

RELAZIONE TECNICA ED ECONOMICA SULLA MOTIVAZIONE QUALIFICATA EX ART. 17, DLGS 201/2022 DELLA SCELTA DI AFFIDARE A FARMACIA COMUNALE DI TAVAGNACCO s.r.l., QUALE SOCIETÀ COSTITUITA E OPERANTE IN CONFORMITÀ AL MODELLO IN HOUSE PROVIDING, LO SVOLGIMENTO DI FUNZIONI E COMPITI RELATIVI ALLA GESTIONE DEL SERVIZIO FARMACEUTICO

1. INTRODUZIONE

Il servizio farmaceutico è un servizio di interesse economico generale a livello locale disciplinato dall'art. 2, comma 1, lett. d), Dlgs 201/2022 che può essere oggetto di affidamento *in house* ad una società a partecipazione pubblica, come dimostrato dal parere del Consiglio di Stato, sez. I, 30 marzo 2022, n. 687, il quale osserva che *“la gestione di una farmacia comunale - da qualificarsi, si ripete, come servizio pubblico di rilevanza economica - può essere esercitata dall'ente, oltre che con le forme dirette previste dal citato articolo 9 l. n. 475 del 1968, sempre in via diretta, anche mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), ovvero può essere affidata in concessione a soggetti estranei al comune previo espletamento di procedure di evidenza pubblica in modo da garantire la concorrenza”*.

L'affidamento *in house* di un servizio pubblico di rilevanza economica è contemplato dall'art. 17, comma 2, Dlgs 201/2022, il quale dispone che gli enti locali devono adottare la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una motivazione qualificata che tenga conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, illustrando i benefici attesi per la collettività, anche in relazione ai risultati conseguiti in pregresse gestioni *in house*.

Il Comune di Tavagnacco intende affidare *in house* alla società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. il servizio farmaceutico per le ragioni illustrate nei paragrafi 4 e ss.

Con riferimento al mancato ricorso al mercato, dallo studio *“Il Settore delle Farmacie”* emerge la sussistenza di una dinamica avversa del fatturato complessivo che trova fondamento nei minori volumi venduti, in quanto nel 2021 si è registrato un calo al 24% dei farmaci brevettati. A fronte di questa situazione negativa che inficia il mercato, il report redatto da Federfarma nell'aprile 2024 *«La farmacia italiana 2024»* auspica il ricorso ai servizi resi dalle farmacie pubbliche, come Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l., che consentono di ridurre i costi, aumentare la trasparenza e agevolare il cittadino.

Relativamente ai benefici attesi per la collettività, i servizi resi da Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. agevolano l'accesso del cittadino alla sanità, dal momento che gli utenti possono recarsi direttamente nella propria farmacia comunale, senza dover attendere i tempi degli ospedali, perché *“Farmacia”* offre diversi servizi aggiuntivi rispetto alla vendita di farmaci da banco. Inoltre, i cittadini non autosufficienti possono usufruire di alcuni servizi a domicilio.

Riguardo ai risultati conseguiti in pregresse gestioni *in house*, dagli ultimi dati di bilancio è possibile ricavare che la farmacia ha sempre raggiunto risultati positivi sia in termini patrimoniali che economici. Infatti, i ricavi sono in costante aumento e sono raddoppiati a seguito dell'apertura della seconda farmacia a Feletto Umberto. Inoltre, il verbale di controllo analogo datato 01.10.2025 evidenzia che l'andamento annuo delle vendite dei farmaci e delle ricette è in crescita.

2. CONTESTO DI RIFERIMENTO

2.1. INQUADRAMENTO NORMATIVO GENERALE

L'Art. 2, c. 1, lett. d), del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, definisce *“servizi di interesse economico generale di livello locale”* o *“servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, «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».

L'Art. 17, comma 2, D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 rubricato *“Affidamento a società in house”* dispone che *“nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”*.

La disposizione prevede, dunque, la redazione di una relazione contenente una motivazione qualificata che dia conto del mancato ricorso al mercato, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*.

La presente relazione si pone l'obiettivo di motivare in modo sistematico la scelta del Comune di Tavagnacco di affidare *in house* alla società partecipata *“Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l.”* la gestione del servizio farmaceutico di rilevanza economica.

2.2 NATURA E DESCRIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

2.2.1 Inquadramento normativo e giurisprudenziale del *“servizio farmaceutico”*

Il *“servizio farmaceutico”*, consiste, di fatto, nella vendita di farmaci e prodotti farmaceutici alla collettività indistinta (uti singoli).

2.2.2 Normativa specifica sulle farmacie

Le principali norme di legge di riferimento sono le seguenti, limitatamente ai rispettivi aspetti pertinenti alla presente relazione:

- L. 02.04.1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), che, per quanto qui di interesse, all'art. 9 testualmente dispone: *“La titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal comune. Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme:*

a) in economia;

b) a mezzo di azienda speciale;

c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari;

d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità.

All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti".

La norma prevede che, allorquando - in funzione dell'accresciuta popolazione di una certa area del Comune, vi sia la possibilità di istituire una nuova farmacia - la relativa titolarità spetti, in alternanza, al Comune (in cui essa può essere istituita) o ai farmacisti privati";

• LEGGE 23 dicembre 1978, n. 833 ("Istituzione del servizio sanitario nazionale").

2.2.3 Giurisprudenza relativa alle farmacie e le conferme del TUSPL

Numerosi sono stati, nel tempo, gli atti (sentenze e pareri) della giustizia amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato) in materia di "servizio farmaceutico" ed anche di relative possibili modalità di gestione (ad esempio Consiglio di Stato, Sez. III, 04/09/2015 n. 4120; Consiglio di Stato, Sez. III, 11/2/2019 n. 992; TAR Lazio, sez. I quater, 29/11/2019 n. 13682). Tra i tanti atti in questione, pare sufficiente richiamarne uno, molto recente, che di fatto riepiloga in modo molto completo e chiaro gli orientamenti ormai consolidati assunti, in materia, dalla giurisprudenza amministrativa italiana, ovvero il **parere del Consiglio di Stato, sez. I, 30 marzo 2022, n. 687** (richiesto dal Ministero della Salute in materia di gestione della farmacia comunale mediante società in house e normativa sostanziale e processuale applicabile) che, per quanto qui di interesse, testualmente recita:

<<...omissis ... 8.2. In materia di organizzazione dei servizi farmaceutici, la Corte costituzionale, con sentenza n. 255/2013, ha chiarito quali siano le competenze relative al servizio farmaceutico, precisando che "la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti). In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico", così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività -, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che "il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie ..."). In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 - Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012)". ...omissis...

10.1. Rileva la Sezione che l'assistenza farmaceutica, ai sensi dell'art. 28, comma 1, della legge n. 833 del 1978 (di istituzione del servizio sanitario nazionale), è erogata dalle aziende sanitarie locali attraverso le farmacie, di cui sono titolari enti pubblici (comuni e aziende ospedaliere) o soggetti privati.

10.3. La giurisprudenza di questo Consiglio ha esaminato più volte la questione concernente l'ammissibilità di forme di gestione delle farmacie comunali non previste dall'articolo 9 della l. 475 del 1968, poiché, ad esempio, fra le forme di gestione individuate dalla predetta norma speciale non è stato previsto l'affidamento in concessione a terzi.

