



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 1° aprile 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Valgoglio

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Valgoglio, presentata tramite il Portale Centrale Pareri il 18 marzo 2026, e acquisita in pari data al n. 2716 del protocollo della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 104/2026 di assegnazione della richiesta di parere per la trattazione in camera di consiglio;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Mazzullo

PREMESSO

Il Comune chiede se sia giuridicamente ammissibile concedere gratuitamente a un operatore privato l'uso di un immobile comunale destinato a farmacia, assumendo altresì a proprio carico le spese per le utenze, al fine di garantire la continuità del servizio sul territorio rurale del Comune.

DIRITTO

1) Ammissibilità

La richiesta di parere deve essere preliminarmente dichiarata ammissibile, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, essa è ammissibile in quanto proveniente dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente e a promuovere l'attivazione della funzione consultiva della Corte.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta è parimenti ammissibile nella misura in cui il quesito prospetta una questione di carattere generale ed astratto, suscettibile di incidere direttamente sugli equilibri di bilancio dell'ente e, dunque, riconducibile all'ambito della contabilità pubblica.

2) Merito

Nel merito, la questione oggetto di esame impone una preliminare ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di servizio farmaceutico e delle relative modalità di gestione.

L'assistenza farmaceutica, ai sensi dell'art. 28 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, costituisce una componente essenziale del Servizio sanitario nazionale ed è erogata anche tramite le farmacie, le quali, pur operando in un contesto economicamente rilevante (), risultano assoggettate ad una disciplina pubblicistica finalizzata alla tutela del diritto fondamentale alla salute.

In tale prospettiva, la giurisprudenza ha costantemente qualificato l'attività farmaceutica quale servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637; Consiglio di Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992, carattere non escluso neppure da Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 luglio 2025, causa C-715/23, che pur riconosce l'innegabile funzione sociale), evidenziando come la regolamentazione del settore sia preordinata, in via prioritaria, ad *"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" (Corte costituzionale, sentenza 10 ottobre 2006, n. 87).

Quanto alle modalità di gestione delle farmacie comunali, l'art. 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, come modificato dall'art. 10 della legge 8 novembre 1991, n. 362, individua le forme tipiche attraverso le quali l'ente locale può esercitare il servizio, contemplando la gestione diretta ovvero tramite organismi strumentali o societari. L'evoluzione dell'ordinamento e della giurisprudenza ha successivamente ammesso, in coerenza con i principi eurounitari, il ricorso a modelli ulteriori, quali l'affidamento a società in house o a società miste, nonché l'affidamento a terzi mediante concessione, purché preceduto da procedure ad evidenza pubblica idonee a garantire il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento (Consiglio di Stato, parere n. 687/2022; ANAC, deliberazione n. 15/2014).

In tale contesto, pur non potendosi più ritenere tassative le forme di gestione previste dalla legge n. 475 del 1968, permane tuttavia l'esigenza che le modalità prescelte dall'amministrazione si collochino entro modelli riconducibili alla gestione diretta o indiretta del servizio, comunque assistiti da adeguate garanzie pubblicistiche e, ove si tratti di affidamento a terzi, dal previo esperimento di procedure competitive.

Diversamente, la prospettata concessione in comodato gratuito di un immobile comunale a favore di una farmacia privata – non qualificabile come farmacia comunale né inserita in un modello organizzativo riconducibile alla gestione del servizio da parte dell'ente – si colloca al di fuori degli schemi tipici attraverso i quali l'ordinamento consente al Comune di perseguire l'interesse pubblico all'assistenza farmaceutica.

Tale modalità, infatti, non integra una forma di gestione, diretta o indiretta, del servizio pubblico locale, né un affidamento conforme ai principi di evidenza pubblica, ma si risolve sostanzialmente nell'attribuzione di un vantaggio economico individuale ad un operatore privato operante in regime d'impresa, in assenza di procedure comparative e delle correlate garanzie di pubblicità, trasparenza e concorrenza.

Ne deriva che l'intervento dell'ente, anziché configurarsi come strumento di organizzazione e gestione del servizio farmaceutico in funzione della tutela del diritto alla salute, si traduce in una misura di sostegno economico selettivo, priva di adeguato ancoraggio ad un modello legale di gestione del servizio e, pertanto, suscettibile di porsi in contrasto con i principi che regolano l'azione amministrativa e l'utilizzo delle risorse pubbliche.

Rispetto al caso di specie, peraltro, il riconoscimento di specifiche agevolazioni è normativamente previsto proprio per le farmacie rurali (quale quella di Valgoglio, pure inserita nella mappatura delle aree interne 2021-2027) dalla legge n. 221/1968, come integrata e modificata dal d.lgs. n. 153/2009 e,

quindi, dalla convenzione farmaceutica di cui all'art. 8 comma 2 del d.lgs. n. 502/1992, approvata dall'Accordo collettivo nazionale del 6 marzo 2025, per compensare il farmacista titolare in ragione delle condizioni di disagio, anche di vita, che derivano dal risiedere e svolgere l'attività in contesti poco popolati, distanti dai centri maggiori, con carichi di servizio e a minore capacità di fatturato.

