



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo referendario
dott. Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 24 luglio 2024 ha assunto la seguente

#### DELIBERAZIONE

#### **sui provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Bubbiano (MI)**

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

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA la propria deliberazione n. 140/2016/VSG dell'11 maggio 2016;

VISTI i provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Bubbiano;

VISTA la richiesta istruttoria in data 11 aprile 2024 (SC\_LOM - 5602 - U - 12/4/2024);

VISTA la risposta del comune del 6 maggio 2024 (SC\_LOM - 7014 - I - 6/5/2024);

VISTA la nota di sollecito e di integrazione della documentazione relativa alla farmacia comunale del 13 maggio 2024 (SC\_LOM - 7611 - U - 13/5/2024);

VISTA la risposta del comune del 28 maggio 2024 (SC\_LOM - 8528 - I - 28/5/2024);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 3 giugno 2024 (SC\_LOM - 8906 - Interno - 3/6/2024) con cui è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione le risultanze dell'istruttoria sui provvedimenti di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Bubbiano;

VISTA l'ordinanza n. 158 del 4 giugno 2024 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza pubblica per la trattazione della questione;

VISTA la memoria depositata dall'ente locale (SC\_LOM - 10768 - I - 16/7/2024);

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

UDITI per il comune di Bubbiano il sindaco Stefano Cantoni e l'amministratore delegato della Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. Augusto Luciani;

### **PREMESSO**

1. Con nota del 13 maggio 2024 (SC\_LOM - 7602 - U - 13/5/2024) è stata chiusa l'istruttoria condotta a partire dalle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022 (SC\_LOM - 5602 - U - 12/4/2024), riservando a successive determinazioni la chiusura del procedimento di controllo in ordine alle partecipazioni societarie del comune di Bubbiano, con specifico riguardo a Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico, che gestisce *in house* dal 1° gennaio 2016 la farmacia di cui lo stesso comune è titolare, in precedenza gestita in economia.

2. La risposta dell'ente locale (SC\_LOM - 7014 - I - 6/5/2024) alla richiesta istruttoria, infatti, e la documentazione acquisita in seguito (SC\_LOM - 8528 - I - 28/5/2024) dopo apposito sollecito (SC\_LOM - 7611 - U - 13/5/2024), hanno mostrato la perdurante non conformità della partecipazione al requisito del fatturato medio minimo di un milione, richiesto dall'articolo 20, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, fin dal primo triennio rilevante, individuato dall'articolo 26, comma 12-*quinquies*, primo periodo, nel triennio 2017-2019.

3. L'esame del provvedimento di revisione straordinaria e dei provvedimenti annuali di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, tuttavia, ha evidenziato la decisione di «mantenimento senza interventi» della partecipazione totalitaria al capitale della Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico, giustificata anche sulla base dell'erronea estensione alla razionalizzazione periodica (articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175) delle disposizioni sul differimento al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022 del termine annuale per l'alienazione delle partecipazioni deliberata in sede di revisione straordinaria (articolo 24, commi 5-*bis* e 5-*ter*, introdotti rispettivamente dall'articolo 1, comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e dall'articolo 16, comma 3-*bis*, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106).

4. L'esame dell'ultimo bilancio di esercizio della società, inoltre, e dello statuto e del «contratto esecutivo di servizio» tra il comune e la società per la «Disciplina dell'affidamento diretto del servizio di gestione della farmacia comunale», ha mostrato la corresponsione da parte della società a favore del comune socio totalitario di un «canone di affidamento» dell'importo di € 90.000,00 esposto annualmente nel conto economico tra i costi per godimento di beni di terzi, di cui l'istruttoria scritta non ha chiarito la sostanza economica, posto che l'attività della farmacia è svolta in locali di proprietà comunale concessi alla società in comodato gratuito di cui vengono rimborsati al comune gli oneri di gestione e manutenzione.

5. Il magistrato istruttore ha pertanto richiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per sottoporre all'esame della Sezione le risultanze dell'istruttoria sui provvedimenti di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Bubbiano, con specifico riguardo alla Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico, anche in considerazione della precedente deliberazione n. 140/2016/VSG dell'11 maggio 2016, e con riserva di riesaminare in occasione dei prossimi controlli le questioni relative alle procedure selettive del personale e dei consulenti esterni della società.

## CONSIDERATO

1. Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico gestisce *in house* dal 1° gennaio 2016 la farmacia di cui il comune di Bubbiano è titolare, in precedenza gestita in economia. Con propria deliberazione n. 140/2016/VSG dell'11 maggio 2016, che si richiama integralmente, la Sezione aveva espresso considerazioni fortemente critiche in relazione alla scelta di costituire una nuova società per la gestione di un servizio già gestito in economia, in un contesto normativo che da molti anni mirava, e tuttora mira, alla riduzione delle partecipazioni e delle società pubbliche. In questa sede, peraltro, la Sezione non intende tornare sul momento genetico della società, bensì sugli aspetti disfunzionali dello strumento societario nel caso di specie. Non rientra nell'oggetto di questa deliberazione, quindi, la necessità della società (articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), né la convenienza della gestione o altri analoghi parametri (articolo 5). S'impone all'attenzione della Sezione, invece, in questa sede di valutazione degli esiti del processo di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni (articoli 24 e 20), il fatto – pacifico – che a tutt'oggi la società osservata non ha raggiunto la soglia di fatturato prescritta dall'articolo 20, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, che testualmente recita:

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

[omissis]

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro [...]

