



## Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

### Adunanza del 16 ottobre 2025

### Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, da parte del Comune di Mirandola (MO)

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR, la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e

E

Comune di Mirandola  
Comune di Mirandola

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE

Protocollo N.0043325/2025 del 18/10/2025  
Firmatario: ANTONINO CARLO, MARCOVALERIO POZZATO, ANNA MARIA FRATE, Cdc - Corte dei Conti

la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Mirandola in data 1° settembre 2025;

VISTO il decreto presidenziale n. 43/2025 del 1° settembre 2025, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 16 ottobre 2025;

VISTA la nota prot. n. 915192 del 12 settembre 2025 con cui il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), ai sensi dell'art. 4, c. 2 e 3 della Convenzione sottoscritta in data 15 maggio 2025 di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna, Sezione regionale di controllo e Consiglio delle Autonomie locali in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003, ha inviato a questa Sezione regionale di controllo la propria istruttoria tecnica;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo

## **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Mirandola (MO) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in merito alla possibilità di proroga della durata di una Società costituita per la gestione del servizio farmaceutico comunale.

In particolare, l'Ente formula i seguenti quesiti:

1. se la proroga della durata di una Società costituita tra un Comune e i farmacisti già dipendenti dell'ente, ai sensi dell'articolo 9, c. 1, lett. d), della L. n. 475/1968 (s.m.i.) sia da considerarsi un mero atto di gestione della partecipazione societaria che produce un automatico effetto sulla durata dell'affidamento del servizio farmaceutico comunale (da considerarsi, come sostenuto dal giudice costituzionale, senza "limiti temporali di durata") ovvero se, al contrario, tale proroga sia considerarsi, di fatto, quale proroga dell'affidamento e, in quanto tale, quale nuovo affidamento del servizio;  
oppure

2. se la conclusione di cui sopra sia o meno differente in ragione dell'eventuale circostanza che la partecipazione privata nella Società sia detenuta non dagli originari soci (i farmacisti già dipendenti dell'ente), ma da soci subentrati ai primi a seguito di cessione delle relative quote non preceduta da una procedura a evidenza pubblica;  
oppure
3. se sia possibile subordinare la proroga della durata di una Società con le caratteristiche di cui ai punti 1) e 2) all'acquisizione della disponibilità dei soci privati alla vendita al socio pubblico delle quote detenute ovvero al rilascio, al medesimo socio pubblico, di una delega alla vendita delle stesse, mediante procedura disciplinata dall'art. 17 del decreto legislativo;  
oppure
4. nel caso di cui al superiore punto 3), quali siano le condizioni da rispettare (in assenza di meccanismi statuari che regolino la questione) per evitare che la cessione delle quote private, cui sarebbero condizionati la proroga della durata della società e il nuovo affidamento del servizio farmaceutico, possa risolversi in un "indebito vantaggio competitivo" (nel senso inteso dalla citata giurisprudenza amministrativa) su una commessa diversa (il nuovo affidamento, appunto);  
oppure
5. se, alla luce di quanto previsto dall'art. 34, c. 1, del D. Lgs. n. 201/2022, le forme di gestione del servizio farmaceutico comunale siano solo quelle previste dal decreto medesimo ovvero anche quelle di cui all'art. 9, c. 1, della L. n. 475/1968.

Nel contesto l'Ente rappresenta, tra l'altro, quanto segue:

- il Comune di Mirandola detiene il 60% del capitale sociale della società a responsabilità limitata denominata "FARMACIA COMUNALE – società a responsabilità limitata", "FARMA.CO. S.r.l." costituita in data 26/02/1996;
- la Società è stata originariamente costituita ai sensi dell'art. 9, c. 1, lett. d), della L. n. 475/1968 cioè, quale Società costituita «[...] tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità [...]»;
- la Società è stata costituita tra il Comune e due farmaciste (all'epoca) dipendenti dello stesso Comune, salvo cessazione di diritto, all'atto della costituzione, e come previsto dall'ultimo capoverso della citata lett. d), del rapporto di lavoro dipendente tra il Comune e le anzidette farmaciste (a seguire, anche solo le "Socie Originarie");

