due nuove sedi farmaceutiche:

quindi, necessariamente coniugata con quella di garantire la maggiore accessibilità al servizio farmaceutico da parte della maggioranza degli abitanti del Comune, in un'ottica complessiva che considera l'intero territorio comunale, rispetto al quale, in concreto, va compiuta la valutazione sul grado di accessibilità all'assistenza farmaceutica.

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

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

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

- ✓ Zona 5: finalità di favorire una adeguata accessibilità al servizio farmaceutico ed una più equa distribuzione sul territorio del servizio pubblico, nel rispetto degli interessi pubblici⁴ e privati, mediante la ridisegnazione della zona 1 (che ora è stata accorciata con delimitazione della zona 5) e conferma della zona 6;
- ✓ Zona 7: finalità di favorire ed incentivare, con l'apertura di una nuova sede farmaceutica, lo sviluppo del quartiere Mascagni, area del territorio Comunale particolarmente distante ad ogni altra farmacia e attualmente sprovvisto di tale servizio⁵.

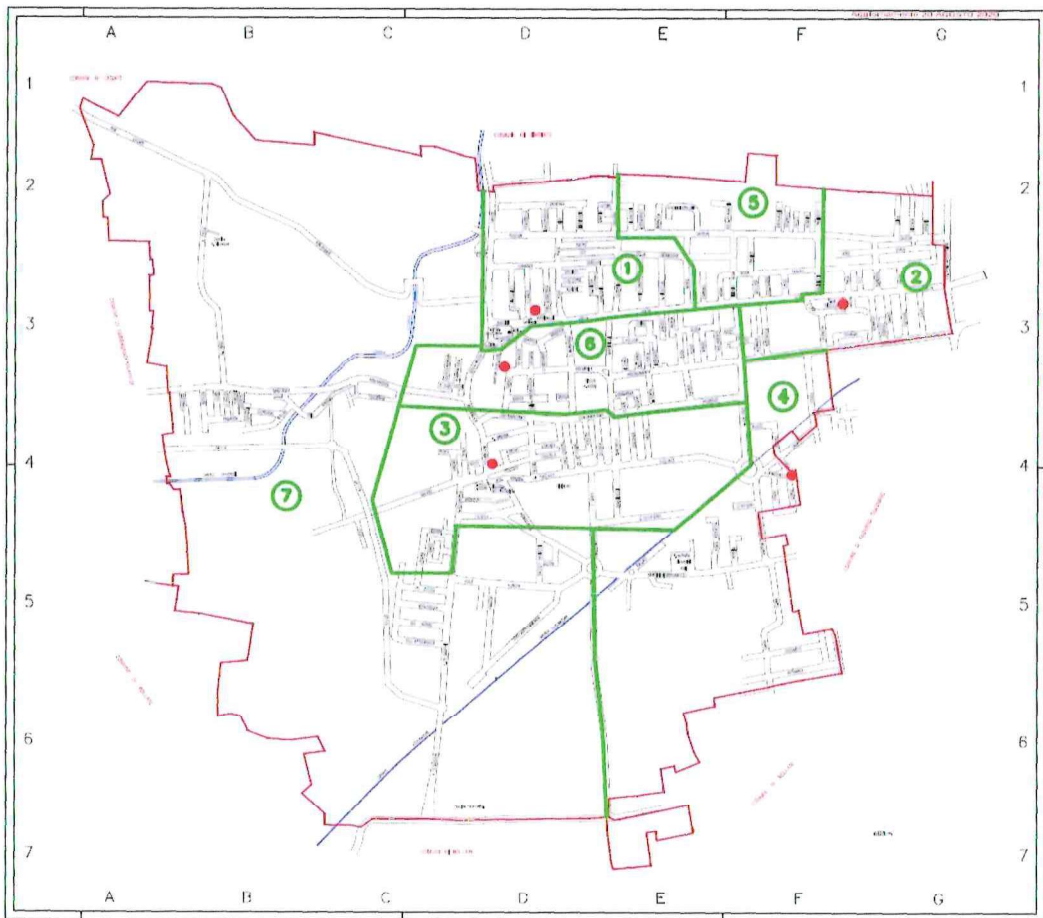
L'attuale ed ultima pianta organica⁶ del Comune di Senago prevede l'apertura sino a n. 7 sedi farmaceutiche, in linea con i parametri di legge (n. 1 farmacia ogni n. 3.300 abitanti)⁷, come di seguito rappresentato:

4 La nuova individuazione delle aree consentirà all'Amministrazione comunale di garantire una più equa distribuzione del servizio, evitando situazioni di congestione della popolazione entro le sole farmacie del centro storico. Inoltre, la connessione tra la zona 2 (farmacia comunale 1) e la zona 5 (nuova farmacia comunale 3) consentirà all'Ente comunale di programmare un servizio efficiente, anche per effetto di possibili economie di scala nella gestione unitaria delle due sedi farmaceutiche comunali, e maggiormente responsivo ed attento ai bisogni espressi della cittadinanza.

5 La nuova sede comunale, dalle analisi territoriali condotte dall'Amministrazione comunale, consentirebbe di garantire un adeguato servizio ad un bacino di circa 2.770 utenti.

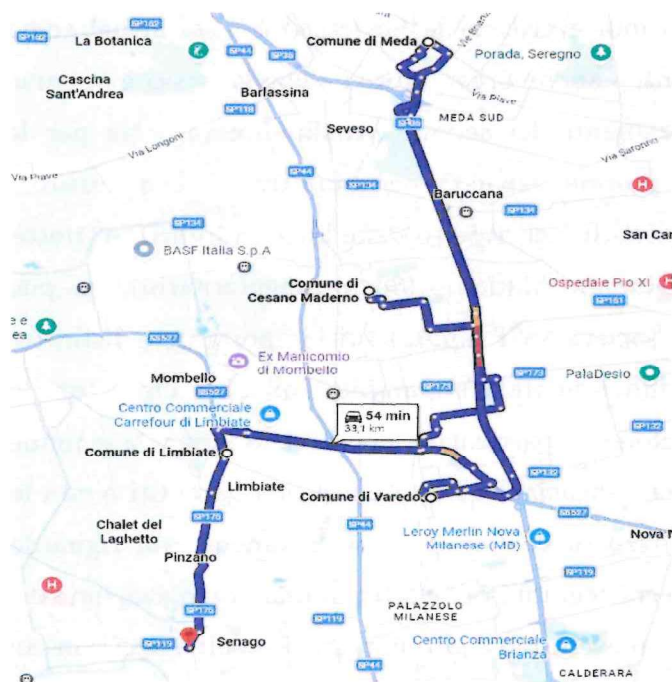
6 Pianta organica delle farmacie di cui alla Deliberazione di G.C. n. 89 del 04.07.2024 del Comune di Senago.