Accanto a tale misura, l'ordinamento prevede ulteriori agevolazioni, tra cui un regime di favore nell'ambito della convenzione con il Servizio sanitario nazionale, consistente in una riduzione degli sconti obbligatori e, correlativamente, nel riconoscimento di margini economici più elevati rispetto alle farmacie ordinarie. Sono inoltre previsti, in taluni contesti regionali, fondi di solidarietà o contributi integrativi correlati al livello di fatturato, nonché, più recentemente, misure di sostegno finanziario nell'ambito di programmi nazionali ed europei (quali quelli connessi al PNRR), finalizzati al rafforzamento e alla modernizzazione delle farmacie rurali.

Per contro, la concessione di un vantaggio quale quello configurato dall'Amministrazione istante (che prescinde anche da una specifica esigenza di tutela della salute comunque da inquadrarsi nel sistema sanitario regionale) ricadrebbe nell'ambito applicativo dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che subordina l'attribuzione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere alla preventiva determinazione, in via generale e regolamentare, dei criteri e delle modalità cui l'amministrazione deve attenersi.

Tale disciplina si pone a presidio dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, impedendo che l'attribuzione di utilità economiche possa avvenire in modo discrezionale e non comparativo. Ne discende che la concessione di benefici economici, anche indiretti - quale l'uso gratuito di beni pubblici o l'assunzione di costi di gestione - deve essere assistita da un quadro procedimentale idoneo a garantire la selezione del beneficiario secondo criteri oggettivi e predeterminati.

Per quanto attiene, poi, alla specifica ipotesi del vantaggio derivante dalla concessione di un immobile in comodato d'uso, rileva la disciplina di cui all'art. 71, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), la quale consente agli enti pubblici di concedere in comodato beni immobili, non utilizzati per fini istituzionali, esclusivamente a favore degli enti del Terzo settore, con espressa esclusione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle rispettive attività istituzionali. La giurisprudenza contabile ha chiarito che tale istituto rappresenta una deroga al principio di redditività del patrimonio pubblico e trova giustificazione solo in presenza di finalità sociali non lucrative, tali da compensare la rinuncia alle entrate patrimoniali (Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 161/2024/PAR).

Ne consegue che la concessione in comodato non può essere estesa a soggetti che operano secondo logiche imprenditoriali meramente lucrative, ancorché esercitino attività di interesse generale,

dovento ritenersi incompatibile con la ratio della disposizione, fondata sulla promozione della sussidiarietà orizzontale e del terzo settore.

Alla luce delle coordinate normative richiamate, la fattispecie in esame, ove configurata come concessione gratuita di un immobile comunale a favore di un operatore economico privato titolare o gestore di farmacia, si pone al di fuori dei modelli di gestione del servizio farmaceutico riconosciuti dall'ordinamento e, al contempo, integra una forma di vantaggio economico selettivo non assistita dalle necessarie garanzie procedimentali e concorrenziali.

Sotto ulteriore profilo, una simile attribuzione appare suscettibile di incidere sulle dinamiche concorrenziali del mercato, determinando un indebito vantaggio competitivo in favore del soggetto beneficiario e ponendosi, pertanto, in potenziale contrasto con la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, la quale consente deroghe ai principi di libera concorrenza solo nei limiti strettamente necessari al perseguimento di finalità di interesse generale e secondo criteri oggettivi, trasparenti e verificabili.

In definitiva, deve ritenersi che l'utilizzo dello strumento del comodato gratuito, con oneri a carico dell'ente, in favore di un operatore economico privato nell'ambito della gestione di una farmacia comunale, non trovi fondamento nel quadro normativo vigente, risultando incompatibile sia con la disciplina delle modalità di gestione del servizio farmaceutico, sia con i principi che regolano l'attribuzione di vantaggi economici da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché con le regole a tutela della concorrenza e della disciplina euro-unitaria in materia di aiuti di Stato.

Resta fermo che ogni valutazione concreta in ordine alle modalità di organizzazione e gestione del servizio, nonché alla eventuale individuazione di strumenti alternativi conformi all'ordinamento, è rimessa alla discrezionalità dell'ente, nel rispetto dei principi sopra richiamati e considerato che il legislatore - come sopra evidenziato - già individua, in modo tipico e strutturato, le modalità attraverso cui sostenere l'equilibrio economico delle farmacie operanti in contesti rurali, mediante interventi generalizzati, predeterminati e fondati su criteri oggettivi.

Ne deriva che il ricorso, da parte del Comune, a forme atipiche di sostegno economico individuale - quali la concessione gratuita dell'immobile e l'assunzione degli oneri di gestione - si porrebbe al di fuori del sistema delineato dall'ordinamento, sovrapponendosi in modo disorganico a misure già previste dal legislatore e risultando privo delle necessarie garanzie di generalità, imparzialità e trasparenza che caratterizzano gli strumenti normativamente tipizzati.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciando sulla richiesta di parere del Comune, enuncia il seguente principio di diritto:

«La concessione in comodato gratuito di un immobile comunale, con assunzione a carico dell'ente delle relative spese di gestione, in favore di un operatore economico privato esercente attività farmaceutica, non è riconducibile ad alcuna delle forme di gestione, diretta o indiretta, del servizio farmaceutico comunale previste dall'ordinamento, risolvendosi in una mera attribuzione di un vantaggio economico.

In quanto tale, essa è soggetta ai principi di previa determinazione dei criteri, pubblicità, trasparenza e parità di trattamento di cui all'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché ai limiti soggettivi previsti dall'art. 71 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, risultando pertanto non consentita in favore di operatori economici privati operanti secondo logiche lucrative.»

Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 1° aprile 2026.

l'Estensore
(Alessandro Mazzullo)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
9 aprile 2026
il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)