



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 23 ottobre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Assago (MI)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la richiesta di parere del sindaco del comune di Assago pervenuta il 2 ottobre 2025 (SC_LOM - 19545 - I - 2/10/2025);

VISTA l'ordinanza n. 254 del 3 ottobre 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione della richiesta di parere nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

Il sindaco di Assago chiede un parere sulla qualificazione del servizio svolto dalla società mista che gestisce la farmacia di cui il comune è titolare, sottoponendo a questa Sezione i tre seguenti quesiti, sul presupposto che la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 luglio 2025, pronunciata nella causa C-715/23, avrebbe qualificato il servizio di gestione di una farmacia come servizio sociale:

1. Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria e della programmazione economica

Si chiede di chiarire se la qualificazione del servizio farmaceutico come “servizio sociale” anziché come “servizio di rilevanza economica” ai sensi del D.lgs. 201/2022 modifichi i criteri e gli indicatori da utilizzare nell'analisi di congruità del piano economico-finanziario da porre a base della procedura di selezione, con specifico riferimento agli obblighi di copertura dei costi, alla determinazione della tariffa (o del corrispettivo) e alla valutazione del rischio di perdite strutturali che potrebbero gravare sul bilancio dell'Ente ai sensi degli artt. 81 e 97 della Costituzione, nonché di quanto previsto dall'art. 177 del D.lgs. 36/2023.

2. Sotto il profilo degli obblighi di bilancio e di controllo dell'Ente

Si chiede di chiarire quali siano le implicazioni contabili per il bilancio del Comune di Assago derivanti dalla diversa qualificazione del servizio. Nello specifico, tenuto conto che il servizio è gestito come società mista, si chiede se la classificazione come “servizio sociale” incida sugli obblighi di accantonamento a fronte di eventuali risultati economici negativi della partecipata, ai sensi degli artt. 14 e 21 del D.lgs. 175/2016, e sugli obblighi di monitoraggio periodico finalizzati a garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione, anche in relazione ai poteri che l'Ente deve esercitare sul proprio organismo partecipato, anche ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 201/2022.

3. Sotto il profilo delle funzioni di controllo della Corte dei Conti

Si chiede se la qualificazione del servizio gestito dalla società partecipata (come “di rilevanza economica” o “servizio sociale”) influenzi l'ambito e le modalità di esercizio del controllo sulla gestione da parte di codesta Corte, ai sensi degli articoli 5 e 20 del D.lgs. n. 175/2016.

Si domanda, in altri termini, se la scelta di un modello gestionale rispetto all'altro possa modificare i presupposti per l'assoggettamento della società ai piani di razionalizzazione periodica e agli altri strumenti di vigilanza previsti dal TUSP, la cui corretta applicazione è fondamentale per assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

CONSIDERATO

1. *Sull'ammissibilità.* – La richiesta di parere è ammissibile sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo. Proviene infatti dal legale rappresentante dell'ente locale ed è riconducibile alla materia della contabilità pubblica, trattandosi di questioni attinenti alla gestione del patrimonio comunale, di cui le partecipazioni societarie fanno parte. Né si ravvisano, allo stato degli atti, profili di interferenza dell'ausilio consultivo della Sezione con provvedimenti concreti già assunti o da assumere dall'amministrazione comunale, o con le funzioni giurisdizionali e requirenti di questa Corte o di altre magistrature.

2. *Nel merito.* – L'interrogante, dunque, pone le questioni sopra riportate sulla qualificazione del servizio farmaceutico. Ad avviso di questa Sezione, tuttavia, deve ritenersi più appropriato affrontarle in termini di disciplina applicabile ai diversi aspetti del servizio, che non richiedono una qualificazione necessariamente univoca per individuare le disposizioni applicabili alle diverse vicende organizzative e gestionali di una farmacia comunale.

2.1. Le modalità di gestione delle farmacie comunali, infatti, come ricordato ripetutamente anche da questa Sezione, continuano a essere disciplinate dalla legge 2 aprile 1968, n. 475, in particolare dall'articolo 9, che al comma 1, così come sostituito dall'articolo 10 della legge 8 novembre 1991, n. 362, prevede che:

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 [...]