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



NB: le sedi farmaceutiche comunali sono quelle individuate alle zone 2-3 (farmacie esistenti) ed alle zone 5-7 (nuove farmacie da istituire).

Considerato lo sviluppo potenziale delle farmacie, come rinvenibile nella Proposta di ASSP S.p.A. – nella quale viene indicato l’impegno della stessa a realizzare e gestire per il Comune di Senago anche le n. 2 nuove farmacie comunali da istituirsi, si propone di seguito, allo scopo di mettere in luce la strategicità dell’affidamento di tali servizi da parte del Comune di Senago in capo alla Società ASSP S.p.A. secondo il modello in house, una rappresentazione grafica del territorio limitrofo al Comune di Senago:



Territorialmente parlando, il Comune di Senago è geograficamente situato in una posizione strategica in quanto ravvicinato con i Comuni Soci della Società In House ASSP S.p.A., ovvero sia i Comuni di Cesano Maderno, di Meda, di Limbiate e di Varedo.

La popolazione, infatti, servita dalla Società ASSP S.p.A., che opera gestendo una o anche più farmacie comunali nei predetti territori, risulta essere complessivamente di circa n. 122.757 (Fonte Istat al 01.01.2025) e potrebbe aumentare a circa n. 144.323 (+ 21.566) qualora il Comune di Senago dovesse entrare nella compagine sociale di ASSP S.p.A.

Tali elementi dimostrano, già in partenza, l'ampia rete di farmacie gestite attualmente dalla Società ASSP S.p.A. e l'utenza potenziale servita (chiaramente il valore dell'utenza effettivamente servita risulta più basso in quanto tiene conto dell'effetto concorrenziale territorialmente esistente, data dalla presenza anche di farmacie private) che richiedono sforzi organizzativi di rilievo da parte della Società in grado di gestire le attuali farmacie con risultati soddisfacenti sia in favore degli Enti comunali affidanti – anche in termini di entrate economiche da quest'ultimi incassati a titolo di canone concessorio ed altri – sia in favore degli utenti, grazie ad un servizio reso con Qualità ed attenzione alle esigenze dei cittadini.

Considerate, dunque, le dimensioni entro cui la Società ASSP sta attualmente operando nonché gli investimenti – anche organizzativi – che la stessa è in corso di realizzo – sia per i miglioramenti dei servizi attualmente resi, sia per la gestione/potenziamento delle proprie capacità organizzative atte a gestire i servizi anche a favore di altri Comuni, nel rispetto delle linee di Indirizzo⁸ poste, nello specifico, dal Comune di Cesano Maderno (Socio Maggioritario) – si può convenire che la struttura della Società ASSP S.p.A. risulti importante e distintiva di un Operatore di mercato difficilmente comparabile con altri Operatori in grado di poter garantire l'erogazione, in particolare, del servizio farmacia secondo le stesse condizioni di efficienza, efficacia e qualità da questa garantiti e con lo stesso grado potenziale di realizzo di economie di scala (anche con riguardo l'organizzazione del personale⁹) conseguibili per effetto di una organizzazione dei servizi di tipo sovra-comunale e di eventuali coordinamenti con altri Soci con cui condividere politiche gestionali volte a realizzare importanti sviluppi del servizio.

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

5. LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Servizio in esame oggetto di affidamento in capo alla Società In-House ASSP S.p.A. si constata, in sostanza, nella gestione del servizio delle farmacie comunali, oltre alla possibilità, dichiarata dalla Società nella propria Offerta, di prendere in gestione l'immobile destinato al servizio della Casa della Salute.

Le principali attività, in particolare quelle del servizio farmacia che rappresenta il Servizio principale e rilevante dell'affidamento de quo, sono certamente conformi con il perimetro di attività dello Statuto sociale di ASSP

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

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

S.p.A. e possono individuarsi, nello specifico ed oltre a quelle generali previste per legge, nelle seguenti:

SERVIZI ASL PER IL CITTADINO

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

SERVIZI IN FARMACIA PER IL CITTADINO

- Vaccinazioni
- Tamponi antigenici rapidi
- Telemedicina
- Prevenzione Osteoporosi – esame m.o.c.
- Prevenzione ipertensione – holter pressorio
- Esame Spirometria
- Esame Saturazione O₂
- Misurazione Pressione
- Consulenza alimentare/nutrizionista
- Consulenza Fisioterapista
- Psicologo
- Problemi Gastrointestinali
- Problemi Circolazione Gambe
- Esami ematochimici
- Test intolleranze alimentari
- Analisi Udito
- Noleggio ausili sanitari: carrozzine per disabili, kit tiralatte elettrico, kit aerosol, magnetoterapia, stampelle, girello per deambulazione con e senza ruote, aspiratore di muco, bilance pesa bimbi, inalatore acque termali.

- **SERVIZI DI PROMOZIONE E PREVENZIONE SANITARIA:** al fine di promuovere la prevenzione sanitaria, saranno garantite le seguenti campagne gratuite in farmacia nei tempi e modi che verranno concordati con l'Amministrazione comunale di Senago:
 - o Prevenzione Cardiovascolare; servizio in farmacia - per una intera settimana ogni anno, sarà eseguito gratuitamente il test per il calcolo del rischio cardiovascolare (pressione + colesterolo)
 - o Prevenzione Diabete; servizio in farmacia - per due intere settimane ogni anno sarà eseguito gratuitamente il test per la misurazione della glicemia
 - o Prevenzione osteoporosi: servizio in farmacia - per due intere settimane ogni anno sarà eseguita gratuitamente la MOC;

- **EDUCAZIONE SANITARIA E PREVENZIONE:** La società alla luce del *Know How* maturato in questi anni, organizzerà con il proprio personale e/o avvalendosi anche di esperti esterni, in accordo con gli Assessorati di competenza:
 - o Incontri di prevenzione nelle scuole.
 - o Incontri nelle Associazioni Anziani.
 - o Convegni di divulgazione scientifica e prevenzione sul territorio.