- la Corte Costituzionale ha definito tale tipo societario quale *«modello specialissimo di società a partecipazione mista per la gestione di servizi pubblici locali (rispetto agli ordinari tipi previsti dalla normativa vigente) e un modello altrettanto eccezionale di gestione da parte del Comune del servizio farmaceutico»* (Corte Cost., sent. n. 116 del 31.05.2018; § 3.2, secondo par.);
- in particolare, secondo il Giudice costituzionale, *«la specialità sta innanzitutto nel fatto che, sebbene non si tratti di società interamente pubblica, e sebbene in essa in soci privati non vengano scelti con gara secondo procedure di evidenza pubblica, la società partecipata ai sensi dell'art. 9, primo comma, lettera d), citato, è diretta affidataria del servizio; ogni scelta circa l'opportunità di coinvolgere altri soggetti nella compagine societaria e circa i caratteri soggettivi dei privati da coinvolgere è già operata a priori dalla legge, in maniera vincolante per l'amministrazione. In secondo luogo, la stessa posizione del socio farmacista presenta caratteri di specialità rispetto all'ordinaria partecipazione del socio privato a una società comunale di gestione del servizio, giacché con essa il legislatore valorizza una peculiare categoria di dipendenti dell'ente locale, i farmacisti, che vengono così resi compartecipi dell'impresa pubblica. In tale contesto, nel quale la società mista rappresenta, in sostanza, la nuova veste gestionale di un servizio pubblico che il Comune già svolgeva sotto altra forma, l'affidamento non ha limiti temporali di durata e al socio privato è consentito di disporre delle sue quote perfino in sede testamentaria»*;
- nel 2014, le Socie originarie hanno disposto, previa autorizzazione dell'Ente locale istante, delle proprie quote, cedendole per intero a due farmaciste, già dipendenti della Società, ma non legate da un previo rapporto lavorativo o professionale con il Comune e individuate liberamente, al di fuori di forme e procedure di evidenza pubblica;<sup>1</sup>
- il vigente Statuto all'art. 3 fissa la durata della Società al 31.12.2025, *«salvo proroga od anticipato scioglimento per disposizione dell'assemblea dei soci»* ;
- il rapporto tra il Comune e la Società è stato regolato mediante lo schema del contratto d'affitto d'azienda stipulato il 13.12.2013, prevede una

---

<sup>1</sup> Atto notarile di cessione delle quote (all. 2) e deliberazione n. 51 del 09/04/2014 con la quale il Comune ha rinunciato al proprio diritto di prelazione (all. 3)

durata fino al 31.12.2017, automaticamente prorogata, anno per anno, salvo disdetta di una delle parti, da inviarsi con preavviso quadrimestrale;

- con l'ultimo piano di razionalizzazione delle partecipate adottato, ai sensi dell'art. 20 del T.U.S.P. con deliberazione consiliare n. 118 del 19.12.2024 (v. all. 6), il Comune ha dichiarato, che la Società è in controllo "solitario" del Comune, in quanto titolare della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; che la Società produce un servizio di interesse generale; che sono rispettati tutti i parametri di cui al citato art. 20 del T.U.S.P. e che la Società, nel triennio 2021-2023: ha prodotto ricavi delle vendite e delle prestazioni, rispettivamente, per € 1.469.409,00; € 1.607.262,00; € 1.532.526,00 e ha avuto un risultato d'esercizio pari, rispettivamente, a € 134.817,00; € 117.155,00; € 71.189,00; infine, che la partecipazione comunale nella Società è da mantenere senza interventi.

L'Ente, altresì, rappresenta nel merito che:

- è pacifico che la durata di una società a responsabilità limitata può essere prorogata con delibera di modifica dell'atto costitutivo e, in caso di mancata proroga, sussiste l'obbligo di procedere allo scioglimento della Società, previo avvio della liquidazione;
- l'art. 7, c. 7, del T.U.S.P. non cita la proroga della durata della società tra gli atti di gestione delle partecipazioni pubbliche che richiedono, ai fini della loro adozione, le procedure "rafforzate" di cui ai c. 1 e 2 del medesimo articolo (con rinvio, altresì, all'art. 5, c. 1);
- la proroga della durata di una società, pertanto, non essendo diversamente previsto, dovrebbe rientrare nell'ipotesi di esercizio dei diritti del socio e, quindi, da parte del Sindaco ai sensi dell'art. 9, c. 3, del T.U.S.P.;
- l'art. 34, c. 1, del D. Lgs. n. 201/2022 (recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"; a seguire anche solo "T.U.S.P.L."), prevede che «il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'art. 9 della L. 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla L. 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto»;
- tale norma di coordinamento può dar vita a due possibili interpretazioni:
  1. a far data dall'entrata in vigore del T.U.S.P.L., anche per l'affidamento della gestione delle farmacie comunali trova applicazione esclusivamente la disciplina di cui agli artt. 14 e seguenti del medesimo T.U.S.P.L. e, quindi, la disciplina speciale prevista dall'art. 9 della L. n. 475/1968

sarebbe da intendersi "assorbita" in quella generale (anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 del T.U.S.P.L., per il quale «*Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore*»);

2. la norma si limita a chiarire quanto già fissato dalla previa giurisprudenza amministrativa e contabile e, cioè, a sancire «definitivamente la possibilità di affidare la gestione delle farmacie comunali, oltre che con le forme dirette previste dalla disciplina speciale (art. 9 della L. n. 475/1968), anche mediante società in house, mista o con gara» (così, sia pure incidentalmente, AGCM, Atto segnalazione 28.05.2025, n. 2084, in Bollettino n. 23/2025);