11. Sulla base delle norme e della giurisprudenza richiamate, la Sezione osserva che la gestione di una farmacia comunale - da qualificarsi, si ripete, come servizio pubblico di rilevanza economica - può essere esercitata dall'ente, oltre che con le forme dirette previste dal citato articolo 9 l. n. 475 del 1968, sempre in via diretta, anche mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), ovvero può essere affidata in concessione a soggetti estranei al comune previo espletamento di procedure di evidenza pubblica in modo da garantire la concorrenza>>.

Sgombrando il campo da ipotesi alternative, per la Sezione **il servizio farmaceutico va qualificato in termini di servizio pubblico di rilevanza economica**. Infatti, come rilevato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992) ***l'esercizio di una farmacia costituisce pubblico servizio, così come riconosciuto dall'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 e, in particolare, va collocato tra i servizi di rilevanza economica*** (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637).

Per Corte Costituzionale 10 ottobre 2006, n. 87 *"la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista"*.

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

Ed invero, *"non si dubita ... che la gestione di una farmacia comunale possa essere esercitata da un comune mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), benché tale modalità non sia stata prevista dal legislatore del 1968 (e del 1991), in coerenza con l'evolversi degli strumenti che l'ordinamento ha assegnato agli enti pubblici per svolgere le funzioni loro assegnate; e non si dubita che la gestione possa essere esercitata, come si è accennato, anche da società miste pubblico/private (...), con il superamento del limite dettato dall'art. 9 della l. n. 475 del 1968, secondo cui la gestione poteva essere affidata a società solo se costituite tra il comune e i farmacisti. (...)"*

L'affidamento della gestione è peraltro consentito in house a patto che il Comune eserciti sulla società un "controllo analogo" a quello che eserciterebbe su proprie strutture organizzative, nel concetto di controllo analogo essendo peraltro ricompresa la destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione aggiudicatrice".

Le disposizioni citate dalla giurisprudenza sopra richiamata trovano conferma anche nel d.lgs. 23/12/2022 n. 201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ("TUspl"), entrato in vigore il 31/12/2022 ove, all'art. 34 ("Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie") Comma 1, recita: *"Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto"*. Comma 2: *"In caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 del*

decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244."

Valga ricordare che il Capo II è intitolato "Forme di gestione del servizio pubblico locale" ed il Titolo III è intitolato "Istituzione ed organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", ove trovano la propria disciplina non solo le società in house e le società miste, ma anche l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica; per i servizi (pubblici) diversi da quelli a rete, il TUspl ammette la gestione in economia ovvero la gestione mediante azienda speciale di cui all'art. 114 del Tuel.

Si deve concludere che, in materia di modelli di gestione delle farmacie di cui sono titolari gli enti locali, il TUspl effettua un aggiornamento meramente formale alla disciplina di riferimento abbandonando il rimando all'abrogata legge 08/06/1990 n. 142 e sostituendola con le previsioni più aggiornate del TUspl.

Non pare però ravvisarsi una modificazione di tipo sostanziale, in quanto la locuzione *"è da intendersi conferma che i modelli di gestione sono quelli propri dei servizi pubblici locali ai quali aggiungere quelli ancora enunciati dall'art. 9 della legge 02/04/1968 n. 475 che solo in parte si sovrappongono in quanto, come affermato dalla giurisprudenza citata, si espandono per ricomprendere tutti i predetti modelli, vale a dire quelli propri dei servizi pubblici e quelli espressamente previsti dal citato art. 9"*.

2.3 INAPPLICABILITA' DEL MODELLO IN HOUSE CON I FARMACISTI DIPENDENTI

Una specifica particolarità della disciplina dei modelli di gestione delle farmacie comunali, affidate in via diretta a determinati organismi partecipati dall'ente locale affidante, è la presenza dei farmacisti (originariamente titolari di un contratto di lavoro con l'ente locale) nella compagine della società affidataria, così come espressamente prevede l'art. 9 Legge n. 475/1968, sopra riportato.

Tuttavia, il modello di società affidataria in via diretta, prevista dal summenzionato art. 9, con la presenza nella compagine sociale dei farmacisti, non si applica al caso di specie, che invece rientra nel Tuspp – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – d.lgs. n. 175/2016 - "Tuspp") segnatamente nell'art. 16 (rubricato "Società in house") che, al comma 1, recita: *"Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata."*

Relativamente al controllo analogo concomitante e susseguente, si applica al caso in esame l'art. 28, Dlgs 175/2016, il quale dispone che *"Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, gli enti locali e gli altri enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione. La vigilanza sulla gestione è effettuata sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. Ai fini del presente articolo, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti a capo del gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali."*

L'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese, può rendere pubblici i dati e le informazioni di cui al comma 3".

2.4 Le tre specifiche caratteristiche dell'in house

La società in house deve possedere i seguenti tre requisiti che devono sussistere eminentemente nello statuto:

- partecipazione pubblica;
- controllo dei soci enti pubblici analogo a quello che svolgono sui propri servizi;
- attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house.

Relativamente al requisito del controllo analogo, si può affermare che: *“la società in house, infatti, avrebbe della società solo la forma esteriore, costituendo, in realtà, un’articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo (cfr. Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660; Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46; T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 17 giugno 2016, n. 7032). Una tale configurazione si giustifica in base al fatto che solo quando la società affidataria è partecipata in modo determinante dall’ente pubblico, esercita in favore del medesimo la parte più importante della propria attività ed è soggetta al suo controllo in termini analoghi a quello in cui si esplica il controllo gerarchico dell’ente sui propri stessi uffici, non sussistono esigenze di concorrenza e, quindi, si può escludere il preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica (Corte Giust. CE, sez. V, 18 novembre 1999, sentenza cd. Teckal causa C107/98; Corte Giust. UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13)”*.

Sul punto, la più recente interpretazione della Cassazione Civile Sezioni Unite n. 20632/2022 pubblicata il 28/06/2022 ha affermato: *“12. Tirando le fila di quanto finora si è considerato, si deve dunque affermare che il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio e, quindi, non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell’obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell’attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano”*.

In astratto, la società si può definire *“in house”* quando esiste per perseguire finalità pubbliche. Infatti, la realizzazione delle finalità pubbliche rappresenta il criterio direttivo dell’attività di controllo, configurandosi quale elemento di raccordo funzionale tra la società in house e l’ente pubblico socio. Invero, l’attività della società *in house* e il controllo che l’ente pubblico esercita su di essa devono essere sempre orientanti all’interesse della collettività, in quanto la società e l’ente pubblico sono collegati dal compito comune che devono svolgere. Lo strumento per concretizzare lo spazio attuativo del controllo non può essere identificato esclusivamente nello statuto, potendo pervenire pure dall'esterno della società in house, ovvero dal quadro normativo che si riverbera anche nel potere direzionale a mezzo di controllo che è attribuito all'ente pubblico. Infatti, il potere di controllo può derivare sia da regole interne, come lo Statuto, sia da leggi esterne che conferiscono all’ente il potere di dare ordini diretti.

In concreto, per definire una società *“in house”* non è sufficiente la sussistenza di requisiti in astratto, ma si deve analizzare il suo funzionamento in concreto. Lo scopo e le modalità, dunque, del fenomeno giuridico dell’attività *“in house”* si avvincono alla concretezza del caso. La società in house diventa parte integrante della Pubblica Amministrazione, quindi se gli amministratori commettono illeciti, non rispondono solo davanti al giudice civile, ma possono essere giudicati dalla Corte dei Conti per danno erariale. Inoltre, la società partecipata può prendere decisioni utili al perseguimento di finalità estranee alle esigenze societarie e convenienti per l’ente pubblico. Questo perché l’ente pubblico non è un semplice socio, in quanto è dotato di un plus ontologico consistente nel potere di decidere sulla vita della società in virtù di un rapporto di dipendenza totale.