- **SCONTI E BENEFICI DIRETTI AL CITTADINO:** In considerazione della natura sociale della Farmacia Comunale, verranno anche riservati i seguenti sconti alla popolazione:
 - o Sconto "bebè" del 10% per articoli per la prima infanzia, a titolo di esempio, ma non esaustivo: Biberon, tettarelle, succhietti, accessori per l'igiene del bambino, Detergenti, creme idratanti e paste per il cambio, salviettine, soluzioni fisiologiche in fiale e spray. Apparecchi elettromedicali (Aerosol, termometri, umidificatori, tiralatte, sterilizzatori, scalda-biberon.
 - o Sconto del 10% alla popolazione over 60 anni, per l'acquisto di farmaci e parafarmaci senza obbligo di ricetta.
 - o Bonus Bebè sottoforma di tessera precaricata del valore di € 50,00 da distribuire ad ogni nuovo nato nel Comune di Senago spendibile per l'acquisto dei prodotti della prima infanzia presso le Farmacie Comunali del territorio gestite dalla società. In aggiunta alla carta precaricata i neo genitori potranno ritirare presso le farmacie un ulteriore kit contenente prodotti per la prima infanzia.

Queste le principali caratteristiche del servizio di gestione delle farmacie comunali, fermo restando lo sviluppo e la conduzione di tali attività nel rispetto degli standard qualitativi minimi garantiti dalla Società secondo quanto riportato nella Carta di Qualità del Servizio che stabilisce indicatori di qualità tali da assicurare che il servizio venga

svolto entro alti livelli di qualità, in favore ed a tutela del cittadino, nel rispetto delle esigenze e delle finalità strategiche perseguite dall'Amministrazione comunale.

6. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

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

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

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

Compensazione

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

Il P.E.F. da evidente dimostrazione dell'equilibrio economico-finanziario della gestione dei due servizi – gestione delle farmacie e la presa in gestione (gestione amministrativa e manutentiva) dell'immobile della casa della salute – senza oneri a carico del Comune che riceverà, invece, in considerazione della concessione, somme a titolo di “canone concessorio” sia con riguardo la gestione farmacie che la presa in gestione dell'Immobile della Casa della Salute.

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

7. LA CONVENIENZA DEL MODELLO PRESCELTO RISPETTO AI RISULTATI DELLA GESTIONE PASSATA

Tra i tanti aspetti che l'Ente locale è chiamato ad esaminare per legittimare il modello gestorio prescelto, nel caso di specie il modello in-house providing, vi è quello di confronto con i risultati, se presenti, della gestione passata del servizio, anche tenendo conto dei dati derivanti dalle verifiche periodiche ex art. 30 D.lgs. n. 201/2022, sotto il profilo della finanza pubblica, della qualità del servizio e dei costi per l'Ente locale e l'utenza.

Dovendo tener conto che attualmente i servizi oggetto di affidamento sono affidati all'Azienda Speciale Multiservizi Senago per la quale l'Amministrazione comunale ha già disposto la liquidazione (attualmente in corso), si espongono di seguito i principali motivi di tali decisioni, già dichiarati alle diverse Deliberazioni assunte dall'Ente, quali ad esempio:

- l'Amministrazione Comunale con Delibera di Consiglio Comunale n. 31 del 29/07/2025 procedeva a mettere in liquidazione¹⁰ l'Azienda Speciale Multiservizi Senago, la quale gestisce per il Comune di Senago le farmacie comunali ed altri

¹⁰ Con la procedura di liquidazione è stata stabilita la gestione provvisoria dei servizi attualmente affidati in capo all'Azienda predetta alle medesime condizioni contrattuali in essere, sino al completamento della procedura di liquidazione e/o delle procedure di affidamento dei servizi che potranno essere attivate nel corso della stessa;

servizi, tra cui il servizio della refezione scolastica e la gestione della Casa della Salute;

- la procedura di messa liquidazione dell'Azienda Speciale Multiservizi Senago è risultata decisione necessaria per l'Amministrazione comunale in quanto, non potendo più l'Azienda Speciale proseguire nella gestione dei servizi affidati secondo i livelli di efficienza, efficacia, economicità e qualità rispondenti alle nuove finalità ed obiettivi di miglioramento richiesti dall'Amministrazione pubblica¹¹, soprattutto con riferimento la gestione e lo sviluppo del servizio farmaceutico, ha consentito all'Ente comunale di individuare le future strategie di affidamento dei servizi secondo modalità alternative tali da garantire il perseguimento delle finalità istituzionali secondo più alti livelli di efficienza, efficacia e qualità;
- Anche l'analisi economico-finanziaria e patrimoniale dell'Azienda Speciale, fondata a partire dal Bilancio chiuso al 31.12.2024, portava a considerare forti squilibri nella gestione dei servizi gestiti tali da non consentire una positiva programmazione di investimenti e miglioramenti dei servizi in conformità dei desiderata dell'Amministrazione comunale, se non tramite esborsi finanziari importanti da parte dell'Ente comunale diretti a coprire il fabbisogno finanziario prevedibile dell'Azienda; soluzione, quest'ultima, di certo non conveniente rispetto alle ipotesi di messa in liquidazione dell'Azienda e di affidamento dei

¹¹ Il Servizio di gestione delle Farmacie comunali (n. 2 farmacie), pur se presentava risultati positivi, anche se marginali, non veniva gestito secondo livelli di efficienza ed economicità paragonabile a quella riscontrabile, in media, da operatori terzi di mercato - o anche da altri operatori in house providing - e non consentiva, tra l'altro, all'Ente di ricevere alcun introito, a titolo di canone concessorio, per la gestione del servizio. Inoltre la gestione del servizio da parte dell'Azienda Speciale non incontrava più gli obiettivi di sviluppo desiderati dall'Amministrazione, in termini di nuovi investimenti diretti all'apertura di n. 2 due nuovi sedi farmaceutiche per le quali il Comune aveva esercitato l'opzione ex art. 9 Legge n. 475/1968, non disponendo l'Azienda risorse sufficienti per tale investimento importante e precludendo, in tal modo, la possibilità per l'Amministrazione di offrire un miglior e diffuso servizio sul territorio in favore della Collettività; Il servizio di ristorazione scolastica - ad oggi internalizzato dal Comune a seguito della procedura di liquidazione, presentava strutturalmente risultati negativi con spese importanti a carico del Bilancio dell'Ente comunale;

La gestione immobiliare del bene della "Casa della Salute", pur presentando un canone di locazione attivo, essa risultava antieconomica, a seguito dell'incidenza degli ammortamenti e della manutenzione, ordinaria e straordinaria, si è resa, dunque, necessaria la valutazione di una scelta strategica alternativa che possa consentire al Comune di Senago di procedere con una alienazione/concessione a favore di Terzi, previo accordo con l'Azienda stessa al fine di poter estinguere il diritto di superficie e consentire all'Amministrazione di rientrare nella piena proprietà del bene.

servizi secondo modelli gestori alternativi che potranno garantire risultati migliori sia in termini di livelli di efficienza, efficacia e qualità degli stessi sia di entrate finanziarie per l'Ente comunale.