L'articolo 26, comma 12-*quinquies*, primo periodo, ha reso operative a regime queste disposizioni a partire dai dati del triennio 2017-2019.

2. Con riguardo al fatturato medio di un milione, dunque, rilevano i provvedimenti di razionalizzazione periodica adottati con le deliberazioni del consiglio comunale n. 29 del 30 dicembre 2020, n. 40 del 29 dicembre 2021, n. 34 del 27 dicembre 2022 e n. 29 del 29 dicembre 2023, tutte intitolate «Revisione ordinaria delle partecipate ex art. 20, d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.» e riferite alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, con le quali l'amministrazione comunale ha sempre deciso il «mantenimento senza interventi» della partecipazione totalitaria al capitale

della Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico, nonostante il fatturato medio insufficiente rispetto al chiaro parametro di legge.

3. Nel corso dell'istruttoria scritta, come anticipato in premessa, la posizione dell'amministrazione comunale è stata inizialmente giustificata sulla base dell'erronea estensione alla razionalizzazione periodica delle disposizioni sul differimento al 31 dicembre 2021, e poi al 31 dicembre 2022, del termine annuale per l'alienazione delle partecipazioni deliberata in sede di revisione straordinaria. Successivamente l'amministrazione comunale ha riferito le trattative per l'acquisizione di una parafarmacia, il cui fatturato consentirebbe alla Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico di soddisfare il tassativo requisito dell'articolo 20, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

4. Nell'intervento svolto in adunanza pubblica dall'amministratore della società sono state evidenziate la funzione sociale della farmacia nella realtà territoriale del comune di Bubbiano e la convenienza economica della gestione, nonché la gratuità della carica di amministratore unico. Il sindaco ha ulteriormente esposto l'importanza del ruolo della farmacia per il territorio, confermato anche nel corso della pandemia da covid-19, e l'ipotesi di acquisizione di una parafarmacia, da parte della Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico, per soddisfare il requisito legale di fatturato minimo.

5. La Sezione, dunque, non ignora la funzione, anche sociale, di una farmacia comunale; funzione che, nel caso di specie, presumibilmente preesiste alla trasformazione del modello organizzativo avvenuta nel 2016 e, quindi, evidentemente ne prescinde.

La titolarità comunale della farmacia, infatti, appare già di per sé rivelatrice della rilevanza pubblica del servizio. I rilievi della Sezione, tuttavia, come anticipato in premessa e nel precedente punto 1, non riguardano la farmacia di cui il comune di Bubbiano è titolare, ma si appuntano - in continuità con i rilievi critici mossi dalla Sezione fin dalla costituzione della società con la già citata deliberazione n. 140/2016/VSG - sulla non conformità della forma societaria di gestione del servizio scelta nel 2015 dal comune di Bubbiano rispetto al parametro normativo dell'articolo 20, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, operativo a partire

dal 2020 e a tutt'oggi non soddisfatto. Come più volte affermato da questa Sezione, infatti, in particolare con la propria deliberazione n. 348/2017/PAR del 6 dicembre 2017, che per la sua pertinenza 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).  
[...]

Tale quadro interpretativo non sembra poter essere inciso dalla disposizione contenuta nell'art. 1, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016.

Dopo queste considerazioni di sistema, la medesima deliberazione n. 348/2017/PAR, più nel dettaglio, svolge le seguenti conclusioni «circa la valenza precettiva» dei parametri legali dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 175/2016, anche richiamando il precedente specifico della deliberazione n. 140/2016/VSG:

si può ritenere che la ricorrenza di uno solo di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale delle alternative azioni di razionalizzazione prescritte dalla legge, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, del testo unico).  
[...]

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.

Nel quadro di riferimento così delineato, l'opzione dell'Amministrazione per un modello organizzativo non conforme allo schema tipico proposto dalla legge (che, si rimarca, non prevede deroghe e norme speciali per le farmacie), pur senza condurre di per sé ad una censura, implica un adeguato supporto in termini di motivazione nella consapevolezza della maggiore assunzione di responsabilità che detta scelta comporta rispetto all'ordinario paradigma normativo.

#### **P. Q. M.**

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a seguito dall'esame dei provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Bubbiano, e dalle risultanze dell'istruttoria scritta e dell'odierna adunanza pubblica:

- accerta la non conformità della partecipazione totalitaria del comune di Bubbiano al capitale della Farmacia Comunale Bubbiano s.r.l. a socio unico rispetto al parametro legale dell'articolo 20, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023;
- invita l'amministrazione comunale ad adottare idonee misure di razionalizzazione e a motivare adeguatamente, in occasione della prossima ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni, i provvedimenti di razionalizzazione diversi dall'alienazione e dallo scioglimento della società, chiarendo le misure adottate per conformarsi ai precetti dell'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;
- riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle misure adottate e sulle questioni relative alle procedure selettive del personale e dei consulenti esterni della società;

- dispone la trasmissione di questa pronuncia al sindaco, in qualità di presidente del consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea, nonché all'organo di revisione;
  - richiede al comune di Bubbiano di trasmettere entro sessanta giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti di questa pronuncia;
  - dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del comune, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
- Così deliberato nella camera di consiglio del 24 luglio 2024.

L'estensore  
(Francesco Liguori)

Il Presidente  
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 5 agosto 2024  
Il Funzionario preposto  
al servizio di supporto  
(Susanna De Bernardis)