- ove si accedesse alla prima interpretazione, a far data dall'entrata in vigore del T.U.S.P.L., non sarebbe più possibile disporre affidamenti diretti del servizio farmaceutico comunale in favore di società costituite con farmacisti dipendenti dell'ente locale;
- in ogni caso, sembra unanime la conclusione per cui, in ragione dell'art. 34 del T.U.S.P.L., appare pacifica la riconducibilità del servizio farmaceutico comunale nell'ambito dei servizi d'interesse economico generale di livello locale;
- in applicazione del criterio di cui all'art. 8, c. 2, lett. f), della legge delega 5.08.2022, n. 118 (recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"), il T.U.S.P.L. ha introdotto un principio generale in materia di durata degli affidamenti dei servizi d'interesse economico generale di livello locale; durata che, in linea di massima, deve essere fissata in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento (art. 19);
- il T.U.S.P.L., tuttavia, non ha introdotto una norma transitoria che si occupi degli affidamenti difformi rispetto al criterio generale di cui all'art. 19;
- la precedente disciplina transitoria di cui all'art. 34, c. 21, del D.L. n. 179/2012 (per il quale, «Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine

di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013»), ai sensi del successivo c. 25, non era espressamente applicabile alla "gestione delle farmacie comunali";

- l'art. 17 del T.U.S.P.L. disciplina un modello tipico di società a partecipazione mista pubblico-privata, caratterizzato, tra l'altro, dall'esclusività dell'oggetto sociale, dalla selezione del socio privato mediante procedure a evidenza pubblica e dalla temporaneità della partecipazione privata;
- l'art. 16 del T.U.S.P.L. rinvia, per il caso di affidamento di un servizio di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, alla disciplina del citato articolo 17 del T.U.S.P.L.;
- anche l'art. 174, c. 4, del D.Lgs. n. 36/2023 (recante "Codice dei contratti pubblici") prevede che il partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale si realizza solo attraverso la creazione di una società disciplinata dal T.U.S.P.L. e dalle altre norme speciali di settore;
- dal complesso delle norme sopra citate emerge che, in assenza di una norma speciale di settore, il modello legale di società a partecipazione mista pubblico-privata è quello disciplinato dal T.U.S.P.L. e che l'affidamento di un servizio di interesse economico generale di livello locale possa avvenire solo nel rispetto dello stesso;
- l'art. 24 del T.U.S.P.L. prevede che i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari siano regolati da un contratto di servizio che contenga almeno le clausole previste dal decreto medesimo.

Da ultimo, l'Ente, preliminarmente alla formulazione dei quesiti, dà conto dei seguenti elementi:

- la Società è stata costituita nelle forme del modello "specialissimo" prefigurato dalla Corte costituzionale, ma, rispetto al modello tipico di società a partecipazione mista pubblico-privata:
- a partire dal 2014, le Socie attuali non sono più i farmacisti già dipendenti dell'ente locale, ma altri soggetti (sia pure farmacisti) non precedentemente dipendenti dell'ente e individuati e cooptati al di fuori di procedure di evidenza pubblica;

- tra l'ente titolare della farmacia (il Comune) e la Società non è stato stipulato un contratto di servizio, ma un contratto di affitto di ramo d'azienda (oltre che un contratto di concessione d'uso di alcuni locali);
- il contratto di affitto prevede un termine di durata già spirato, ma con un meccanismo di proroga automatica - anno per anno - salvo disdetta di una delle parti;
- la partecipazione delle Socie attuali è stabile e non temporanea e lo Statuto non prevede alcun meccanismo idoneo a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di cessazione del contratto di servizio;
- il contratto sociale prevede un termine di durata della Società al 31.12.2025;
- per la giurisprudenza, costituisce principio pacifico che *«la proroga ed il rinnovo dei contratti pubblici si traducono essenzialmente in un affidamento senza gara, con la conseguente violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e di parità di trattamento (obbligo di assicurare una posizione di equidistanza della pubblica amministrazione nei confronti dei diversi operatori economici che partecipano alla procedura di evidenza pubblica, evitando così il consolidamento di posizioni di forza di determinati imprese nei rapporti con la P.A.)»* (Cons. Stato, sez. VII, 26.02.2025, n. 1692);
- sempre per la giurisprudenza, *«il modello della società mista di cui all'art. 17 T.U.S.P. risponde, invece, alla scelta di ricorrere al privato – individuato tramite una vera e propria procedura di affidamento a evidenza pubblica – nella veste di socio e non di appaltatore: da tale modello il privato non può acquisire (come si è detto) indebiti vantaggi competitivi su commesse diverse»* (Cons. Stato, sez. IV, 16.06.2025, n. 5289);

## **DIRITTO**

### **1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere**

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città

metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

### **1.1 Ammissibilità soggettiva**

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007) che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale – cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG). Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che, pertanto, nel caso di un Comune *"... ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Mirandola, organo legittimato a rappresentare l'Ente.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dal Comune e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dell'art. 123 Cost. Tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni richiedenti il parere e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

## **1.2 Ammissibilità oggettiva**

Il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti in diverse pronunce susseguitesesi nel tempo (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Con del. 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La Sezione delle Autonomie, con la del. n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre *"... all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"... una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. È stato, altresì, ribadito come *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di*