Questa la situazione dell'Azienda Speciale, ad oggi in stato di liquidazione: la procedura è volta ad estinguere la società medesima¹².

Certamente, diversa, e maggiormente conveniente appare la soluzione dell'affidamento in house in capo alla Società ASSP S.p.A. che sarà in grado di garantire un netto miglioramento gestionale dei servizi in esame, in quanto permetterà al Comune di:

1. conseguire vantaggi¹³ notevolmente superiori rispetto all'attuale gestione delle due farmacie - le quali realizzano una redditività bassa rispetto alle condizioni di mercato - con possibilità per l'Amministrazione comunale di conseguire entrate correnti importanti, attualmente non previste;
2. procedere con l'apertura¹⁴ di n. 2 nuove farmacie comunali - attualmente non praticabile dall'attuale Gestore del servizio - le quali permetterebbero al Comune di conseguire importanti risorse finanziarie oltre a garantire la realizzazione di economie di scala nell'esercizio, in generale, del servizio farmacie comunali, l'efficientamento delle risorse impiegate e un potenziamento dei Servizi a favore della Collettività;
3. gestire, tramite la Società in House, l'immobile della Casa della Salute con risultati economici convenienti rispetto all'attuale andamento economico del servizio contraddistinto da una leggera perdita, con riconoscimento a favore

¹² Tale situazione si rinviene anche nell'ambito delle analisi di cui alle Ricognizioni periodiche dei S.P.L. ex art. 30 D.lgs. n. 201/2022.

¹³ Tra i numerosi vantaggi conseguibili con l'affidamento in house alla Società ASSP S.p.A. si mettono in evidenza i seguenti:

1. Economie di scala - soprattutto nel costo del personale - realizzabili dalla Società che opera a livello sovracomunale gestendo più farmacie comunali;
2. Servizi specifici e "Bonus" economico-sociali riconosciuti in favore di determinate categorie di utenti (cittadini svantaggiati, bambini, persone anziane, ecc.);
3. Standard di servizio - come individuabile nella Carta della Qualità del servizio - elevati che assicurano l'attenzione al cliente ed ai suoi bisogni, la tempestività del servizio così come la sicurezza ed il rispetto della legge in materia di farmaci.

¹⁴ I relativi investimenti verrebbero garantiti direttamente dalla Società In House ASSP S.p.A. che assicurerà una gestione del servizio in misura rispondente alle esigenze dell'Amministrazione - la quale potrà indirizzare la gestione secondo l'esercizio del controllo analogo - nonché della Collettività, dato il ruolo socio-sanitario assunto dalle farmacie comunali, entro alti livelli di efficienza, efficacia e qualità.

dell'Amministrazione di entrate rilevanti¹⁵.

Gli elementi, di cui sopra, evidenziano il netto miglioramento che l'affidamento in house in favore della Società ASSP S.p.A. comporterebbe per il Comune, alla luce dei maggiori livelli di efficienza, efficacia, economicità e qualità del servizio idonei ad assicurare un servizio più rispondente alle finalità ed obiettivi strategici dell'Ente comunale a vantaggio della Collettività.

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

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

Nel caso di specie di un servizio pubblico locale a rilevanza economica segue, anche considerando i confronti con le Proposte¹⁶ di Offerta della gestione dei servizi che l'Ente comunale ha ricevuto da diversi Operatori economici, un confronto tra il modello in house (modello prescelto per la gestione del servizio) ed il modello della gara ad evidenza pubblica e della Società Mista, di cui alle lett. a) e b) del comma 1 dell'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022.

¹⁵ Riconoscimento di un valore di € 500.000,00, a titolo di canone concessorio annuo di € 25.000,00 per la durata complessiva della concessione avente durata di anni 20, nonché, a conclusione dell'affidamento ed in caso in cui ASSP S.p.A. riscatti la proprietà del bene immobile a valore di mercato, la cessione del bene, detratto da tale somma il 50% dell'importo versato a titolo di canone durante il periodo di concessione. Il valore dell'ulteriore somma che il Comune potrebbe incamerare, in caso di riscatto del bene da parte di ASSP S.p.A., potrebbe costituire un'entrata rilevante soprattutto qualora la società decidesse, durante il corso della gestione, di operare interventi e migliorie all'immobile – che, dunque, aumenterebbero il valore di mercato dello stesso – tali da consentire una gestione operativa più efficiente ed economica.

¹⁶ Con la deliberazione di C.C. già citata, con cui l'Ente comunale deliberava la messa in liquidazione dell'Azienda Speciale Multiservizi Senago, l'Ente dava seguito anche al procedimento istruttorio preliminare di valutazione delle Proposte ricevute per la futura gestione dei servizi in esame. Tra queste, l'Amministrazione restringeva il confronto, tenuto conto della completezza dei documenti trasmessi dagli Operatori interessati, alle seguenti due proposte:

- A. La Proposta di Partenariato Pubblico Privato (P.P.P.) presentata dalla Società Farma Acquisition S.p.A.
- B. La Proposta di Affidamento diretto presentata dalla Società In-House, pluri-partecipata, ASSP S.p.A.

A. Gara ad evidenza pubblica

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

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

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

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

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

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

B. Società Mista

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

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

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

- che il partner privato sia scelto con gara bandita nel rispetto dei principi comunitari di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- che la gara (unica) per la scelta del partner e affidamento dei servizi o della realizzazione dell'opera ne definisca esattamente l'oggetto¹⁷ (servizi determinati, opera delineata)

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

- che il socio privato sia un socio industriale (socio operativo), ovvero dotato del know-how tecnico che lo renda in grado¹⁸ di svolgere le prestazioni che caratterizzano l'oggetto della società mista affidataria;
- che il rapporto societario abbia durata predeterminata¹⁹, in quanto è da evitare la situazione per la quale il privato possa diventare socio stabile della società mista;
- che la società mista sia obbligata a mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera vita dell'affidamento.

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

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

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

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

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

C. In-House Providing

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

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

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

Le società in house, per caratteristiche, rappresentano la cd. "longa manus" dell'amministrazione controllante, ossia una proiezione interna della propria organizzazione, cui la stessa ricorre per realizzare gli interessi pubblici generali cui aspira: la scelta di non esternalizzare i propri servizi ricorrendo al mercato, ma di affidarli direttamente alle società in house, costituisce piena esplicazione del principio di

libera auto-organizzazione cui l'intera azione amministrativa si ispira, in ossequio ai criteri di legalità, buona amministrazione e buon andamento (art. 97 Cost.).