In relazione al requisito dell’attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house, si deve registrare che l’art. 5, comma 7 del Dlgs 50/2016 prevedeva che l’80% del fatturato della società in house deve essere generato dai compiti affidati dall’ente socio. Tale norma ha fatto

sorgere un dibattito giuridico, per cui ci si chiedeva se, per definire una società come "in house", bastasse che l'80% del fatturato venisse dall'ente socio (dato quantitativo) o se bisognasse guardare anche alla natura dei servizi resi e a quanto fossero essenziali per l'ente (dato qualitativo). Gli orientamenti prevalenti sul punto ammettevano una valutazione qualitativa e non solo quantitativa. Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, la disciplina dell'attività prevalente è stata riportata nell'art. 10, Dlgs 36/2023, il quale conferma il limite dell'80% del fatturato, ma la giurisprudenza maggioritaria afferma che nel restante 20% la società deve rispettare la concorrenza.

Diversamente il Tuspp, all'art. 16, prevede:

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

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

Nel caso della società in house per la gestione delle farmacie comunali, il limite dell'attività prevalente non può essere misurato sul fatturato, ma dovrà fare riferimento al nesso di causa - effetto direttamente imputabile ai ricavi conseguiti rispetto ai compiti assegnati alla società. A titolo esemplificativo, si riportano dal bilancio 2024 della società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. i ricavi che compongono il valore della produzione, nonché le variazioni intervenute nelle singole voci rispetto all'esercizio precedente:

Descrizione	Esercizio precedente	Esercizio corrente	Variazione	Var. %
Ricavi vendite e prestazioni	3.113.186,00 €	3.316.884,00 €	203.698,00 €	6,54 %
Altri ricavi e proventi	67.610,00 €	73.774,00 €	6.164,00 €	9,12 %
Totali	3.180.796,00 €	3.390.658,00 €	209.862,00 €	

3. REQUISITI PER L’AFFIDAMENTO A SOCIETA' IN HOUSE

3.1 Struttura societaria

Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. è una società a responsabilità limitata, avente sede in Tavagnacco (UD), Piazza B. Di Prampero n. 7/A, costituita in data 17/01/2006 ed iscritta nel Registro delle Imprese di Udine, con medesima denominazione sociale, il 02/02/2006.

Inizialmente l'unica sede era a Tavagnacco (UD), in Piazza di Prampero n. 7/A, ma in seguito il servizio è stato dislocato in più sedi ubicate, oltre che in Piazza di Prampero, anche in via Enrico Fermi n. 100 e in Piazza Libertà n. 23. Successivamente, sono stati accorpati anche gli ambulatori dove vengono svolte attività mediche. In particolare, oltre alle attività compiute da medici di base, negli ambulatori della Farmacia Comunale vengono svolte attività di reumatologia, fisioterapia, ginecologia, nello specifico legate ai disturbi della menopausa, e ortopedia, in particolare connesse alle patologie del ginocchio e dell'anca.

In un primo momento, la forma giuridica era quella di una società a responsabilità limitata con amministratore unico, nella persona del Segretario Comunale *pro tempore* del Comune di Tavagnacco. In data 01/03/2024 è stata effettuata una variazione della forma giuridica, per cui attualmente trattasi di una società partecipata interamente dal Comune di Tavagnacco.

La società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l., all'atto della sua costituzione, aveva come oggetto esclusivo l'attività di gestione delle farmacie nei limiti numerici e territoriali consentiti dalle disposizioni normative vigenti. In data 21/12/2023, tuttavia, è stata compiuta una variazione dell'oggetto sociale precedente, per consentire a Farmacia di gestire anche altri servizi come, ad esempio, “Abitare Possibile”, che implica la concessione di strutture ad utenti over 65 autosufficienti.

Al momento della sua costituzione, la società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. aveva un amministratore unico, identificato nella persona del Segretario Comunale *pro tempore* del Comune di Tavagnacco. Attualmente, la società è amministrata da un consiglio di amministrazione, formato da 3 componenti. I soci, che non partecipano all'amministrazione, hanno diritto di ricevere notizie sullo svolgimento degli affari sociali e di consultare libri sociali e documenti relativi alla gestione societaria. In ogni caso è nominato un sindaco unico, ovvero un collegio sindacale, affinché eserciti il controllo pubblico di cui all'art. 3 D.Lgs. 175/2016.

3.2 Controllo analogo

La società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. è assoggettata al controllo analogo da parte del Comune di Tavagnacco, in quanto unico affidatario di servizi pubblici, ai sensi dell'art. 16, Dlgs 175/2016 e dell'art. 28 *bis* dello Statuto, con le modalità riportate nella delibera di Giunta Comunale n. 93 del 30.07.2024.

Attraverso questo controllo l'Ente risulta essere pienamente in grado di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni rilevanti della vita societaria, essendo peraltro riconosciuto allo stesso poteri di direzione, di nomina e revoca degli amministratori, poteri di vigilanza in materia di bilancio e di qualità dell'amministrazione, poteri ispettivi dei piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari della società; qui va peraltro evidenziato che tale potere si affianca a quello riservato al socio di maggioranza, ossia al Comune di Tavagnacco, di determinazione della politica tariffaria.

Dal verbale di controllo analogo del 01.10.2025, che riporta i dati generali relativi alla Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l., è inoltre emersa la possibilità di far diventare la Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. una Società Benefit (SB), ossia un'impresa che, oltre a perseguire il profitto, integra nel proprio statuto e nei suoi obiettivi la creazione di benefici per la società e per l'ambiente in modo responsabile e trasparente, nonché di attivare il servizio di *deblistering*, che consiste nel sconfezionare i farmaci industriali e nel riconfezionarli in dosi unitarie personalizzate.

4. RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO

Il ricorso al mercato non è sufficiente a garantire la qualità del servizio farmaceutico erogato nel Comune di Tavagnacco. Infatti, secondo i dati riportati dallo studio «*il Settore delle Farmacie*» redatto dall'Area Studi Mediobanca, nel settembre 2022:

- «*il mercato della salute rappresenta un ambito più ampio di quello farmaceutico. Esso comprende i farmaci e un insieme di prodotti, commercializzati da farmacie, parafarmacie e altri punti vendita autorizzati, afferenti alla sfera della salute tra i quali rientrano i c.d. 'prodotti notificati' (quali gli integratori, i preparati per uso erboristico, gli omeopatici e presidi medicochirurgici), i nutrizionali, i parafarmaci e i prodotti per l'igiene e la bellezza*»;
- «*il mercato della salute poggia su una rete di punti vendita composta nel 2021 da 19.901 farmacie, 4.046 parafarmacie e 462 corner della GDO. Tutti questi canali hanno vissuto dal 2010 una rilevante espansione, più evidente per i corner (+68%) e le parafarmacie (+61,1%). Per le farmacie la crescita è stata dell'11,8%*»;
- «*il fatturato complessivamente sviluppato dalle farmacie italiane*» è risultato nel 2021 «*in calo del 4% dal 2015. La contrazione del giro d'affari ha interessato tutte le referenze, dai farmaci con ricetta (-9,3%) a quelli senza (-5,3%) fino a tutti i comparti del non farmaceutico, con la sola notevole eccezione dei prodotti notificati che, trainati per lo più dagli integratori, hanno segnato una progressione del 32,9% sul 2015. I farmaci con ricetta rappresentano il 56,9% delle vendite totali delle farmacie (60,1% nel 2015), quelli senza prescrizione sono stabili attorno al 9%, mentre i notificati sono cresciuti dal 12,1% al 16,7%*»;