*coordinamento della finanza pubblica*". Solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra Magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali (che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto), precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

In altre parole, con la del. n. 3/2014 la Sezione delle Autonomie conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Essa, nondimeno, non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la "normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Inoltre, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr.

del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica". In particolare, si configura l'attinenza alla materia della contabilità pubblica quando ricorrono, specificamente, le condizioni delineate dalla delibera n. 17/2020/QMIG, in cui cioè *"la nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Corte conti, Sez. Aut., del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. del. n. 3/2014 Sez. Autonomie), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa. Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *"nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (così, ancora, Sez. Aut., del. n. 5/AUT/2006, nonché Sez. Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10, cit., la del. 12 maggio 2011 e la del. n. 27/CONTR/11 della medesima Sezione, che sottolineano, a tale riguardo, *"la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente"*; nei medesimi termini, in tempi più recenti, la Sezione delle Autonomie, con del. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente, cfr. anche la del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG Sez. Aut.).

Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. contr. Puglia, del. n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando di norma da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti, attinenti alla materia contabile; viceversa è preclusa, l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri.

Ciò significa che è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. contr. Veneto del. n. 492/2015/PAR, n. 109/2019/PAR e n. 311/2019/PAR). La Sezione delle Autonomie ha altresì evidenziato che *«[l]a presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede»* (del. n. 3/2014 cit.).

**1.2.1** Sulla base delle coordinate sopra riferite, la Sezione può quindi procedere al vaglio dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Mirandola.

**1.2.2** Il Collegio constata la riconducibilità dei quesiti posti e contrassegnati ai numeri 1, 2 e 5 della parte in fatto della presente delibera alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione fornita dalla giurisprudenza contabile sopra richiamata quale "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici" (cfr. Sez. delle Autonomie, del. n. 5/AUT/2006 e Sez. Riunite in sede controllo, del. n. 54/CONTR/2010). Le questioni proposte con i suddetti quesiti sono relative alla possibilità di prorogare

la durata di una Società costituita tra un comune e i farmacisti già dipendenti dell'ente, ai sensi dell'articolo 9, c. 1, lett. d), della L. n. 475/1968 in rapporto alla normativa successivamente intervenuta (T.U.S.P. e T.U.S.P.L.) rientrando quindi nell'ambito sopra delineato nella misura in cui questi riguardano, in termini generali, l'interpretazione della normativa citata.

Il Collegio rileva inoltre che le questioni poste sono connotate dai caratteri della generalità e dell'astrattezza e rappresentano questione di interesse generale per le Autonomie territoriali nonché l'insussistenza di interferenze con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri Plessi giurisdizionali.

Diversamente, con riferimento ai quesiti contrassegnati ai nn. 3 e 4 della parte in fatto della presente delibera, la Sezione rammenta che i principi consolidati in base ai quali il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Ciò premesso, il Collegio rileva che le questioni poste con i quesiti n. 3 e n. 4 non sono connotate dai caratteri della generalità e dell'astrattezza poiché la scelta di addivenire o meno alla cessione delle quote del socio privato e le relative modalità di attuazione dipende da una valutazione eminentemente discrezionale affidata all'esclusiva cognizione dell'Amministrazione, vertendo su questioni concretamente operative e gestionali.

Pertanto, un parere eventualmente reso da questa Sezione potrebbe determinare un'interferenza con funzioni intestate ad altri Plessi giurisdizionali, con particolare riferimento alla materia del "diritto societario".

Concludendo sugli aspetti di carattere preliminare, i quesiti posti dal Sindaco del Comune di Mirandola risultano ammissibili anche sotto l'aspetto oggettivo ma solo con riferimento ai quesiti identificabili con i nn. 1, 2 e 5. Diversamente, risultano inammissibili sotto l'aspetto oggettivo i quesiti di cui ai nn. 3 e 4.

La Sezione prosegue, pertanto, con lo scrutinio di merito dei soli quesiti contrassegnati ai numeri 1, 2, 5.

## **2. Merito**

Il Collegio, secondo criteri di successione logico-sistematica delle questioni, ritiene di procedere, preliminarmente, con lo scrutinio nel merito del quesito contrassegnato al n. 5 per poi esaminare unitariamente i quesiti contrassegnati

ai numeri 1 e 2 in considerazione dello stretto nesso di consequenzialità tra le due questioni poste.

## **2.1 Con riferimento al quesito indenticato al n. 5**

L'Ente chiede se, alla luce di quanto previsto dall'art. 34, c. 1, del D. Lgs. n. 201/2022, le forme di gestione del servizio farmaceutico comunale siano solo quelle previste dal decreto medesimo ovvero anche quelle di cui all'art. 9, c. 1, della L. n. 475/1968.