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

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

Tuttavia, tale assunto risulta vero purché siano rispettate le condizioni di cui sopra: i requisiti strutturali e funzionali dell'istituto sono rigorosi e stringenti in quanto hanno la funzione di evitare che la mancata esternalizzazione del servizio da parte della P.A., secondo le regole dell'evidenza pubblica, pregiudichi in alcun modo la libera concorrenza tra gli operatori economici.

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

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

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

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

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

house rispetto alla soluzione di esternalizzazione del servizio mediante affidamento agli operatori economici di mercato.

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

SWOT ANALYSIS DEI MODELLI

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

<i>partecipata esistente</i>	<ul style="list-style-type: none"> partecipata Società operante nel bacino territoriale del Comune Socio affidante Potere dell'Ente affidante di Programmare e definire Strategicamente con la Società In House gli obiettivi/target del Servizio, mentre ciò sarebbe più limitato in caso di esternalizzazione del Servizio 	territoriale esteso e non limitato al territorio dell'Ente affidante <ul style="list-style-type: none"> Possibilità di economie di scala, grazie a politiche gestionali condivise fra i Soci 	pubblico <ul style="list-style-type: none"> Potenzialità di posizionamento sul mercato in ottica ATO Gestione maggiormente rispondente alle finalità/interessi pubblici dell'Ente affidante, grazie alla flessibilità del modello Affidamento diretto (senza Gara) del Servizio Modello rispettoso a fenomeni anti-corruttivi 	normativi <ul style="list-style-type: none"> Assunzione di rischi d'impresa elevati
------------------------------	--	---	---	--

8.1 IL SERVIZIO DI GESTIONE DELLE FARMACIE COMUNALI E LA PRESA IN CARICA DELL'IMMOBILE DELLA CASA DELLA SALUTE: IL MODELLO PRESCELTO (IN-HOUSE PROVIDING)

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

Dati tali premesse, il modello prescelto dell'in-house providing – nel caso specifico il modello in house della Società pluri-partecipata “ASSP S.p.A.” – assicurerebbe al Comune di Senago risultati, economici e qualitativi, superiori a quelli attualmente raggiunti (Cfr.

Paragrafo 7) dall'attuale Gestore (Azienda Speciale Multiservizi Senago), posto in stato di liquidazione dall'Amministrazione in quanto soggetto non più confacente al realizzo delle finalità istituzionali dell'Ente ed in grado di sviluppare i servizi, mantenendosi in continuità aziendale, secondo il desiderata dell'Amministrazione pubblica.

Fermo restando l'obiettivo convenienza della soluzione organizzativa garantita da ASSP rispetto al modello gestorio passato adottato dal Comune di Senago, di seguito vengono illustrate le ragioni a sostegno della scelta adottata dall'Amministrazione comunale che meglio consentono di realizzare le finalità istituzionali dell'Amministrazione ed assicurare un servizio efficiente e di qualità, a vantaggio della Collettività e nell'ottica di un Ambiente più pulito e sicuro.

In particolare (Cfr. nota 13), dall'analisi di confronto, già operata dall'Amministrazione in seno alla Deliberazione di messa in Liquidazione dell'Azienda Speciale Multiservizi Senago, della Proposta di affidamento in house della Società ASSP S.p.A. con altri modelli di affidamento (nel caso specifico, una Proposta di Concessione mediante P.P.P.) sono evincibili i seguenti vantaggi e la convenienza complessiva della proposta In-House, di seguito riepilogati:

A. Investimenti Farmacie:

OPERATORE	P.P.P. - FARMA ACQUISITION	IN HOUSE - ASSP
Totali Investimenti	€ 902.000,00	€ 1.434.400,00

Sul lato degli investimenti, si evince che l'investimento garantito da ASSP S.p.A. risulta superiore in quanto diretto a garantire (sia con riguardo le due nuove farmacie di cui si ipotizza l'apertura - farmacia comunale n. 3 e n. 4 - nonché per le n. 2 farmacie attualmente esistenti) maggiori garanzie al Comune in termini di aggiornamento tecnologico e ripensamento del layout dei locali - dopo diversi anni di sfruttamento - per il mantenimento e l'ottimizzazione dell'efficienza e della qualità del servizio.

B. Crescita e sviluppo del Fatturato delle Farmacie:

OPERATORE	P.P.P. - FARMA ACQUISITION	IN HOUSE - ASSP

	(IPOTESI CONCESSIONE)	
Fatturato annuo medio stimato F1	€ 1.100.000,00	≈ € 1.400.000,00
Fatturato annuo medio stimato F2	€ 750.000,00	≈ € 800.000,00
Fatturato annuo medio stimato F3	€ 1.100.000,00	≈ € 1.100.000,00
Fatturato annuo medio stimato F4	€ 750.000,00	≈ € 950.000,00
Totale Fatturato Concessione	€ 3.700.000,00	≈ € 4.200.000,00

Sul lato dello sviluppo del servizio farmacie comunale, tenendo conto delle analisi che ciascun Operatore ha sviluppato, comunque in modo credibile rispetto ad un'analisi preliminare del territorio, della concorrenza di altre farmacie private presenti sul territorio nonché degli effetti presumibili derivanti dall'apertura di n. 2 nuove farmacie (la n. 3 e n. 4), si evince che:

- **Lo sviluppo e la crescita delle farmacie n. 2 e n. 3 risultano equiparabili e, comunque, credibili:** ciò lo si deve al fatto che la farmacia n. 2, negli anni, ha avuto una resa minore rispetto alla farmacia n. 1, a causa della ravvicinata presenza di farmacie private, mentre la farmacia n. 3 dovrebbe essere ubicata in una zona più agevole in un rapporto sinergico anche con la farmacia comunale n. 1;
- **Lo sviluppo della farmacia comunale n. 1 risulta migliore nella proposta di ASSP** ove si ipotizza di raggiungere, mediamente nel corso dei venti anni di gestione, un fatturato di circa € 1,4 Mln (da 1,2 Mln nel primo anno sino a valori di 1,5 gli ultimi anni);
- **Lo sviluppo della farmacia n. 4 risulta migliore nella proposta di ASSP** ove si ipotizza di raggiungere un fatturato non troppo lontano da 1 Mln (media di €

900-950.000) rispetto al valore più contenuto ipotizzato dal Privato Farma Acquisition.

