



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
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 15 aprile 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Fagnano Olona (VA)

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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";

Vista la 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 il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e s.m.i.;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Fagnano Olona, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 23 marzo 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 2819 in pari data;

Vista l’ordinanza n. 110/2026, con cui il Presidente della Sezione ha convocato l’odierna adunanza;

Udito il Relatore, I Ref. Francesco Testi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Fagnano Olona formula a questa Sezione una richiesta di parere incentrata sulla portata ed i “*limiti di strumentalità*” delle “*operazioni immobiliari extra-budget*” di un’azienda speciale.

Sul piano fattuale, il Comune istante evidenzia di detenere un’azienda speciale *ex art.* 114 ss. d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali, di seguito “TUEL”), munita di personalità giuridica nonché di autonomia imprenditoriale, ed espressamente qualificata come “ente strumentale del Comune” (cfr. Statuto, art. 1).

Prosegue la nota specificando che nell’oggetto sociale figurano, tra l’altro, le seguenti attività: “*gestione di farmacie; distribuzione di farmaci; gestione di attività socio-sanitarie; partecipazione alle iniziative dell’Amministrazione*” (cfr. ancora Statuto, art. 1), laddove le operazioni immobiliari sono consentite in relazione “*ai fini di cui al comma 1*” (ivi, art. 2).

Soggiunge l’istanza che il “*Consiglio Comunale, con il D.U.P. 2026-2028 ... ha fornito l’indirizzo di trasformare la farmacia in "Farmacia dei Servizi" (D.Lgs. 153/2009)*”, e che per l’effetto “*il CdA sta valutando tre opzioni: a) acquisto di locali adiacenti da destinare in parte a servizi e in parte a locazione a Medici di Medicina Generale; b) locazione/utilizzo parziale di*

locali di terzi; c) acquisto di nuovo immobile per trasferimento e ampliamento”, con l’avvertenza che “le ipotesi sub a) e c) comportano spese extra-budget e richiederebbero l’accensione di mutui con eventuale garanzia dell’Ente”.

Conclusivamente, vengono formulati i seguenti quesiti:

- I. *“Sui limiti dell’oggetto sociale: Se un’Azienda Speciale ex art. 114 TUEL possa legittimamente procedere all’acquisto di immobili da destinare, in tutto o in parte, alla locazione a terzi, ovvero se tale operazione ecceda i limiti di strumentalità dell’oggetto sociale”;*
- II. *“Sull’iter autorizzativo: Se, per spese di investimento extra-budget, l’Azienda debba necessariamente acquisire il preventivo nulla-osta della Giunta Comunale e l’approvazione del Consiglio Comunale ai sensi dell’art. 114, commi 6 e 8, del TUEL”;*
- III. *“Sui limiti all’indebitamento: Se i limiti di indebitamento dell’art. 204 TUEL si applichino alle Aziende Speciali”;*
- IV. *“Sulla “Farmacia dei Servizi”: Se l’evoluzione normativa del D.Lgs. 153/2009 legittimi un’interpretazione evolutiva dell’oggetto sociale tale da ricomprendere la creazione di poli sanitari integrati mediante operazioni immobiliari”.*

Mette conto segnalare infine che, a supporto della richiesta, la nota allega la seguente documentazione: Statuto dell’azienda speciale; estratto D.U.P. (documento unico di programmazione); verbale del C.d.A. dell’azienda speciale del 3.12.2025.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La 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”* (in vigore dal 22 gennaio 2026), all’art. 2, dedicato alla *“Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”*, prevede che *“la sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore*

complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”, aggiungendo che “le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni” (comma 1).

La disposizione precisa che *“è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi”* e, al comma 2, che *“i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta”*.

È in tale rinnovato contesto normativo che la Sezione è tenuta ad esaminare i quesiti avanzati dal Sindaco del Comune di Fagnano Olona (ciò che rende l'istanza soggettivamente ammissibile *ex art. 50 Tuel*), in relazione a profili che afferiscono ai limiti di indebitamento e alla gestione del patrimonio immobiliare dell'azienda speciale, quale ente strumentale del Comune.