- *«la dinamica avversa del fatturato complessivo e di quello unitario trova giustificazione nel riassortimento della domanda e nei minori volumi venduti, più che nella dinamica dei prezzi. Quanto al primo fattore, si ricorda la ricomposizione occorsa in termini di farmaci coperti da brevetto, a brevetto scaduto o generici, ove evidentemente sono i primi a offrire le quotazioni unitarie più alte. Nel 2010 il 41,3% delle vendite era rappresentato da farmaci con brevetto, il 41,5% da referenze con brevetto scaduto e il residuo 17,2% da generici. **Nel 2021 i farmaci brevettati sono calati al 24%, quelli a brevetto scaduto sono saliti al 45,2%, mentre i generici sono arrivati al 30,8%, quasi raddoppiati»;***
- *«al di là della vendita di prodotti medicinali e non, alcune farmacie risultano già coinvolte, con prospettive di intensificazione ulteriore, in attività di **erogazione di servizi**: dalla consegna di medicinali a domicilio, alla prestazione di cure domiciliari per anziani o disabili (nursing home), dal primo soccorso e relativi follow-up, al rinnovo di prescrizioni per pazienti cronici, dalla cura domiciliare con controllo delle terapie, fino alla sostituzione di dosaggio o tipologia di farmaco e alla modifica di trattamenti già prescritti. Nel 2021 sono state 5.894 le farmacie che hanno dispensato servizi di diagnostica, con un incremento del 10% sul 2020, per un totale di 250.946 prestazioni, in crescita del 79% sull'anno precedente (in media si tratta di 43 prestazioni all'anno per singola farmacia). Le prestazioni erogate nel 2021 hanno riguardato per il 64% elettrocardiogrammi (+87% sul 2020), per il 22% monitoraggi di holter cardiaci (+69%) e per il residuo 14% rilevazioni della pressione arteriosa sulle 24 ore. Oltre a rappresentare fonti di ricavo con più alta marginalità, i servizi rappresentano anche un'occasione per decongestionare le strutture sanitarie e promuovere un modello di assistenza maggiormente ispirato alla prossimità territoriale»;*
- *«l'**e-commerce** rappresenta uno strumento essenziale nell'ottica di poter realizzare un modello di farmacia omnicanale. La maggior parte delle vendite on-line in Italia fa capo alle farmacie (siano esse fisiche con proprio portale o esclusivamente digitali) **il cui giro d'affari si è attestato nel 2021 a 437 milioni, in crescita del 14% sui 383 milioni del 2020** che a loro volta segnavano una progressione di oltre il 66% dai 230 milioni del 2019. Tra il 2021 e il 2019 la crescita è stata quindi del 90%. Il mercato mostra un discreto livello di concentrazione con i primi cinque player che ne rappresentano il 40%. Nell'insieme, tuttavia, il fenomeno è ancora marginale e certamente con un forte potenziale davanti a sé. Tenuto conto che solo i prodotti SOP possono essere venduti in Italia tramite e-commerce, l'on-line veicola circa il 4,2% del mercato».*

Le ragioni del mancato ricorso al mercato emergono anche dal report redatto da Federfarma nell'aprile 2024 «La farmacia italiana 2024», il quale conferma sostanzialmente le tendenze registrate dall'Area Studi Mediobanca nel settembre 2022, rilevando che:

- *«il fatturato delle farmacie è composto per il 56% da farmaci con ricetta (di fascia A cioè a carico del SSN, e di fascia C, cioè a carico del cittadino). Tale quota di fatturati negli ultimi anni è in calo soprattutto a seguito dei tagli apportati alla spesa farmaceutica convenzionata e alla diffusione dei medicinali equivalenti, che hanno prezzi più bassi rispetto a quelli coperti da brevetto. Il calo di fatturato, nei mesi più critici dell'emergenza sanitaria, si è esteso anche al settore commerciale. Dopo il calo del 2020, il fatturato è risalito nel 2021, nel 2022 e nel 2023»;*
- *«con il decreto-legge n. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006 è stata consentita la vendita di tutti medicinali senza obbligo di ricetta medica negli esercizi commerciali (parafarmacie e corner dei supermercati), alla presenza di un farmacista. Per aprire un punto vendita di farmaci senza ricetta è*

sufficiente una semplice comunicazione al Ministero della salute e alla Regione». Le quote di mercato nel 2023 sono risultate per i farmaci senza ricetta (Automed e S.P.): del 3,4% per i super iper – corner; del 5,8% per le parafarmacie e del 90,8 % per le farmacie; per i farmaci senza ricetta + commerciale: del 6,9 % per i super iper – corner; del 7,2% per le parafarmacie e del 85,9% per le farmacie;

- «i servizi maggiormente offerti in farmacia sono: monitoraggio dei parametri (misurazione della pressione: 97,7%; misurazione del peso: 83,2%); prenotazione di farmaci ed altri prodotti da ritirare (88,5%); test/analisi di prima istanza quali l'esame della glicemia (81,6%), del colesterolo (78,4%); dei trigliceridi (73%); CUP (77,4%); telemedicina (65,5%). Per quanto riguarda i cittadini, i servizi a maggiore fruizione sono la prenotazione di farmaci e altri prodotti da ritirare in farmacia (86,5%), il tampone Covid-19 (76,8%), il monitoraggio dei parametri (46,3%), il CUP (38,7%) e le preparazioni galeniche (34%)»;

- «ben il 71,8% delle farmacie ha dichiarato di avere svolto negli ultimi 12 mesi campagne di screening per individuare soggetti a rischio: nello specifico per patologie oncologiche (nel 78,9% delle farmacie), patologie croniche e cardiovascolari (nel 35% delle farmacie). Le attività svolte in questa direzione sono principalmente la consegna del materiale informativo (71,9%), l'esecuzione di test/esami diagnostici attraverso la telemedicina (60,7%), la misurazione di parametri vitali (50,0%) la compilazione di questionari»;

- «nel 2023 sono state erogate 492.452 prestazioni di telemedicina (+40% rispetto al 2022)». «Nel 2023 sono stati effettuati 329.879 elettrocardiogrammi, 102.139 monitoraggio anche tramite holter cardiaco e 60.434 monitoraggi holter della pressione arteriosa»;

- «Le farmacie da tempo hanno puntato sulla digitalizzazione per rendere più efficace ed efficiente il servizio; dal 1999 trasmettono alla Pubblica Amministrazione i dati dei farmaci erogati in SSN, garantendo un monitoraggio in tempo reale. Hanno inoltre attivato una serie di servizi di grande utilità per i cittadini, sempre in collaborazione con la PA. Le farmacie garantiscono, ad esempio, l'invio dei dati degli scontrini fiscali all'Agenzia dell'Entrate per la realizzazione del 730-precompilato. Grazie all'impegno delle farmacie, inoltre, le ricette elettroniche costituiscono ormai il 96% del totale. La dematerializzazione delle ricette consente di ridurre i costi, ma anche di aumentare ulteriormente la trasparenza e di agevolare il cittadino che, a partire dalla fase pandemica, può ritirare i farmaci comunicando alla farmacia solamente il NRE, cioè il numero delle ricette elettroniche, e il codice fiscale. Il collegamento in rete delle farmacie ha consentito di interfacciarsi con le piattaforme di Regione e della ASL per garantire la tracciabilità dei test antigenici rapidi e delle vaccinazioni anti-Covid19 (e poi anche antinfluenzali), somministrati in farmacia con enormi vantaggi per i cittadini e per la Pubblica Amministrazione. Sempre sul fronte delle applicazioni informatiche, le farmacie utilizzano piattaforme web per l'erogazione di farmaci in distribuzione per conto (come GOpenDCP) e dell'assistenza integrativa (GOpenCare). Tali piattaforme consentono di monitorare la distribuzione dei prodotti erogati dal SSN, garantendo trasparenza e riducendo gli sprechi: i pazienti, infatti, ritirano solamente i quantitativi di prodotti di cui hanno effettivamente bisogno, a differenza di quanto avviene con la distribuzione diretta».