C. Ritorno economico per il Comune (Canone di Concessione)²¹:

OPERATORE	P.P.P. - FARMA ACQUISITION	IN HOUSE - ASSP
Canone concessorio complessivo (medio annuo)	€ 176.455,00	€ 191.027,70
Totale Canone Concessione (up-front, se presente + canone annuo)	€ 3.529.100,00	€ 4.370.554,00 ²²

Con riguardo l'entrata economica in favore del Comune - a titolo di canone concessorio - è da osservare quanto segue:

- Entrambe le due Proposte presentano **valori di canone** - tra soluzioni di canone fisso e variabile - determinato in % al Fatturato presunto e per valori **in linea con le condizioni medie riscontrabili sul mercato** per farmacie con risultati di fatturato equiparabili a quelli ipotizzati nel caso *de quo*;
- Il valore medio del canone concessorio annuo è pari, rispetto al fatturato medio annuo, al:
 - 4,76% nel caso della Proposta di Farma Acquisition;
 - **5,21% nel caso della Proposta di ASSP (4,55%, considerando il mero canone annuo ed escludendo il canone up-front):**

Complessivamente, il canone ritraibile dall'Ente comunale, a parità della durata di concessione di anni 20 (venti) nonché della modalità di gestione delle

²¹ Canone complessivo, comprensivo del canone up-front.

²² Canone = Up-front di € 550.000,00 + canone anno complessivo della durata di 20 anni, pari ad € 3.820.554,00.

farmacie in “concessione”, è superiore in caso di affidamento In-House in capo alla società ASSP²³.

D. Entrate economiche da altri servizi:

Oltre alla gestione del servizio farmacia, la Proposta di ASSP S.p.A. presenta, tra l'altro, la possibilità per il Comune di affidare la gestione del compendio immobiliare della “Casa Salute”, generando le seguenti economie:

- a. **Gestione in concessione** con corresponsione al Comune di un canone di concessione di € 25.000,00 annui per la durata di anni 20;
- b. **Previsione di un patto di futuro acquisto (= opzione di riscatto)** da parte della Società, previo consenso dell'Ente e secondo le norme vigenti tempo per tempo, del relativo compendio immobiliare con importo determinato a valore di mercato e scomputo di parte del canone corrisposto (modalità tipo “rent to buy”),

OPERATORE	P.P.P. - FARMA ACQUISITION	IN HOUSE - ASSP
Gestione compendio immobiliare “Casa della Salute”	Elemento non facente parte della Proposta	<u>Concessione di € 500.000,00</u> (€ 25.000,00 annuo a titolo di canone concessorio) e possibile riscatto a scadenza dell'affidamento

E. La Sostenibilità economico-finanziaria delle Proposte:

Con riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria delle due Proposte, si sono

²³ Tale scenario ha trovato conferma anche confrontando l'affidamento con lo scenario, comunque ipotizzato da Farma Acquisition, di Concessione di tutte le n. 4 farmacie comunale e relativo acquisto, da parte del Privato, della licenza della farmacia comunale n. 3 alla fine del 6° anno di gestione. **Tale ipotesi avrebbe portato ad un incasso complessivo per il Comune (canone concessori farmacie + corrispettivo vendita farmacia n. 3) di € 3.781.700,00; valore, comunque, inferiore all'incasso della concessione previsto da ASSP.**

analizzati in modo approfondito entrambi i Piani Economici Finanziari (P.E.F.) che risultano completi e dettagliati di tutti gli elementi di cui alla “best practice” e dalla legge, quali:

- I presupposti (“Assumptions”) delle ipotesi di gestione delle attività;
- La proiezione del Conto Economico delle attività per la durata ipotizzata;
- Lo stato patrimoniale e il rendiconto finanziario della gestione;
- Gli Indicatori finanziari a sostegno dell’equilibrio e della sostenibilità economico-finanziaria delle attività (i.e. VAN; TIR; DSCR; LLCR; PBP).

Alla luce delle analisi esperite, si può concludere che entrambe le due Proposte prevedono una gestione per una durata ventennale dei servizi considerati, risultano fattibili e sostenibili sul piano economico-finanziario.

OPERATORE	P.P.P. - FARMA ACQUISITION (IPOTESI CONCESSIONE)	IN HOUSE - ASSP
VAN	€ 71.451,00	€ 13.306,00
TIR	14,35%	10,6%
DSCR	1,30 (valore medio)	Non calcolabile in assenza di finanziamento di debito
LLCR	3,14 (valore medio)	//
PBP	Anno 15	Anno 20

Anche sul piano degli indicatori di sostenibilità finanziaria e di equilibrio economico complessivo, la Proposta di ASSP S.p.A. è risultata migliore.

F. La Qualità delle prestazioni:

Con riguardo le due Proposte esaminate, entrambe sono state valutate positivamente dall’Amministrazione; tuttavia, è stata ritenuta preferibile la

Proposta qualitativa di ASSP S.p.A. che ha presentato un dettaglio maggiore nell'ambito della propria Carta dei Servizi anche mediante specifici standard qualitativi minimi che garantiscono l'elevata qualità del servizio in favore degli utenti nonché il rispetto di tutte le norme di legge in materia di sicurezza, conservazione dei medicinali e di salute ambientale.

Nel caso specifico, dunque, l'affidamento in capo alla Società In House ASSP S.p.A. risulta preferibile rispetto alla soluzione della Gara ad evidenza pubblica, secondo il modello del P.P.P., di cui alla Proposta presentata dall'Operatore Privato, nonché, comunque, congrua²⁴, conveniente e preferibile rispetto al tradizionale modello della gara pubblica secondo lo schema della Concessione di servizi, anche per i seguenti ordini di motivi:

- ✦ La gestione in house providing si pone, nel caso specifico, quale modello gestorio diretto a sviluppare in modo importante il servizio delle farmacie comunali secondo i desiderata dell'Amministrazione comunale, intenzionata ad aprire sul territorio altre n. 2 farmacie comunali – avendo già esercitato il diritto di opzione per entrambe le due nuove sedi farmaceutiche – potenziando il servizio in favore dei cittadini per mezzo di migliori e più accurati servizi, nell'ottica della c.d. "farmacia di servizi";
- ✦ La Società ASSP S.p.A. operando sul medesimo territorio di riferimento del Comune di Senago, gestendo già n. 8 farmacie comunali, rappresenta una realtà di gestione aggregata e sovracomunale del servizio di gestione di farmacie comunali con dimensioni e capacità di realizzo, dunque, di economie di scala non facilmente individuabili negli altri Operatori di mercato;
- ✦ Non solo, ma l'affidamento in house in capo ad ASSP S.p.A., in considerazione della Proposta delle medesima, permetterebbe al Comune di Senago di migliorare l'attuale gestione dell'Immobile della Casa della Salute, al momento in leggera perdita, incamerando importanti risorse.
- ✦ Le azioni di Governance «avanzate», espressive della volontà di una pluralità di soggetti che intendono organizzare coordinatamente il servizio pubblico,