Ne discende pertanto che le prospettazioni dell'Amministrazione rientrano del perimetro della materia della contabilità pubblica, quale *“sistema di principi e di norme che regolano”*, tra l'altro, *“l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* (così C. conti, Sez. Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; cfr. in precedenza Sez. Autonomie, delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, secondo la quale nella nozione di contabilità pubblica rientrano espressamente la *“disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento”* ecc.). A ciò aggiungasi che il tema dei rapporti tra azienda speciale ed Ente locale di riferimento, soprattutto nei suoi riflessi contabili, è ben noto a questa Sezione (cfr. infatti del. n. 107/2025/PRSE e i numerosi precedenti ivi richiamati).

Di qui l'ammissibilità dell'istanza, con le precisazioni che verranno illustrate nel prosieguo.

In ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendere il parere, osserva il Collegio che le questioni sottese ai quesiti – nei termini prospettati dall'Ente – non afferiscono ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, mentre la competente Procura contabile ha confermato di non aver notificato inviti a dedurre per

fatti collegati alla richiesta qui in esame.

Fermo quanto sopra, per sintesi di trattazione la Sezione intende richiamare i propri precedenti in ordine all'inquadramento e alle conseguenze dell'art. 2, l. n. 1/2026 (cfr. delibere n. 75/2025/PAR e n. 114/2026/PAR cui si fa integrale riferimento).

Conclusivamente, il Collegio ritiene la richiesta di parere ammissibile soggettivamente ed oggettivamente nei limiti specificati e rientrante nei confini dell'attività consultiva già delineati dall'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, come innovati dall'art. 2 della l. n. 1/2026 cit., in quanto i principi di diritto cui il parere conduce – pur ricavati dal caso concreto prospettato e dalla scelta gestionale che intende intraprendere l'Amministrazione istante – hanno carattere astratto e correlato all'applicazione generale alle fattispecie analoghe (cfr. *infra* § 4).

2. Fatta questa doverosa premessa, occorre prendere in considerazione i quesiti formulati dal Comune di Fagnano Olona, nei termini dianzi esposti.

Come accennato, la richiesta di parere in esame verte sulla portata e sui “*limiti di strumentalità*” delle “*operazioni immobiliari extra-budget*” da parte di un'azienda speciale incaricata di svolgere il servizio di farmacia comunale, per la quale sarebbe asseritamente in corso la trasformazione in farmacia dei servizi.

Per fornire una compiuta risposta, dunque, occorre esaminare partitamente i due istituti sottesi, ossia l'azienda speciale e la farmacia di servizi.

2.1. Anzitutto, giova rammentare che *ex art. 114, comma 1 del TUEL “l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile”*.

In forza del successivo comma 4, l'azienda deve conformare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico; dal canto suo, l'Ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura degli eventuali costi sociali (comma 6).

Come ha avuto modo di ribadire in tempi recenti questa Sezione, si è al cospetto di *“un ente pubblico economico (cfr. Cass. SS.UU., sent. n. 7639/1998; Cons. di Stato, sez. V, sent. n. 4586/2001), tenuto a perseguire l’obbligo dell’equilibrio economico e a conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell’allegato n. 1 al d.lgs. 118/2011, oltre che ai principi del codice civile”* (cfr. del. n. 107/2025/PRSE cit., con compiuti rinvii anche alla giurisprudenza euro-unitaria).

In relazione a tale quadro normativo, viene pertanto in rilievo un centro di imputazione di rapporti giuridici che – seppur distinto dall’Ente locale e con autonomia imprenditoriale – si configura come ente strumentale rispetto all’Amministrazione e comunque legato *“a quest’ultima da stretti vincoli relativi alla formazione degli organi, all’indirizzo, al controllo ed alla vigilanza; attraverso l’azienda speciale, infatti, il predetto ente persegue i propri fini istituzionali, insiti nell’erogazione di un servizio pubblico”* (Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, Parere n. 27 del 30 maggio 2023; cfr. anche Id., parere sulla normativa AG30/2015/AC).

A ben vedere, l’espreso richiamo ai criteri di economicità, efficacia ed efficienza gestionale (art. 114, co. 4 TUEL cit.) rinvia ai principi generali dell’azione amministrativa scolpiti nell’art. 1 della l. n. 241/1990, con riferimento ai commi 1 e 1-ter. Tale stretta connessione è stata da tempo valorizzata dalla giurisprudenza, per la quale è *“indubbio che un’azienda speciale, se qualificabile come soggetto privato, è preposto (anche) all’esercizio di attività amministrative”*, posto che *“sotto il profilo sostanziale, deve evidenziarsi che le aziende speciali (...) possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della P.A., atteso che gli organi di queste sono assoggettate a vincoli gerarchici facenti capo alla P.A., i cui dirigenti sono dunque legati alla P.A. da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall’ente pubblico”* (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 820/2014).