Al fine di definire la qualificazione giuridica del servizio di gestione della farmacia comunale è necessario delineare il quadro normativo di riferimento utile alla soluzione del quesito posto, quadro normativo costituito dalle seguenti disposizioni:

- art. 9, L. n. 475 del 1968, recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico", che, al c.1, stabilisce *"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"*;
- l'art. 17 c. 1 del D.Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.) che stabilisce che nelle società a partecipazione mista "pubblico-privata" la selezione del soggetto privato si svolge con le procedure ad evidenza pubblica a norma dell'art. 5, c. 9, del D.Lgs. n. 50/2016 (v. oggi, il D. Lgs. n. 36 del 2023);
- il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante " Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica " ha disposto, con l'art. 34, c. 1) "Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie", che *"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"*; le norme del Capo II del Titolo III del Decreto Legislativo in commento sono dedicate alle forme di gestione

del servizio pubblico locale e, con particolare riferimento all'affidamento a società mista, l'art. 16 stabilisce che "1. *Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016. 2. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.*". Inoltre, per quanto di interesse, l'art. 4, intitolato "ambito di applicazione e normative di settore" stabilisce che "*le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.*"

- l'art. 174, c. 4 del D. Lgs. n. 36/2023 recante "Codice dei contratti pubblici" stabilisce che "*Il partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e dalle altre norme speciali di settore.*"

Ciò posto, il tema su cui la Sezione è chiamata a pronunciarsi è fondamentalmente quello della (eventuale) abrogazione tacita della disposizione di cui all'art. 9 c.1, lett. d) della L. 475/1968 per effetto dell'art. 34, c.1, del T.U.S.P.L.

Da una angolatura prettamente ordinamentale, il tema di fondo da affrontare è quello di stabilire se il servizio farmaceutico comunale rientri o meno nella categoria del servizio pubblico locale ovvero sia, in termini più generali, quale sia la natura giuridica del servizio di che trattasi. In secondo luogo, occorrerà constatare con quali modalità gestionali il legislatore ha ritenuto di disciplinare l'erogazione del servizio farmaceutico.

Tale duplice esame condurrà alla ricostruzione del sistema normativo di regolazione della specifica questione e permetterà di individuare gli elementi

decisivi per accertare la concreta collocazione nel predetto sistema della disposizione di cui si dubita della attuale vigenza.

L'inquadramento generale non può non partire dalla connotazione valoriale sottesa alla materia in trattazione.

A tal fine si rammenta che nella giurisprudenza costituzionale il tema delle "farmacie" è declinato alla luce del diritto alla salute dei cittadini. La Corte, infatti, ha avuto modo di chiarire come la *"la complessa regolamentazione pubblicitica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è . . . 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"* (Corte cost., sent. n. 10 ottobre 2006, n. 87)

Fatta questa premessa che illumina e condiziona l'interprete nella valutazione del materiale normativo, il Collegio può ora passare alla ricostruzione dei lineamenti del tema nei termini descritti prima.

Viene, quindi, in emersione, il primo aspetto: la natura giuridica del servizio farmaceutico.

In questo quadro occorre rilevare che, ricomponendo il percorso interpretativo elaborato dalla giurisprudenza nel corso degli anni, è evidente come l'art. 9 della L. n. 475 del 1968 sia stato valorizzato senza soluzione di continuità nello sforzo definitorio della giurisprudenza che si è concluso nella sostanziale stabilità della classificazione del servizio farmaceutico pur in presenza dei diversi interventi legislativi intervenuti nel tempo, tra cui, da ultimo, si inseriscono il D. Lgs. n. 175 del 2016 (T.U.S.P.) e il D. Lgs. 201 del 2022 (T.U.S.P.L.).

In tale direzione, la giurisprudenza ha sostenuto sin dal 2009 che il servizio farmaceutico – coerentemente con le prescrizioni del 1968 - vada sussunto nella categoria del servizio pubblico locale a rilevanza economica (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 195/2009/PAR e del. n.196/2009/PAR; Corte dei conti, Sez. reg. contr. Umbria, del n.116/2013/PAR).

Di segno identico anche le decisioni di questa Sezione regionale di controllo che, intervenendo sulla modalità di gestione e organizzazione del servizio di che trattasi, sulla scorta di una convergente lettura interpretativa dell'art. 9 della L. n. 475 del 1968 e dell'art. 2, c.1, lett. h) del D. Lgs. n. 175 del 2016, ha concluso per l'applicazione della normativa generale concernente le modalità organizzative dei servizi pubblici locali (cfr. del. n. 30/2017/VGSO, n. 43/2017/VGSO e n. 90/2018/VGSO).

Più di recente, la Sezione territoriale di controllo lombarda ha avuto modo di precisare che *“L’attività farmaceutica integra un servizio pubblico locale, come previsto dallo stesso art. 1 R.D. 2578/1925 (per cui “i comuni possono assumere, nei modi stabiliti dal presente testo unico, l’impianto e l’esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: [...] 6° impianto ed esercizio di farmacie”), che può essere esercitato anche dal comune nella qualità di ente preposto alla cura e soddisfazione dei bisogni primari della collettività stanziata sul territorio. In particolare, il servizio farmaceutico è riconducibile alla nozione di servizio di interesse economico generale di livello locale o di rilevanza economica, in quanto reso dall’ente locale all’utenza dietro corrispettivo economico su un mercato contingentato e regolamentato”*

(Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del n. 110/2025/PAR che richiama Cons. Stato, III, n.992/2019, che richiama la sentenza della C. cost. n. 87/2006, nonché SRC Marche n. 57/2013/PAR; SRC Lombardia n. 532/2012/PAR).