²⁴ Il canone concessorio corrisposto al Comune per la durata ipotizzata dalla Concessione risulta in linea, ed anche superiore in certi casi, con i valori medi riscontrabili sul mercato per la gestione di farmacie comunali aventi le potenzialità di realizzo di fatturato come stimabili nel caso in esame (Cfr. Paragrafo 8.2).

come si avrebbe nel caso di specie per mezzo di una società in house pluri-partecipata come ASSP che opera sul piano sovracomunale, consentono di realizzare:

- sinergie ed economie di gestione a beneficio degli Enti Soci, grazie ad una programmazione e politiche gestionali del servizio condivise a livello sovracomunale;
 - investimenti mirati rispetto alle caratteristiche del servizio e del territorio servito;
- ✦ La flessibilità connaturata al modello in house providing permette, infine, al Comune, nell'ambito della propria autonomia decisionale e del relativo potere, di intervenire in maniera continuativa sugli indirizzi e sulle procedure di controllo, della gestione dei servizi affidati. Di fatto, è da ricordare il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo per il solo controllo del contratto di concessione;

Ciò rappresenta un notevole valore aggiunto rispetto al ricorso al mercato, in quanto il Comune potrà stabilire a priori le relative condizioni addivenendo ad un modello di co-Progettazione del servizio stesso in relazione alle mutevoli esigenze del territorio e della collettività servita.

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

Alla luce di quanto sopra illustrato, è reso evidente che l'affidamento in-house in esame consente all'Amministrazione pubblica di valorizzare e potenziare ancor di più l'impostazione attuale del servizio, già affidato secondo una soluzione in house,

migliorandone la direzione secondo precisi Indirizzi ed Obiettivi (Management by Objectives, MBO) destinati ad assicurare più elevati livelli di efficienza ed efficacia operativa. Il tutto considerato:

- un sistema, non realizzabile col modello di mercato²⁵, di pianificazione e di controllo direzionale – tra l’Ente pubblico e la Società In House – diretto a pianificare, progettare, gestire, controllare i risultati del servizio a fronte degli obiettivi – eventualmente rimodulabili – stabiliti dall’Ente.

Infine, tra gli altri modelli, quello della Società Mista²⁶ e quello di una Società In House²⁷ unipersonale da costituire, ad esclusione del modello dell’Azienda Speciale attualmente non più operabile con riguardo l’Azienda Speciale Multiservizi Senago in liquidazione, comporterebbero scelte potenzialmente più onerose e, sicuramente, maggiormente complesse da attivare rispetto ad un modello In House di Società pluri-partecipata che, come detto, può garantire il raggiungimento di maggiori economie-di scala, livelli di efficienza, efficacia ed economicità del servizio.

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

In merito all’organizzazione interna del Comune di Senago, si precisa che l’operazione in esame non desta preoccupazione in quanto l’Ente già disciplina, con

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

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

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

proprio Regolamento interno²⁸, la gestione dei rapporti con gli organismi In-House per l'esercizio del controllo analogo.

8.2 IL CONFRONTO DI MERCATO DELLA PROPOSTA DELLA SOCIETÀ ASSP S.P.A.

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

SERVIZIO FARMACIA COMUNALE

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

28 "Regolamento sul sistema dei Controlli Interni", approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 56 del 26/11/2024

Da una prima analisi, rispetto alle ultime gare ravvisabili che concernono farmacie comunali che generano valori di **fatturato mediamente intorno al valore di € 1,2 Mln**, è possibile ravvisare, anche tenendo conto di diverse modalità di contrattazione del canone concessorio (i.e. canone fisso e variabile, canone anticipato, ecc.), che il valore medio del **canone concessorio si assesta a valori medi di circa il 3,18%**.

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

Non è insolito, tra l'altro, osservare che per farmacie (singolarmente o complessivamente) in grado di raggiungere risultati di **fatturato complessivo oltre il valore di € 2-2,5 Mln**, vengano concesse, oltre a quanto già ravvisato nelle gare di cui sopra, le seguenti condizioni di canone concessorio:

- **Canone concessorio pari al 4-5%** del Fatturato complessivo;
- (Eventuale) Canone concessorio variabile oltre una soglia di fatturato, con valori entro la forchetta di valore: [4-6%].

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

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

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

Statuto di ASSP S.p.A.	
Art. 18 - Altre disposizioni	All'Amministratore Unico o al Consiglio di Amministrazione sono riconosciuti tutti i più ampi poteri di amministrazione sia ordinaria che straordinaria della Società salva la necessità di munirsi dell'autorizzazione Assembleare per il compimento degli atti di cui all'art. 12 comma 4 del presente Statuto, ed ha facoltà di compiere tutti gli atti che riterrà opportuni per il raggiungimento dei fini Sociali, esclusi soltanto quelli che la legge ed il presente

	<p>Statuto in modo tassativo riservano all'Assemblea.</p> <p>L'organo amministrativo esercita tali poteri direttamente od a mezzo del</p> <p>Presidente o dell'Amministratore delegato ai quali conferisce propri poteri ed attribuzioni, nel rispetto delle attribuzioni del Direttore generale, ed in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi generali formulati dall'Assemblea e quindi degli strumenti programmatici di cui al presente Statuto.</p>
<p>Art. 29 - Controllo Analogo</p>	<p>i Soci della Società esercitano sulle attività della stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, attraverso le determinazioni Assembleari sugli indirizzi strategici e su quelli generali della gestione delle attività, nel rispetto della normativa vigente e degli atti di indirizzo dei rispettivi organi competenti.</p> <p>Il controllo è effettuato in forma di indirizzo (controllo preventivo) - monitoraggio (controllo contestuale) - verifica (controllo finale) sia attraverso l'Assemblea ordinaria sia attraverso un Comitato tecnico di Controllo.</p> <p>L'Assemblea determina le modalità di composizione e di funzionamento del Comitato Tecnico di Controllo mediante l'approvazione di apposito regolamento, che deve prevedere comunque un rappresentante designato da ciascuno dei Soci.</p>
<p>Art. 36 - Affidamenti In House</p>	<p>La Società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci per oltre l'80% del fatturato annuo.</p> <p>La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi sull'efficienza sul complesso della attività principali della società.</p> <p>Ai fini della concreta attuazione dei presupposti dell'affidamento in house, sussistono, così come richiamati in altre parti del presente Statuto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli indirizzi in atti, come da Statuto e contratto di servizio, poi trasfusi nella carta dei servizi; • la vigilanza attraverso la nomina diretta degli