Costituisce *jus receptum*, infatti, che *“l’azienda speciale gode ... di autonomia (che l’art. 114, comma 1, TUEL, definisce opportunamente “imprenditoriale”) ma la sua attività è diretta e orientata dall’ente controllante in un rapporto assimilabile a quello che l’ente ha con un proprio organo (non è un caso che nella vigenza della l. 103/1903 l’azienda speciale era considerata quale organo speciale dell’ente, incardinata nel suo apparato amministrativo, ma dotata di*

propria autonomia gestionale e contabile). Si tratta, in breve, di un' "amministrazione parallela", cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico" (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 5444/2019, con numerosi richiami ai precedenti giurisprudenziali).

La ricostruzione sin qui esposta è condivisa anche dal Giudice civile, che ha rimarcato come *"le aziende speciali (...) sono enti strumentali del Comune, istituiti per l'esercizio di servizi sociali pubblici in alternativa alla gestione diretta e destinati a rimanere in vita fino a quando permanga la relativa scelta; nonostante il riconoscimento, per ragioni funzionali, della personalità giuridica e della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine, costituiscono parti del Comune nel quadro unitario del suo assetto ordinamentale, sicché gli atti emanati configurano determinazioni riferibili all'ente territoriale che incide, oltretutto, sui processi decisionali dell'azienda speciale attraverso un'ampia ingerenza negli atti gestionali e organizzativi e una penetrante azione di controllo" (Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 30744/2021).*

2.2. Sotto ulteriore e concomitante angolazione si pone l'istituto della farmacia, che come noto è parte integrante del servizio sanitario nazionale e costituisce lo strumento attraverso il quale è erogata l'assistenza farmaceutica alla popolazione.

In particolare, con riferimento al tema della farmacia di servizi, è intervenuto il d.lgs. n. 153/2009, recante *"Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69"*.

La giurisprudenza sul punto ha rilevato che *"la c.d. "Farmacia di servizi" rappresenta una ulteriore fase nell'ambito del processo che ha visto nel tempo mutare il ruolo delle farmacie, le quali, oltre a quello tradizionale di distribuzione di prodotti farmaceutici, hanno assunto quello nuovo di erogazione di prestazione e servizi sanitari. L'obiettivo principale della Farmacia dei Servizi è quello di integrare la rete delle farmacie nell'ambito delle attività sul territorio del SSN, sulla base di nuove funzioni assistenziali erogate. Il progressivo invecchiamento della popolazione, e la conseguente sostenibilità dei costi del welfare e della sanità, rende necessario sempre di più affidare la cura dei pazienti – ivi compresi quelli affetti da patologie croniche ad alto impatto sociosanitario – alle farmacie sul territorio, anche per ciò che attiene la prevenzione*

e il monitoraggio. L'attività di dispensazione dei farmaci, di consiglio ed educazione sanitaria tradizionalmente svolta dalle farmacie viene così affiancata da una serie di servizi correlati alla salute e alla prevenzione" (TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, sent. n. 882/2025).

Come ha puntualizzato il Giudice delle leggi, a seguito della novella *"l'attività svolta dalle farmacie non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi" (Corte cost., sent. n. 66/2017), con conseguente evoluzione "da una (più tradizionale) attività di mera distribuzione di prodotti (lato sensu) farmaceutici, verso un ruolo di erogazione di prestazioni e servizi, comunque teleologicamente preordinati ad assicurare la somministrazione di interventi connessi con la tutela della salute" (Cons. Stato, Sez. II, sent. n. 111/2021).*

Ne discende perciò che con la normativa sulla farmacia dei servizi viene *"formalizzato e rafforzato il ruolo della farmacia intesa non solo come luogo specifico e privilegiato di erogazione dei farmaci, ma anche come centro sociosanitario polifunzionale a servizio della comunità nonché come punto di raccordo tra Ospedale e territorio e front office del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)" (cfr. Linee Guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni del 17.10.2019, richiamate da TAR Palermo, sent. n. 882/2025 cit.).*

Ai fini di una completa ricostruzione del panorama normativo *in subiecta materia*, va comunque rammentato che, in forza dell'art. 45, r.d. n. 1706 del 1938, *"gli ambulatori medico-chirurgici annessi alle farmacie devono sempre avere l'ingresso diverso da quello delle farmacie, alle quali sono annessi e non debbono avere alcuna comunicazione interna con le stesse"*.