Proprio la Sezione territoriale lombarda, ha apportato notazioni dirimenti per il tema che ci occupa, ed ha affermato che *“l’esercizio dell’attività farmaceutica è regolato dalla normativa di settore e, in particolare, dalla legge n. 475/1968. Alle modalità di gestione delle farmacie di titolarità comunale è dedicato l’art. 9 di detta legge, che contiene una disciplina, dapprima esclusa (cfr. per l’esclusione l’art. 15 D.L. 135/2009, conv. con L. 166/2009, di integrazione dell’art. 23-bis del D.L. 112/2008, conv. con L. 133/2008, confermata dall’art. 1, c. 3, lett. d), d.P.R. 168/2010 e dall’art. 4, co. 34, D.L. 138/2011, inciso dalla sentenza della Corte Cost. n. 199/2012) e poi coordinata con la normativa generale sui servizi pubblici locali (l’art. 34 d.lgs. 201/2022).”*(Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 110/2025/PAR).

Pertanto, dal punto di vista della qualificazione del servizio farmaceutico, l’interprete non può avere dubbi circa l’attuale vigenza dell’art. 9 L. n. 475/1968 in commento.

Venivamo all’altro profilo che il Collegio intende esaminare, l’altro “banco di prova” per stabilire l’attuale vigenza dell’art. 9 della L. n. 475/1968: le modalità operative attraverso le quali viene reso alla comunità il servizio farmaceutico.

A tal fine è utile a mo’ di ideale collegamento tra servizio e modalità di erogazione del servizio riportare il recente intervento dell’Autorità Garante della Concorrenza del Mercato la quale, con Atto segnalazione n. 2084/2025, in bollettino n. 23/2025, ha sottolineato che *“ l’articolo 34 del decreto di riordino dei servizi pubblici locali contiene la disciplina di coordinamento in materia di farmacie, stabilendo, in particolare, che il rinvio operato dall’articolo 9 della legge n.*

*475/1968 (recante Norme concernenti il servizio farmaceutico) alle modalità di gestione di cui alla legge n. 142/1990, sia da intendersi riferito "alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto". Vengono in tal modo superate le passate incertezze interpretative in punto di configurabilità delle farmacie comunali quali servizi pubblici locali, ancorché si operi in concorrenza nel mercato, ed è sancita definitivamente la possibilità di affidare la gestione delle farmacie comunali, oltre che con le forme dirette previste dalla disciplina speciale (articolo 9 della legge n.475/1968), anche mediante società in house, mista o con gara".*

E anche qui si può registrare una sostanziale continuità nell'individuazione delle modalità attraverso le quali il legislatore prevede la gestione del servizio in argomento. Anche in questo caso sarà sufficiente richiamare alcuni significativi passaggi della giurisprudenza contabile.

*" . . .le farmacie di cui i Comuni sono titolari, o quelle acquisite in seguito all'esercizio del diritto di prelazione a tale enti riconosciuto dall'ordinamento, possono essere gestite in una delle seguenti forme: a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra Comuni per la conduzione di farmacie di cui sono 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 l'ente abbia la titolarità (all'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra l'amministrazione comunale e i predetti professionisti)" (cfr. ancora, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Umbria, del. 116/2013/PAR cit.; Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 70/2011/PAR).*

Stesso orientamento nelle decisioni di questa Sezione regionale di controllo che sottolinea, in particolare, necessità che l'ente locale valuti le modalità gestionali in relazione al contesto socioeconomico (cfr cit. del. n. 30/2017/PAR, n. 43/2017/PAR e n. 90/2018).

Coerente con l'elaborazione della giurisprudenza contabile è anche la giurisprudenza amministrativa che ha avuto modo di affermare che *"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” (Consiglio di Stato, Sez. I, par. 30 marzo 2022, n. 687).*

Svolta in questi termini la preliminare disamina normativa e giurisprudenziale che il Collegio riteneva indispensabile per la soluzione della questione rappresentata, può ora passarsi alle conclusioni.