	<p>amministratori e dell'Organo di controllo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • i controlli da effettuarsi come da contratto di servizio; • gli strumenti di programmazione, controllo e reporting e quindi il coinvolgimento degli azionisti locali anche nel rispetto delle previsioni regolamentari in materia di controllo sulle Società partecipate non quotate.
Patti Parasociali	
Art. 4 – Impegni delle Parti	<p>Le Parti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • costituiscono, quale Organo dei Patti, il Comitato Tecnico di Controllo, di cui all'art. 29 dello Statuto sociale; • si impegnano a votare in Assemblea sulla base delle decisioni adottate dal Comitato Tecnico di Controllo; • riconoscono al rappresentante di ciascun Ente Socio in seno al Comitato il potere di veto in ordine alle decisioni che abbiano esclusiva attinenza con i servizi e le attività affidate alla Società dall'Ente Socio.
Art. 5 – Poteri di indirizzi, Coordinamento e controllo da parte dei Soci	<p>Il Comitato verifica lo stato di attuazione degli obiettivi, anche sotto il profilo dell'efficacia, della qualità dei servizi, dell'efficienza e dell'economicità di gestione, acquisisce periodicamente informazioni, anche mediante Report periodici.</p>
Art. 6 – Compiti del Comitato	<p>Il Comitato esprime un proprio parere a maggioranza dei componenti sugli atti di competenza dell'Assemblea e su tutti gli atti del C.d.A. cui è richiesta la sua preventiva autorizzazione. Il Comitato ha poteri di iniziativa (controllo ex ante), di monitoraggio (controllo contestuale) e di verifica (controllo ex post)</p>
Art. 7 – Composizione Organo Amministrativo	<p>I membri del C.d.A. vengono nominati d'intesa tra tutti i Soci secondo il seguente schema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il Socio avente la maggioranza assoluta del Capitale sociale avrà diritto di nominare n. 2 Amministratori, di cui uno a cui sarà assegnata la carica di Presidente con funzioni di Amministratore delegato; • I Soci costituenti la minoranza avranno diritto di

	<p>nominare, di comune accordo, n. 1 Amministratore, secondo le modalità stabilite all'art. 17 dello Statuto sociale.</p>
<p>Regolamento del Controllo Analogo</p>	
<p>Art. 2 – Composizione e funzionamento Comitato Tecnico di Controllo</p>	<p>Il Comitato è composto fino ad un massimo di cinque membri e ciascun Socio ha diritto di nominare un rappresentante mentre i restanti sono nominati attraverso il voto per liste (...).</p> <p>Il Presidente è nominato tra i rappresentanti dei Comuni che non dispongono di una partecipazione di maggioranza assoluta, mentre il Vice-Presidente è nominato tra i membri indicati dal Comune di Cesano Maderno.</p> <p>Per ogni riunione dovrà essere redatto un verbale che dovrà essere inviato all'organo amministrativo della Società.</p> <p>Il Comitato in occasione dell'approvazione del Bilancio potrà relazionare all'Assemblea dei Soci in merito all'attività posta in essere ai fini del controllo analogo.</p>
<p>Art. 3 – Modalità di esercizio del controllo analogo</p>	<p>Sono sottoposti al preventivo parere del Comitato gli atti fondamentali di gestione del servizio, ed in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le deliberazioni di competenza dell'Assemblea straordinaria; • Le deliberazioni di competenza dell'Assemblea ordinaria, ivi inclusi le autorizzazioni richieste dall'art. 12, co. 5 dello Statuto e la Relazione previsionale programmatica.
<p>Artt. 4-5-6 – Controllo Preventivo-contestuale-finale</p>	<p>La Società entro il 15.12.xx è tenuta ad inviare al Comitato, ed ai Comuni Soci, la relazione previsionale programmatica e l'allegato del Budget per l'anno successivo. I documenti, e i relativi pareri del Comitato, saranno oggetto di approvazione in Assemblea che dovrà essere convocata entro 15 giorni dalla ricezione di taluni documenti,</p> <p>La Società è tenuta ad inviare al Comitato, ed ai Comuni Soci, Report quadrimestrali nei quali è contenuta l'analisi dell'andamento di gestione.</p> <p>La Società è tenuta entro 90 giorni lavorativi dalla chiusura dell'esercizio ad inviare al Comitato Tecnico di Controllo, ed ai</p>

	Comuni Soci, le informazioni essenziali per la redazione del Bilancio consuntivo.
--	---

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

10. CONCLUSIONI

Il Comune di Senago, alla luce delle precedenti considerazioni, considerati gli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei Servizi Pubblici Locali, individua nella modalità dell'affidamento "in house" a favore della Società ASSP S.p.A. il modello ideale per la gestione dei servizi delle farmacie comunali nonché per la presa in gestione dell'Immobile della Casa della Salute, e l'acquisizione della partecipazione nella citata società garantisce il raggiungimento degli elementi di cui di seguito:

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

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

- in primo luogo, risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione, assicurandone una flessibilità agli obiettivi annuali/pluriennali che l'Amministrazione si darà e che potrà trasferire al Gestore;

- la società “in house”, data la sua natura di ente strumentale dell'Amministrazione partecipante, opera (non già per fini di lucro) per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima Amministrazione;
- la gestione dei servizi da parte di ASSP S.p.A. permetterebbe, anche considerando il personale messo a disposizione e il know-how acquisito negli anni nella gestione di tali servizi - soprattutto il servizio delle farmacie comunali -, di migliorare drasticamente l'economicità dei servizi esaminati nonché di generare economie e, quindi, maggiori risorse da destinare allo sviluppo e miglioramento dei servizi, secondo alti livelli di efficienza, efficacia e qualità;
- l'entrata economica assicurata all'Ente comunale, a titolo di canone concessorio, risulta in linea con le valutazioni di mercato; i costi dei servizi vengono coperti dalla Società in grado di assicurare, come da previsione del P.E.F., l'equilibrio economico-finanziario della gestione degli stessi senza ripercussione alcuna sul Bilancio dell'Ente;
- l'operazione rappresenta una scelta nell'interesse della Collettività amministrata, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente locale.

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

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

Senago, 21/05/2026

Il Responsabile del Settore Gestione Risorse

Dott.ssa Fauzia Micaela Pasciuta



Fauzia Micaela Pasciuta