3. Alla luce di tali principi, si forniscono le seguenti risposte agli interrogativi avanzati dal Comune di Fagnano Olona.

Con riferimento al **I quesito** relativo ai limiti dell'oggetto sociale (*"Se un'Azienda Speciale ex art. 114 TUEL possa legittimamente procedere all'acquisto di immobili da destinare, in tutto o in parte, alla locazione a terzi, ovvero se tale operazione ecceda i limiti di strumentalità dell'oggetto sociale"*), ad avviso del Collegio occorre porre l'accento sul principio di strumentalità dell'attività svolta dall'azienda rispetto agli scopi dell'Ente locale, proprio sulla scorta dell'inquadramento dell'art. 114 TUEL dianzi offerto.

-Ne discende perciò che l'acquisto di immobili risulterà legittimo solo laddove sia strettamente: a) funzionale all'erogazione di servizi connessi alla farmacia, e segnatamente della costituenda farmacia di servizi; b) coerente con l'oggetto sociale delineato nello Statuto dell'azienda speciale; c) inserito in una logica di servizio a vantaggio della collettività amministrata, alla stregua del Documento Unico di Programmazione approvato dal Comune.

Per l'effetto, la locazione degli spazi acquisiti potrà avere luogo nella misura in cui la sua causa negoziale concreta sia funzionalmente accessoria e strumentale rispetto all'oggetto sociale dell'azienda stessa.

Con riferimento al **II quesito** afferente all'iter autorizzativo (*"Se, per spese di investimento extra-budget, l'Azienda debba necessariamente acquisire il preventivo nulla-osta della Giunta Comunale e l'approvazione del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 114, commi 6 e 8, del TUEL"*), la Sezione intende porre l'accento sulla portata dell'art. 42, comma 2, lett. e)-g) TUEL, in punto di competenze del Consiglio Comunale relativamente sia all'organizzazione dei pubblici servizi, sia agli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche.

In ogni caso, dal lato dell'azienda, trattandosi di investimenti al di fuori del budget prefissato dall'Ente locale, si sostanzia un atto di straordinaria amministrazione che necessita dell'assenso del soggetto controllante: d'altronde, depone in tal senso il paradigma generale del mandato (cfr. specificamente artt. 1708, co. 2 e 1711 co. 1 c.c.), con il quale un soggetto attua la cura dell'interesse altrui attraverso il compimento di un'attività giuridica a rilevanza esterna, anche con il coinvolgimento di terzi.

Dall'altro lato, invece, va rilevato che il Comune, nell'ambito discrezionale istituzionalmente spettantegli, può comunque prescrivere unilateralmente all'azienda speciale di ottenere l'assenso preventivo della Giunta e l'approvazione del Consiglio in rapporto all'investimento *de quo*: ciò, in ragione dei poteri di controllo e vigilanza stabiliti sia dall'art. 114, comma 6 TUEL, sia dallo Statuto (cfr. segnatamente art. 1, comma 3 e artt. 22 ss.). Anche sul punto, si rinvia alla disamina e agli inviti effettuati da questa Sezione con del. n. 107/2025/PRSE.

Tale potere prescrittivo sarà il frutto di una valutazione dell'Amministrazione, da motivarsi secondo i canoni di congruità, coerenza e sufficienza sottesi all'art. 3, l. n. 241/1990.

Con riferimento al **III quesito** attinente ai limiti all'indebitamento (*"Se i limiti di indebitamento dell'art. 204 TUEL si applichino alle Aziende Speciali"*), occorre richiamare i tre punti nodali emersi dalla disamina *sub § 2.1*, ossia: i) la natura di tali aziende, che *"rappresentano delle vere e proprie articolazioni della P.A., atteso che gli organi di queste sono assoggettate a vincoli gerarchici facenti capo alla P.A."* (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 820/2014 cit.); ii) il legame tra Comune e azienda, che si sostanzia *"in un rapporto assimilabile a quello che l'ente ha con un proprio organo"*, trattandosi *"di un'"amministrazione parallela", cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico"* (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 5444/2019 cit.); iii) l'afferenza dell'azienda stessa al *"Comune nel quadro unitario del suo assetto ordinamentale"* (Cass. civ., Sez. lavoro, ord. n. 30744/2021 cit.).