In sintesi, dallo studio “Il Settore delle Farmacie” emerge che non è conveniente il ricorso al mercato nel caso di specie, dal momento che sussiste una dinamica avversa del fatturato complessivo che trova giustificazione nel riassortimento della domanda e nei minori volumi venduti, considerato che nel 2021 i farmaci brevettati sono calati al 24%. Come dimostrato dal report redatto da Federfarma nell'aprile 2024 «La farmacia italiana 2024», sarebbe auspicabile ricorrere ai servizi resi dalle farmacie pubbliche.

In particolare, l'erogazione dei servizi da parte di Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. dimostra che non è necessario ricorrere al mercato perché consente di ridurre i costi, aumentare la trasparenza e agevolare il cittadino.

Alla luce di quanto illustrato, è possibile affermare che l'erogazione del servizio farmaceutico oggetto della presente relazione, interviene in una situazione in cui il libero mercato non si rivelerebbe ugualmente efficiente.

Attraverso l'affidamento diretto del servizio alla propria partecipata, l'Ente è, peraltro, in grado di scongiurare, all'origine, il verificarsi di pratiche scorrette e condotte abusive (di posizione dominante) da parte del gestore. Inoltre, si garantisce il tempestivo intervento da parte della società partecipata con riduzione, ai minimi, dei disagi per l'utenza ed ottimizzazione dei costi.

La scelta dell'affidamento *in house* trova la sua ragion d'essere anche nella conformazione del territorio del Comune di Tavagnacco. Trattasi di un territorio ad area vasta che comprende diverse frazioni (Adegliacco, Colugna, Feletto ecc...) situato alle porte della città di Udine. Nonostante la vicinanza alla città, i cittadini del Comune di Tavagnacco hanno delle difficoltà nel raggiungere le farmacie cittadine. Per questo, è auspicabile la presenza di farmacie gestite interamente dal Comune di Tavagnacco.

Infatti, la forma della farmacia comunale è quella più adeguata al caso di specie perché, a differenza della farmacia privata che offre soltanto i servizi standard previsti dalla legge, la farmacia comunale può offrire servizi socio-sanitari aggiuntivi in base alle esigenze dei cittadini, come consegna a domicilio, assistenza in collaborazione con i servizi sociali e punto prelievi.

5. BENEFICI ATTESI PER LA COLLETTIVITA'

Attraverso l'affidamento di cui in oggetto, l'Ente intende garantire l'erogazione del servizio farmaceutico nel rispetto dei principi di universalità, socialità ed accessibilità dei servizi.

Il principio di universalità garantisce che i servizi siano accessibili a tutti i cittadini, rimuovendo gli ostacoli che impediscono la loro piena partecipazione alla vita economica e sociale, al fine di soddisfare i bisogni di tutti i cittadini e assicurare la centralità dell'utente.

Il principio di socialità, invece, si riferisce all'orientamento dei servizi verso il soddisfacimento dei bisogni della comunità e alla promozione dello sviluppo economico e civile e implica che i servizi siano progettati e gestiti in modo da promuovere la partecipazione e l'inclusione sociale di tutti i cittadini.

Infine, il principio di accessibilità si definisce come la capacità di un servizio di essere utilizzato da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza bisogno di adattamenti o progettazioni specializzate.

I servizi già offerti da Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. sono rispettosi di questi principi, in quanto la farmacia situata a Tavagnacco (UD), in via Enrico Fermi n. 100, Fraz. Feletto Umberto, offre alla clientela, oltre alla mera distribuzione di farmaci, diversi servizi.

È attivo il servizio CUP, che consente al cittadino la prenotazione di esami del sangue o di visite specialistiche in regime convenzionato o di libera professione e che consente lo spostamento o l'annullamento delle stesse.

Viene effettuata la dispensazione e l'accoglimento del kit per l'esame del sangue occulto, che rientra nei programmi di screening regionali per la prevenzione dei tumori del colon-retto che viene promosso dai 50 ai 69 anni con cadenza biennale.

Si può, inoltre, prenotare gratuitamente il prelievo di sangue per l'esecuzione dello screening regionale HCV (epatite C).

In spazi dedicati vengono effettuate la misurazione della pressione arteriosa, della glicemia (concentrazione di glucosio nel sangue), dell'emoglobina glicata (esame del sangue che misura la media dei livelli di glucosio nel sangue negli ultimi 2-3 mesi), del profilo lipidico (esame che misura i livelli di grassi come il colesterolo totale, HDL (colesterolo buono), LDL (colesterolo cattivo) e trigliceridi, fondamentale per valutare il rischio cardiovascolare e monitorare la salute di cuore e arterie.

In una stanza dedicata vengono eseguite le analisi di secondo livello, ovvero l'elettrocardiogramma (esame diagnostico non invasivo e indolore che registra l'attività elettrica del cuore), l'holter pressorio (esame diagnostico non invasivo e indolore che registra la pressione sanguigna di una persona per 24 ore, misurandola ad intervalli regolari di giorno e di notte), l'holter cardiaco (esame diagnostico non invasivo che registra l'attività elettrica del cuore "ECG" per 24 o 48 ore), tutti esami con collegamento a centri medici accreditati per la refertazione in tempi rapidi.

È possibile, inoltre, usufruire della foratura dei lobi delle orecchie, sempre in spazi ed orari dedicati.

Un altro servizio che viene offerto alla clientela è il noleggio di apparecchiature elettromedicali quali, ad esempio, il tiralatte elettrico, l'apparecchio automatico per la misurazione della pressione sanguigna, l'inalatore di acque termali (apparecchio per effettuare inalazioni di acque termali in ambito domiciliare per il benessere delle vie respiratorie), la bilancia pesabambini, l'apparecchio per l'aerosol terapia.

È altresì possibile il noleggio di ausili sanitari, anche a breve termine come, ad esempio, sedie a rotelle, deambulatori, strumenti per la magnetoterapia, stampelle e tanti altri, in collaborazione con una ditta operante nel settore e presente sul territorio comunale.

Ogni settimana, inoltre, dal lunedì al venerdì dalle 10:30 alle 11:30 è possibile accedere, sempre negli spazi dedicati, al servizio infermieristico in maniera completamente gratuita per infiltrazioni, medicazioni, rimozione punti di sutura e per ricevere assistenza specifica e consigli personalizzati.

Sono inoltre organizzati alcuni eventi pensati per il benessere psicofisico del cliente, quali giornate dedicate al trucco personalizzato con la nostra responsabile del reparto cosmetico o beauty di aziende partner, test gratuiti per l'udito (in collaborazione con un Istituto esperto in riabilitazione uditiva), analisi del capello, analisi del ritorno venoso (screening non invasivo che valuta l'efficienza della circolazione nelle gambe), MOC ad ultrasuoni (esame che misura la densità minerale ossea al calcagno per valutare il rischio di osteoporosi e fratture in modo rapido), sempre in collaborazione con professionisti di aziende partner, consigli per i nostri amici a 4 zampe.