La Sezione, conformemente agli attestati orientamenti della giurisprudenza contabile (da ultimo riaffermate nella decisione della Sezione territoriale lombarda nella pronuncia n. 110/2025), conclude per l’attuale vigenza dell’art. 9 della L. n. 475 del 1968 (vista nella prospettiva di “norma speciale”) tenuto conto che:

- 1) la scelta del Legislatore di introdurre nel T.U.S.P.L. una norma di coordinamento e di non abrogare espressamente la norma speciale di settore;
- 2) il tenore letterale dell’art. 4 del T.U.S.P.L. nel quale si prevede che le norme del “presente decreto . . . integrano le normative di settore” e prevalgono su di esse soltanto in caso di contrasto;
- 3) gli articoli 16 e 17 del T.U.S.P.L., dedicati agli affidamenti dei servizi di interesse economico generale di livello locale, rinviano alla disciplina stabilita dal D. Lgs. n. 175/2016 con riferimento alle modalità di affidamento a società mista o *in house*. Successivamente all’entrata in vigore del T.U.S.P., ma prima dell’entrata in vigore del T.U.S.P.L. che, con l’art. 34, ha modificato l’art. 9 della citata L. n. 475/1968, la giurisprudenza prevalente come sopra riportata ha ritenuto che la gestione delle farmacie potesse essere affidata sia secondo le previsioni dirette di cui normativa speciale del 1968, sia mediante società *in house*, mista o con gara;
- 4) l’art. 174, c. 4 del Codice dei contratti pubblici, con riferimento al partenariato pubblico-privato, “salva” le norme speciali di settore, quale risulta essere la L. n. 475/1968.

Il Collegio intende adesso soffermarsi sull’obbligo imposto agli enti pubblici di scegliere il socio privato attraverso procedure di evidenza pubblica.

È in questa direzione che va letto l’esplicito coordinamento di cui all’art. 34 del D. Lgs. n. 201 del 2002, una questione che riguarda, quindi, anche la “disciplina speciale” di cui all’art. 9 della L. n. 475 del 1968.

Nel medesimo senso, l’art. 17 del D. Lgs. n.175/2016, richiamato dall’art. 16 del

D. Lgs. n. 201/2022, che prevede che, in presenza di una Società mista pubblico-privata che gestisce servizi pubblici locali, la selezione del socio privato debba svolgersi con procedure di evidenza pubblica, procedura che a ad oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

In argomento, il Collegio ritiene particolarmente utile il richiamo alla decisione di questa Sezione regionale di controllo che ha affermato che *"Non sono ammissibili società miste aperte o generaliste, ovvero compagini sociali nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come partner privato per una società "generalista", alla quale affidare direttamente l'erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio, o miste, ovvero aperta all'affidamento di servizi non ancora (o non sufficientemente) identificati in sede di indizione della gara, dovendo l'attività oggetto di affidamento essere "specifica e definita" e il servizio da svolgere "delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto" (cfr. Cons. Stato n. 5214/2010; TAR Lazio 7524/2018). Oltre che relativamente all'oggetto, dunque, la partecipazione deve essere delimitata anche sotto il profilo temporale. La ratio di tali prescrizioni è quella di evitare che il socio selezionato diventi de facto un socio stabile, con inevitabile sottrazione del servizio al confronto concorrenziale e discriminazione in danno delle imprese del settore. In definitiva, il principio della concorrenza sostanziale risulterebbe vulnerato da operazioni che comportino un consolidamento del ruolo del socio privato in assenza di un confronto sostanziale. Inoltre, l'assenza di un confronto concorrenziale, escludendo la valutazione di offerte potenzialmente più vantaggiose, oltre che possibili contenziosi con altri operatori economici, potrebbe far emergere profili di responsabilità amministrativo-contabile. Lo svolgimento della gara iniziale non può esimere dal rispetto delle procedure ad evidenza pubblica per eventuali successivi affidamenti alla società mista, perché ciò sarebbe elusivo dei principi comunitari di concorrenza e trasparenza"* (cfr. delibere dal n. 103 al n. 114/2025/PASP di questa Sezione regionale di controllo)

Pertanto, con riferimento alla specifica fattispecie oggetto dell'odierno esame, il Collegio conclude nel senso che l'affidamento diretto *tout court* non sia più consentito e di conseguenza devono esser applicate disposizioni del D. Lgs. n. 175 del 2016 e del D. Lgs. n. 201 del 2022.

## **2.2. Con riferimento ai quesiti identificati ai nn. 1 e 2**

L'Ente richiede se la proroga della durata di una Società costituita tra un Comune e i farmacisti già dipendenti dell'ente, ai sensi dell'articolo 9, c. 1, lett. d), della L. n. 475/1968 (s.m.i.) sia da considerarsi un mero atto di gestione della partecipazione societaria che produce un automatico effetto sulla durata dell'affidamento del servizio farmaceutico comunale (da considerarsi, come sostenuto dal giudice costituzionale, senza "limiti temporali di durata") ovvero se, al contrario, tale proroga sia considerarsi, di fatto, quale proroga dell'affidamento e, in quanto tale, quale nuovo affidamento del servizio (quesito n. 1); inoltre, chiede se la conclusione di cui sopra sia o meno differente in ragione dell'eventuale circostanza che la partecipazione privata nella Società sia detenuta non dagli originari soci (i farmacisti già dipendenti dell'ente), ma da soci subentrati ai primi a seguito di cessione delle relative quote non preceduta da una procedura a evidenza pubblica (quesito n. 2).