Tuttavia, se per un verso sussiste l'obbligo dell'azienda speciale di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al d.lgs. 118/2011, per altro verso non può non tenersi conto della specifica funzionalità del modello imprenditoriale/aziendale nell'erogazione di servizi pubblici, inclusi quelli di rilevanza economica e, in particolare, per i servizi diversi da quelli a rete. In tal senso, anche le differenze di struttura organizzativa e di sistema contabile economico-patrimoniale rispetto all'ente locale "proprietario", non depongono per una pedissequa estensione dei vincoli stabiliti dall'art. 204 TUEL.

Infatti, alla luce di quanto detto in risposta al quesito II, e in considerazione dei riflessi che potrebbero derivare sul bilancio comunale, l'apposizione di vincoli e cautele sull'operazione di indebitamento dell'azienda speciale - e la relativa responsabilità che ad essa è connessa - trova più adeguata occasione nell'attività autorizzatoria e, in generale, di indirizzo e di vigilanza, svolta da parte del Comune, restando un oggettivo margine di applicazione all'azienda *de qua* delle sole prescrizioni, rispondenti a regole di prudenza ordinarie, di cui al secondo comma dell'art. 204.

Infine, con riferimento al **IV quesito** imperniato sulla figura della farmacia dei servizi (*“Se l’evoluzione normativa del D.Lgs. 153/2009 legittimi un’interpretazione evolutiva dell’oggetto sociale tale da ricomprendere la creazione di poli sanitari integrati mediante operazioni immobiliari”*), si osserva che tale oggetto sociale è contenuto nello Statuto: quest’ultimo notoriamente costituisce un atto unilaterale avente contenuto patrimoniale, dal quale discendono – ad ogni evidenza – non solo le statuizioni in esso esplicitate, ma anche *“tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge”*, ex artt. 1374 e 1324 c.c.

Fermo pertanto l’innovativo *“ruolo di erogazione di prestazioni e servizi, comunque teleologicamente preordinati ad assicurare la somministrazione di interventi connessi con la tutela della salute”* (così Cons. Stato, Sez. II, sent. n. 111/2021 cit.) già delineato nell’inquadramento *sub § 2.2*, deve osservarsi che rimane nella sfera di discrezionalità dell’Amministrazione istante ogni interpretazione sull’oggetto sociale della propria azienda speciale in relazione al d.lgs. n. 153/2009, nel rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio ex artt. 81, 97 co. 1 e 119 Cost., nonché del generale principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

4. Conclusivamente, in risposta ai quesiti formulati dal Comune la Sezione pronuncia i principi di diritto di seguito riportati, con l’avvertenza che la portata esimente ex art. 2 della l. n. 1/2026 potrà avere luogo solo qualora la realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al presente parere, corrisponda in maniera precisa e puntuale alla ricostruzione fornita dall’Ente in sede di istanza:

I. *“Un’azienda speciale ex art. 114 TUEL esercente attività di farmacia può procedere all’acquisto di immobili da destinare, in tutto o in parte, alla locazione a terzi, laddove ciò sia strettamente: a) funzionale all’erogazione di servizi connessi all’attività svolta; b) coerente con l’oggetto sociale delineato nello Statuto; c) inserito in una logica di servizio a vantaggio della collettività amministrata, alla stregua del Documento Unico di Programmazione approvato dal Comune. Per l’effetto, la locazione degli spazi acquisiti potrà avere luogo nella misura in cui la sua causa negoziale concreta sia funzionalmente accessoria e strumentale rispetto all’oggetto sociale dell’azienda stessa”*.

II. *“L’approvazione di spese di investimento extra-budget costituisce atto di straordinaria amministrazione che impone all’azienda speciale di acquisire il preventivo nulla-osta della Giunta Comunale e l’approvazione del Consiglio Comunale, anche in virtù delle competenze conferite a quest’ultimo ex art. 42, comma 2, lett. e)-g) TUEL. Dal canto suo il Comune, nell’ambito discrezionale istituzionalmente spettantegli, può comunque prescrivere unilateralmente all’azienda speciale di ottenere l’assenso preventivo della Giunta e l’approvazione del Consiglio in rapporto all’investimento stesso, in ragione dei poteri di controllo e vigilanza stabiliti sia dall’art. 114, comma 6 TUEL, sia dallo Statuto: tale potere prescrittivo sarà il frutto di una valutazione dell’Amministrazione da motivarsi secondo i canoni di congruità, coerenza e sufficienza sottesi all’art. 3, l. n. 241/1990”.*