Nel corso dell'anno la farmacia aderisce a delle giornate organizzate a livello nazionale, volte alla raccolta di farmaci in favore di Enti ed Associazioni Regionali (Banco Farmaceutico e In Farmacia per i Bambini).

All'esterno della Farmacia è stato, inoltre, posizionato uno strumento Dae all'utilizzo del quale, nel caso ci fosse un'emergenza, tutto il personale operante in Farmacia è stato formato.

In farmacia viene data alla clientela la possibilità di attivare una Fidelity Card, non nominativa, volta alla raccolta di punti ogni acquisto effettuato (farmaci esclusi) i quali, al raggiungimento di determinate soglie, danno la possibilità di usufruire di determinati sconti sugli acquisti futuri.

Alla Farmacia, inoltre, è stata affidata in gestione dal Comune di Tavagnacco la struttura "Abitare Possibile". Tale struttura è una residenza che mette a disposizione di utenti over 65, autosufficienti, n. 10 monolocali completi di arredo, stoviglie ed utenze. Al momento sono stati concessi in uso (previo bando) n. 9 monolocali. La struttura è seguita dall'impiegata della Farmacia e recentemente è entrata in organico una seconda impiegata che opera in pianta stabile presso l'ufficio allestito in sede. Inoltre, una volta alla settimana, tendenzialmente sempre il giovedì, è presente in struttura anche il servizio infermieristico per gli utenti residenti.

L'affidamento del servizio farmaceutico alla società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. consente di supportare altresì la gestione *in house* della struttura "Abitare Possibile".

Nello stesso stabile in cui si trova la Farmacia, al civico n. 98 di Via Enrico Fermi, si trovano, al primo e secondo piano, alcuni locali di proprietà della Farmacia concessi in locazione a medici o professionisti del settore medico, in particolare un medico specializzato in reumatologia, due ginecologhe esperte in disturbi della menopausa, e un chirurgo ortopedico, che si occupa delle patologie del ginocchio e dell'anca.

Nell'ala est, invece, si trova il punto Butterfly, centro di prelievi e analisi con esperienza pluriennale in esami di laboratorio. Trattasi di un centro prelievi non convenzionato con il Sistema Sanitario Nazionale, ma che offre ogni tipologia di esame (esami del sangue, esami delle urine, esami delle feci, esami genetici, esami batteriologici, esami citologici, medicina del lavoro, check up completi, tamponi), garantendo risultati di massima qualità ed una refertazione tempestiva, presso il quale si può accedere con prenotazione, qualora ci si voglia assicurare una fascia oraria per evitare eventuali attese, ma anche senza appuntamento, presentandosi negli orari e giorni dedicati al servizio prelievi (dal lunedì al sabato dalle 7:00 alle 10:00).

Il medesimo centro offre anche la possibilità, qualora la persona non riesca ad accedervi direttamente, di effettuare un prelievo a domicilio.

Lo stesso ambulatorio dove opera il Centro Butterfly, negli orari in cui quest'ultimo non è operativo, dopo scrupolosa sanificazione, è concesso in locazione ad una specialista in dermatologia, tricologia, medicina estetica e dermato-oncologia.

Gli altri due ambulatori presenti nella stessa unità immobiliare sono concessi in locazione rispettivamente ad un gastroenterologo esperto in malattie infiammatorie croniche intestinali ed endoscopia digestiva, e ad un oculista specializzato in chirurgia della cataratta, retina e glaucoma.

Tutti i medici di cui sopra operano in regime di libera professione.

La Farmacia Comunale di Tavagnacco, situata in piazza B. di Prampero 7/A, offre, attualmente, in aggiunta alla dispensazione dei farmaci e alla consulenza sul loro utilizzo, i servizi che vengono illustrati come segue.

In una saletta dedicata vengono effettuate analisi di prima istanza su sangue capillare che rappresentano un primo screening su alcuni parametri da far valutare al medico. Tra questi ci sono la misurazione della glicemia e dell'emoglobina glicata, utili per valutare il metabolismo del glucosio e il rischio di diabete, del colesterolo totale, HDL, LDL e trigliceridi per monitorare la salute di cuore e arterie.

Sono disponibili analisi di secondo livello, quali la misurazione della pressione arteriosa, e servizi in telemedicina, in collegamento con centri di cardiologia accreditati dalle Regioni, che comprendono l'elettrocardiogramma, l'Holter cardiaco (o elettrocardiogramma dinamico) e l'Holter pressorio. Gli esami vengono refertati da cardiologi ospedalieri e la Farmacia li può ricevere in tempi rapidi.

È attivo il servizio CUP, che consente al cittadino la prenotazione di esami del sangue, esami strumentali e di visite specialistiche in regime convenzionato o di libera professione e che consente la modifica o l'annullamento degli stessi. Il servizio CUP è particolarmente apprezzato dai clienti più fragili che hanno più problemi di mobilità o di dimestichezza coi sistemi informatici.

Dall'autunno 2024 la Farmacia offre il servizio di vaccinazione antinfluenzale e anti-Covid in convenzione col Sistema Sanitario Regionale. Presumibilmente questa attività potrà essere ampliata agli altri vaccini previsti dal Piano Nazionale di Prevenzione Vaccinale (PNPV), secondo la legge 2 dicembre 2025, n. 182, art. 60, 61 e 62.

Ogni settimana, inoltre, dal lunedì al venerdì dalle 9:00 alle 10:00, è possibile accedere, sempre negli spazi dedicati, al servizio infermieristico gratuito per medicazioni, iniezioni, rimozione punti di sutura e per ricevere assistenza specifica e consigli personalizzati.

Viene fornito anche il servizio di prelievo di sangue venoso a domicilio. Previa prenotazione e pagamento del servizio in farmacia, l'infermiera si reca direttamente al domicilio del paziente per effettuare il prelievo. Il campione viene portato al distretto sanitario di riferimento ed elaborato presso l'Ospedale Santa Maria della Misericordia di Udine in regime di SSN. Il ritiro del referto viene effettuato dall'infermiera (se esente ticket) o dal paziente (se non esente).

La Farmacia aderisce al programma Regionale di Screening del colon-retto, che consiste nella dispensazione e accoglimento del kit per l'esame del sangue occulto, e viene proposto dai 50 ai 69 anni con cadenza biennale. È finalizzato alla prevenzione dei tumori.

Si può anche prenotare gratuitamente il prelievo di sangue per lo Screening Regionale HCV (epatite C).

Alla clientela viene offerto anche il noleggio di apparecchiature elettromedicali quali, ad esempio, il tiralatte elettrico, l'inalatore di acque termali, la bilancia pesabambini, l'apparecchio per l'aerosol terapia.

È possibile, inoltre, usufruire della foratura dei lobi delle orecchie dall'età di 6 anni in su, in spazi dedicati e su appuntamento.

In collaborazione con un Istituto esperto in riabilitazione uditiva viene effettuato ogni due mesi il controllo gratuito dell'udito a tutte le persone interessate.

Anche nella Farmacia di Tavagnacco viene data alla clientela la possibilità di attivare una Fidelity Card, non nominativa, volta alla raccolta di punti ad ogni acquisto effettuato (farmaci esclusi).

Al raggiungimento di determinate soglie si ottengono buoni sconto di valore crescente utilizzabili sugli acquisti successivi.