Con deliberazione n. 348/2017/PAR del 6 dicembre 2017, inoltre, questa Sezione ha svolto, tra l'altro, le seguenti considerazioni, esponendo un'interpretazione integrativa del predetto articolo 9 da parte della giurisprudenza amministrativa e contabile:

Per quanto riguarda, nello specifico, il servizio farmaceutico comunale, pare opportuno ricordare che l'art. 9 della legge n. 475 del 1968 dispone che la gestione possa avvenire, oltre che "a mezzo di società di capitali", anche "in economia", "a mezzo di azienda speciale" e "a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari". Inoltre, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 5587/2014), seguita in seguito anche dalla scrivente Sezione regionale di controllo (cfr., per esempio, deliberazioni n. 26/2016/VSG e n. 140/2016/VSG), ha ammesso l'affidamento a terzi mediante concessione preceduta da gare ad evidenza pubblica.

2.2. Se il comune titolare intende affidare la gestione della propria farmacia a terzi con gara a evidenza pubblica, dunque, o selezionare un socio operativo privato per la società mista cui affidare la gestione della farmacia comunale con gara cosiddetta a doppio oggetto, la disciplina applicabile dovrà essere individuata secondo le disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici, il cui ambito oggettivo riguarda, in estrema sintesi, l'affidamento di appalti e concessioni, e non anche la gestione dei servizi pubblici locali e delle partecipazioni pubbliche. La stessa sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2025 (C-715/23), peraltro, nell'interpretare la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, si è limitata a individuare la disciplina della "direttiva concessioni" applicabile all'affidamento della gestione di una farmacia, senza qualificare il servizio farmaceutico come servizio sociale in quanto tale, diversamente da quanto presupposto dai quesiti formulati dal comune di Assago. Al contrario, la statuizione della Corte di giustizia sulla prima questione posta in quella sede con riferimento all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE, è esplicita nel senso che:

l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro dei medicinali stessi, non rientra nella nozione di «servizi non economici d'interesse generale», di cui a tale disposizione.

Tuttavia, alla luce della classificazione merceologica europea del *public procurement* espressa dal CPV, la Corte ha deciso la seconda questione, in tema di modalità di aggiudicazione delle concessioni di servizi sociali e altri servizi specifici, nel senso che:

l'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro di detti medicinali, rientra nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici» di cui al citato articolo 19 [della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione].

2.3. I servizi pubblici locali, pertanto, continuano a essere disciplinati dalle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, e le partecipazioni pubbliche dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ciascuno secondo i rispettivi profili. Né consta a questa Sezione che la gestione di una farmacia comunale sia qualificata altrove dalla legge come servizio sociale. Per quanto il servizio farmaceutico abbia un'innegabile funzione sociale, infatti, la giurisprudenza amministrativa, nota allo stesso interrogante e non smentita dalla recente sentenza della Corte di giustizia, qualifica la gestione di una farmacia comunale quale servizio pubblico di rilevanza economica. D'altra parte, la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, non contempla le farmacie tra i servizi sociali.

2.4. Alla società a totale partecipazione pubblica o mista, costituita o partecipata da un comune per la gestione delle farmacie di propria titolarità, dunque, dovranno essere applicate volta per volta tutte le pertinenti disposizioni dei decreti legislativi n. 267/2000, n. 201/2022 e n. 175/2016. A quest'ultimo proposito giova peraltro richiamare nuovamente la deliberazione della Sezione n. 348/2017/PAR, che merita di essere ampiamente citata:

Per quanto concerne l'applicazione della disciplina dettata in materia di razionalizzazione delle partecipazioni societarie a quelle eroganti servizi farmaceutici comunali, la scrivente Sezione, in numerosi precedenti (richiamati, in parte, nelle deliberazioni n. 86/2015/QMIG e n. 217/2015/PAR), ha ricordato come la pretesa specificità di quest'ultimo vada limitata alla disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (legge n. 475 del 1968 e legge n. 362 del 1991). Il preteso ancoramento ad esigenze specifiche, anche aventi un ancoramento costituzionale (art. 32 Cost.), non esime, invece, che la concreta gestione del servizio farmaceutico comunale osservi le regole di finanza pubblica, salve le eventuali eccezioni espressamente previste (può farsi riferimento alle precedenti deliberazioni della scrivente Sezione n. 447/2013/PAR, 449/2013/PAR e n. 489/2011/PAR). In particolare, nella deliberazione n. 403/2013/PAR (in conformità ad altri coevi pronunciamenti), la Sezione aveva affermato la sottoposizione delle società comunali gerenti farmacie all'abrogato art. 14, comma 32, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010 (che imponeva ai comuni di piccole e medie dimensioni demografiche la dismissione o la limitazione alla detenzione di societarie).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – esprime come sopra il proprio avviso sulla richiesta di parere del comune di Assago.

Così deliberato nella camera di consiglio del 23 ottobre 2025.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in segreteria il 23 ottobre 2025

Il funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)