III. *“In ragione della stretta connessione e del vincolo di strumentalità ex art. 114 TUEL tra Comune controllante ed azienda speciale, a quest’ultima devono ritenersi estesi, limitatamente alle prescrizioni di cui al secondo comma, i vincoli previsti dall’art. 204 TUEL nei confronti degli Enti locali, sui bilanci dei quali ricadono in ultima istanza i riflessi delle operazioni di indebitamento”.*

IV. *“A fronte del quesito se l’evoluzione normativa del d.lgs. n. 153/2009 (in tema di “Farmacia dei Servizi”) legittimi un’interpretazione evolutiva dell’oggetto sociale tale da ricomprendere la creazione di poli sanitari integrati mediante operazioni immobiliari, è rimessa alla sfera di discrezionalità dell’Amministrazione istante ogni analisi ermeneutica su Statuto ed oggetto sociale stesso, nei limiti: **a)** degli artt. 1374 e 1324 c.c., in relazione all’inquadramento fornito in parte motiva; **b)** del rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio ex artt. 81, 97 co. 1 e 119 Cost.; **c)** del generale principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.”.*

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dichiara ammissibile l’istanza di parere avanzata dal Comune di Fagnano Olona (VA) e per l’effetto si esprime nei seguenti termini:

I. *“Un’azienda speciale ex art. 114 TUEL esercente attività di farmacia può procedere all’acquisto di immobili da destinare, in tutto o in parte, alla locazione a terzi, laddove ciò sia strettamente: **a)** funzionale all’erogazione di servizi connessi all’attività svolta; **b)** coerente con*

l'oggetto sociale delineato nello Statuto; c) inserito in una logica di servizio a vantaggio della collettività amministrata, alla stregua del Documento Unico di Programmazione approvato dal Comune. Per l'effetto, la locazione degli spazi acquisiti potrà avere luogo nella misura in cui la sua causa negoziale concreta sia funzionalmente accessoria e strumentale rispetto all'oggetto sociale dell'azienda stessa".

II. *"L'approvazione di spese di investimento extra-budget costituisce atto di straordinaria amministrazione che impone all'azienda speciale di acquisire il preventivo nulla-osta della Giunta Comunale e l'approvazione del Consiglio Comunale, anche in virtù delle competenze conferite a quest'ultimo ex art. 42, comma 2, lett. e)-g) TUEL. Dal canto suo il Comune, nell'ambito discrezionale istituzionalmente spettantegli, può comunque prescrivere unilateralmente all'azienda speciale di ottenere l'assenso preventivo della Giunta e l'approvazione del Consiglio in rapporto all'investimento stesso, in ragione dei poteri di controllo e vigilanza stabiliti sia dall'art. 114, comma 6 TUEL, sia dallo Statuto: tale potere prescrittivo sarà il frutto di una valutazione dell'Amministrazione da motivarsi secondo i canoni di congruità, coerenza e sufficienza sottesi all'art. 3, l. n. 241/1990".*

III. *"In ragione della stretta connessione e del vincolo di strumentalità ex art. 114 TUEL tra Comune controllante ed azienda speciale, a quest'ultima devono ritenersi estesi, limitatamente alle prescrizioni di cui al secondo comma, i vincoli previsti dall'art. 204 TUEL nei confronti degli Enti locali, sui bilanci dei quali ricadono in ultima istanza i riflessi delle operazioni di indebitamento".*

IV. *"A fronte del quesito se l'evoluzione normativa del d.lgs. n. 153/2009 (in tema di "Farmacia dei Servizi") legittimi un'interpretazione evolutiva dell'oggetto sociale, tale da ricomprendere la creazione di poli sanitari integrati mediante operazioni immobiliari, è rimessa alla sfera di discrezionalità dell'Amministrazione istante ogni analisi ermeneutica su Statuto ed oggetto sociale stesso, nei limiti: a) degli artt. 1374 e 1324 c.c., in relazione all'inquadramento fornito in parte motiva; b) del rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio ex artt. 81, 97 co. 1 e 119 Cost.; c) del generale principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.".*

La portata esimente ex art. 2 della l. n. 1/2026 potrà avere luogo solo qualora la realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al presente parere, corrisponda in maniera precisa e puntuale alla ricostruzione fornita dall'Ente in sede di istanza.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 15 aprile 2026.

Il Relatore
(Francesco Testi)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
21 aprile 2026
per il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Francesca Perreca)