Vengono inoltre organizzati degli eventi pensati per il benessere psicofisico del cliente, quali giornate dedicate alla consulenza dermocosmetica in collaborazione con le nostre aziende partner, analisi del ritorno venoso (screening non invasivo che valuta l'efficienza della circolazione nelle gambe), valutazione della qualità del sonno (tramite questionari accreditati), ultrasonometria ossea (fornisce un'indicazione della resistenza ossea e della predisposizione del paziente alla frattura osteoporotica). Nel corso dell'anno la farmacia aderisce a Giornate organizzate a livello Nazionale, volte alla raccolta di farmaci in favore di Enti ed Associazioni Regionali (Banco Farmaceutico e In Farmacia per i Bambini).

All'esterno della Farmacia è stato inoltre posizionato uno strumento DAE (defibrillatore automatico esterno) all'utilizzo del quale, nel caso ci fosse un'emergenza, tutto il personale operante in Farmacia è stato formato.

Di fronte all'entrata della Farmacia si trovano due ambulatori medici di proprietà del Comune di Tavagnacco, che la Farmacia ha preso in locazione e messo a disposizione di due medici di base e di un fisioterapista.

La Farmacia di Tavagnacco S.r.l. ha anche ottenuto in locazione uno stabile in Via Madonnina n. 4, a pochi metri dall'immobile dov'è ubicata la Farmacia, per realizzare un ambulatorio con gli spazi previsti dalla legge, da dedicare ai servizi della Farmacia e per l'allestimento del locale da dedicare all'attività di Deblistering (sconfezionamento di farmaci industriali e loro riconfezionamento personalizzato su indicazione medica), il cui inizio è previsto nei primi mesi del 2026.

La Farmacia ha infine preso parte all'organizzazione di giornate di informazione e prevenzione in collaborazione col Comune di Tavagnacco e con alcune Associazioni esperte in prevenzione dei tumori, dell'ictus cerebrale e del diabete tramite l'attività sportiva, mettendo a disposizione locali, personale e strumentazione della Farmacia. Le iniziative comprendono sia serate formative con medici specialisti volontari, sia visite senologiche ed otorinolaringoiatriche finalizzate a sensibilizzare la popolazione all'importanza della prevenzione tramite gli esami strumentali e le visite specialistiche offerti dal SSN. Sono stati effettuati anche ecodoppler dei tronchi sovraortici e screening della glicemia su sangue capillare.

I sopra indicati servizi resi da Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. comportano dei benefici per la collettività, in quanto agevolano l'accesso del cittadino alla sanità. Infatti, grazie ad alcuni servizi come, ad esempio, il centro prelievi Butterfly, il cittadino può recarsi direttamente nella propria farmacia di fiducia per eseguire un prelievo di routine, senza dover attendere i tempi lunghi degli ospedali. Sempre per quanto riguarda l'esempio dei prelievi, la Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. offre anche un servizio di prelievo a domicilio, che permette anche agli utenti non autosufficienti di usufruire dei servizi sanitari senza recarsi in ospedale.

6. RISULTATI CONSEGUITI IN PREGRESSE GESTIONI *IN HOUSE*

La società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. ha gestito la farmacia comunale a partire dall'01.09.2006, in forza di contratto di servizio approvato con deliberazione giuntale n. 168 del 27.06.2006, assumendo, conseguentemente, l'affidamento del servizio farmaceutico erogato nei

territori di riferimento.

Nella gestione del servizio farmaceutico, la società affidataria ha mantenuto alti livelli qualitativi nell'ambito di un'esperienza ormai consolidata, confermati, tra l'altro, sia dai controlli effettuati dai soggetti istituzionali competenti nel corso del precedente affidamento sia, in generale, dalla qualità percepita del servizio da parte degli utenti ed in generale dall'elevato numero dei consumatori, che si è mantenuto costante.

La qualità del servizio offerto da Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. è ricavabile anche dagli ultimi dati di bilancio. Infatti, negli ultimi anni il bilancio della partecipata si è chiuso in positivo. In particolare, il Bilancio dell'esercizio chiuso al 31/12/2024, composto da Stato Patrimoniale, Conto Economico e Nota integrativa, corrisponde alle risultanze delle scritture contabili regolarmente tenute ed è stato redatto in ossequio alle disposizioni previste agli artt. 2423 e 2423-bis del Codice Civile (di seguito anche "c.c."), nonché ai principi contabili ed alle raccomandazioni contabili elaborati dall'Organismo Italiano di Contabilità (O.I.C.).

In particolare, nella redazione del bilancio sono stati osservati i seguenti principi:

- la valutazione delle singole voci è stata fatta ispirandosi a principi di prudenza e nella prospettiva della continuazione dell'attività, nonché tenendo conto della sostanza dell'operazione o del contratto;
- sono stati indicati esclusivamente gli utili effettivamente realizzati nell'esercizio;
- sono stati indicati i proventi e gli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla loro manifestazione numeraria;
- si è tenuto conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la sua chiusura;
- gli elementi eterogenei inclusi nelle varie voci di Bilancio sono stati valutati distintamente.

Inoltre, sono stati applicati i seguenti criteri previsti dall'art. 2426 c.c.:

- le immobilizzazioni immateriali sono state iscritte al costo di acquisizione, comprensivo degli oneri accessori di diretta imputazione;
- le immobilizzazioni materiali sono state iscritte in Bilancio al costo di acquisto. Tale costo è comprensivo degli oneri accessori e dei costi di diretta imputazione e dei costi di smantellamento e rimozione del cespite e/o ripristino del sito, nel momento in cui tali obbligazioni sono assunte;
- i crediti iscritti tra le immobilizzazioni finanziarie sono stati iscritti sulla base del loro presumibile valore di Realizzo;
- le rimanenze sono state iscritte al minore tra il costo d'acquisto, comprensivo degli oneri accessori di diretta imputazione e il presumibile valore di realizzo, desumibile dall'andamento del mercato;
- i crediti sono stati iscritti al valore nominale;
- i ratei e risconti sono stati determinati secondo il principio della competenza temporale;
- i debiti sono stati espressi al loro valore nominale e includono, ove applicabili, gli interessi maturati ed esigibili alla data di chiusura dell'esercizio;
- i ricavi e i proventi sono stati iscritti in conformità ai principi contabili vigenti;
- le imposte sul reddito dell'esercizio sono stanziare in applicazione del principio di competenza, e sono determinate in applicazione delle norme di legge vigenti e sulla base della stima del reddito imponibile.

Si riportano di seguito i dati consuntivi del 2024.

Stato patrimoniale sintetico

Attivo		Passivo	
B) Immobilizzazioni		A) Patrimonio netto	
I - Immobilizzazioni	26.155,00 €	I - Capitale	100.000,00€

immateriali			
II - Immobilizzazioni materiali	1.880.153,00€	IV - Riserva legale	20.000,00 €
III - Immobilizzazioni finanziarie	152,00 €	VI - Altre riserve	954.453,00€
Totale immobilizzazioni (B)	1.906.460,00€	IX - Utile (perdita) dell'esercizio	65.162,00 €
C) Attivo circolante		Totale patrimonio netto	1.139.615,00€
I - Rimanenze	387.020,00 €	C) Trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato	115.241,00 €
II - Crediti	205.801,00 €	D) Debiti	1.327.375,00€
IV - Disponibilità liquide	107.172,00 €	E) Ratei e risconti	51.177,00 €
Totale attivo circolante (C)	699.993,00 €		
D) Ratei e risconti	26.955,00 €		
Totale attivo	2.633.408,00€	Totale passivo	2.633.408,00€

Conto Economico a valore aggiunto

Descrizione	31.12.2024	% sui ricavi
Ricavi della gestione caratteristica	3.316.884,00€	
Acquisti e variazioni rimanenze materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	2.086.179,00€	62,9 %
Costi per servizi e godimento beni di terzi	296.017,00 €	8,92 %
VALORE AGGIUNTO	934.688,00 €	28,18 %
Ricavi della gestione accessoria	73.774,00 €	2,22 %
Costo del lavoro	725.805,00 €	21,88 %
Altri costi operativi	46.997,00 €	1,42 %
MARGINE OPERATIVO LORDO	235.660,00 €	7,1 %
Ammortamenti, svalutazioni ed altri accantonamenti	118.648,00 €	3,58 %
RISULTATO OPERATIVO	117.012,00 €	3,53 %
Proventi e oneri finanziari e rettif. di valore di attività finanziarie	-26.583,00 €	-0,8 %
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	90.429,00 €	2,73 %
Imposte sul reddito	25.267,00 €	0,76 %
Utile (perdita) dell'esercizio	65.162,00 €	1,96 %

La farmacia, operativa dal 2006, ha sempre raggiunto risultati positivi sia in termini patrimoniali che economici come dimostrato dai bilanci annuali approvati. I ricavi caratteristici in questi ultimi vent'anni di gestione sono passati dai 0,74 milioni di euro del 2007 ai 3,3 milioni di euro del 2024, in costante crescita. L'apertura della seconda farmacia della società, in frazione di Feletto Umberto, a partire da novembre 2020, ha consentito di raddoppiare i ricavi in soli cinque anni.

Anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ricavi	1.134.956,00 €	1.270.962,00 €	1.501.949,00 €	2.453.146,00 €	2.866.505,00 €	3.113.186,00 €	3.316.884,00 €

L'incremento ha riguardato anche il margine operativo lordo che ha sostanzialmente seguito il trend positivo dei ricavi. Il picco del MOL raggiunto negli anni 2021 e 2022 è dovuto alla congiuntura straordinaria conseguente all'epidemia di Covid-19 che ha visto la farmacia di Feletto Umberto in prima

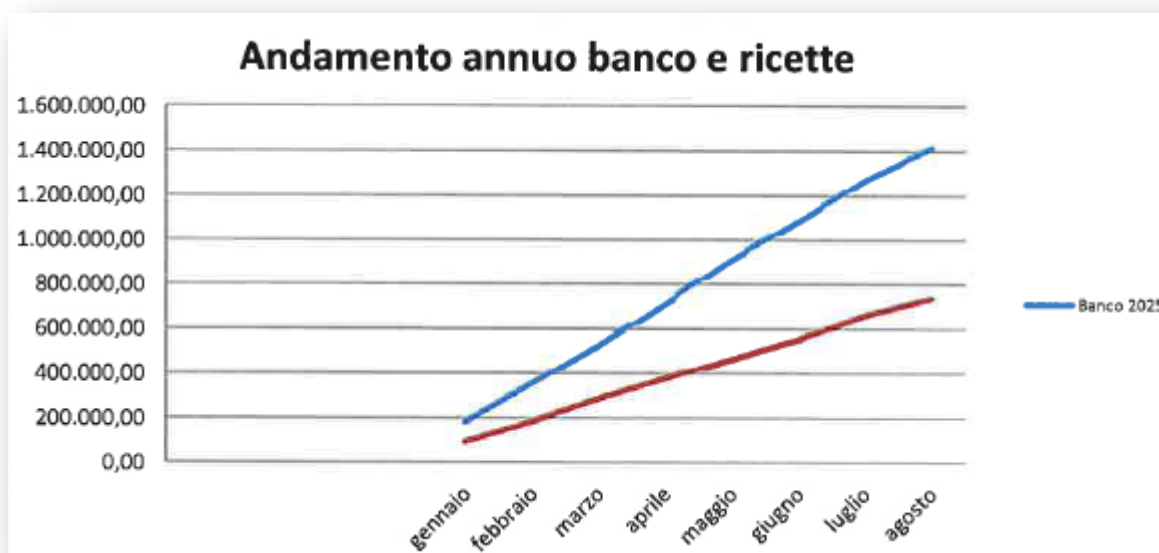
linea nell'effettuazione del servizio di tamponi antigenici alla popolazione.

Anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mol (A-B+amm.ti)	130.598,00 €	186.956,00 €	163.124,00 €	387.935,00 €	416.926,00 €	286.345,00 €	235.660,00 €

Negli anni, la farmacia ha anche consolidato la propria struttura patrimoniale a garanzia della solidità societaria come dimostrato dalla tabella che segue:

Anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totale attivo	670.356,00 €	854.943,00 €	1.439.922,00 €	1.866.643,00 €	2.198.883,00 €	2.688.503,00 €	2.633.408,00 €

Il livello qualitativo dei servizi offerti dalla società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. emerge anche dal sopra citato verbale di controllo analogo del 01.10.2025, il quale riporta il seguente andamento annuo delle vendite al banco farmaci e delle ricette:



Tutto quanto sopra esposto consente di affermare che la scelta di effettuare l'affidamento *in house* del servizio farmaceutico alla società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. trova fondamento negli ultimi dati di bilancio, dai quali è possibile ricavare che la farmacia ha sempre raggiunto risultati positivi sia in termini patrimoniali che economici. Infatti, i ricavi sono in costante crescita e sono raddoppiati a seguito dell'apertura della seconda farmacia a Feletto Umberto. A sostegno della decisione di affidare *in house* il servizio farmaceutico alla società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l., si segnala anche il verbale di controllo analogo datato 01.10.2025, il quale evidenzia che l'andamento annuo delle vendite dei farmaci e delle ricette è in crescita.

7. CONCLUSIONI

Come sopra rappresentato, l'art. 17, comma 2, Dlgs 201/2022 prevede che il Comune deve effettuare l'affidamento *in house* di un servizio di rilevanza economica sulla base di una motivazione qualificata che tenga conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici attesi per la collettività e dei risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*.

Nel caso di specie, le ragioni del mancato ricorso al mercato emergono dallo studio *“Il Settore delle Farmacie”*, il quale evidenzia una dinamica avversa del fatturato complessivo delle farmacie giustificata da un calo al 24% dei farmaci brevettati. Considerata la situazione negativa che riguarda il mercato, il report redatto da Federfarma nell’aprile 2024 *«La farmacia italiana 2024»* sottolinea la necessità di ricorrere ai servizi resi dalle farmacie pubbliche. Infatti, la società Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l., offre servizi che consentono di diminuire i costi, incrementare la trasparenza e favorire il cittadino.

Con riguardo ai benefici attesi per la collettività, i servizi resi da Farmacia Comunale di Tavagnacco s.r.l. agevolano l’accesso del cittadino alla sanità, considerato che gli utenti possono recarsi direttamente nella propria farmacia di fiducia, senza dover attendere le tempistiche delle strutture sanitarie. Inoltre, Farmacia mette a disposizione dei cittadini non autosufficienti alcuni servizi a domicilio.

Relativamente ai risultati conseguiti in pregresse gestioni *in house*, dagli ultimi dati di bilancio si evince che i ricavi di “Farmacia” sono in costante aumento e sono raddoppiati a seguito dell’apertura della seconda farmacia a Feletto Umberto, nonché, dal verbale di controllo analogo datato 01.10.2025, emerge il crescente andamento annuo delle vendite dei farmaci al banco e delle ricette.

Per le motivazioni addotte, il Comune di Tavagnacco intende proseguire nell’affidamento in questione, con le modalità analiticamente esposte.