La Sezione ritiene che la risposta al primo quesito sia già contenuta nella lettera dell'art. 9, c. 1, della L. n. 475/1968 che stabilisce varie forme di "gestione" delle farmacie: con la costituzione della Società prevista dalla lett. d) del suddetto c. 1, che ha una durata prevista dallo Statuto sociale, si affida alla Società così costituita l'esercizio del servizio farmaceutico comunale.

La proroga della Società realizzerebbe - di fatto - una proroga dell'affidamento del servizio che potrebbe essere disposta solo nel caso in cui sussistano le condizioni richieste dalla Legge. Peraltro, una delle condizioni necessarie richieste dalla normativa "speciale" di settore è quella secondo la quale i farmacisti soci *"al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità"*, condizione che deve sussistere anche nel momento dell'eventuale proroga della società già costituita.

Va detto che nel caso di specie, i farmacisti ex dipendenti, soci originari, hanno ceduto le proprie quote ad altri soggetti e, pertanto, risulta evidente che non sussistono più le condizioni per applicare l'art. 9, c.1 della L. n. 475/1968. La Società, già costituita ai sensi della predetta normativa speciale, non può essere prorogata; l'eventuale costituzione di una nuova Società a cui affidare la gestione del servizio in parola dovrà pertanto avvenire applicando le norme che impongono di selezionare il socio privato attraverso procedure di evidenza pubblica.

In questo quadro, la variazione soggettiva dei farmacisti realizza un mutamento di fondo della compagine sociale, cui si ricollegano significativi effetti con riferimento alla normativa speciale applicabile.

Diversamente opinando, si realizzerebbe una facile elusione delle norme che impongono di scegliere il socio privato attraverso procedure di evidenza pubblica ex art. 17 del T.U.S.P., richiamate dalla norma di coordinamento di cui all'art. 34 del T.U.S.P.L., violando così le regole poste a tutela del mercato e della concorrenza.

La cessione delle partecipazioni societarie degli originari farmacisti consente, in altre parole, l'ingresso a soggetti che dovrebbero essere normalmente indicati a seguito di una procedimentalizzata scelta comparativa.

In questo quadro il Collegio non può non rilevare che il *vulnus* alle regole di tutela del mercato e della concorrenza si è in effetti realizzato.

Ciò è avvenuto sin dal momento in cui la "condizione necessaria" prevista dalla norma speciale di settore è venuta meno, vale a dire dalla data in cui i soci farmacisti originari (ex dipendenti) hanno ceduto le proprie quote a soggetti di loro libera scelta (3 aprile 2014), previa rinuncia del Comune all'esercizio del proprio diritto di prelazione, rinuncia espressamente dichiarata nell'Assemblea dei soci del 24 febbraio 2014 e deliberata dal Consiglio comunale con del. n. 51 del 9 aprile 2014.

Tra l'altro, la Sezione rileva che l'operazione di cessione delle quote si è realizzata ad inizio del 2014, a valle di due esercizi chiusi consecutivamente in perdita: l'esercizio 2012, chiuso con una perdita di € 18.138,00 e l'esercizio 2013, chiuso con una perdita di € 6.239,00.

Il Comune, rinunciando al proprio diritto di prelazione, di fatto ha consentito che i nuovi "soci privati" della Società mista fossero scelti e individuati da un soggetto del tutto privo di legittimazione (i primi soci farmacisti ex dipendenti comunali) violando così la normativa all'epoca vigente e omettendo di esercitare il doveroso "controllo pubblico" sulla Società, quale socio di maggioranza.

L'omissione di tale doveroso controllo, reso ostensivo attraverso la mancanza di una coerente motivazione, lascia fra l'altro dubbi in ordine a uno sviamento dell'attività amministrativa, favorendo soggetti senza che venga evidenziata alcuna apprezzabile ragione.

Il Collegio richiama le decisioni che, proprio negli anni 2011- 2015, hanno riguardato le modalità di trasferimento delle farmacie comunali tutte univocamente convergenti al tempo (come oggi) nel delineare l'obbligo di procedere secondo regole di rilievo pubblicistico (tenuto conto della peculiarità del servizio farmaceutico) e della necessaria concorsualità insita nell'evidenza pubblica.

Così *"il trasferimento della farmacia comunale, così come delle quote di partecipazione nella società gerente le farmacie dell'ente, è soggetto, in via generale, a procedimento concorsuale ad evidenza pubblica (Cons. Stato, sez. IV, 1° febbraio 2001, n. 399)"* (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 458/2015/PAR).

Ed inoltre, tenuto conto proprio della natura pubblicistica del servizio farmaceutico che è strumentale ad assicurare il diritto alla salute del cittadino, va considerato che *" . . . l'attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali . . . la previsione normativa circa il riconoscimento all'ente medesimo del diritto di prelazione su una quota delle sedi farmaceutiche resesi vacanti o di nuova istituzione risponde ad una particolare ratio. In maggior dettaglio, <<la prelazione legale in favore dell'ente locale ha natura di prelazione di diritto pubblico, in cui la preferenza concessa all'amministrazione comunale si atteggiava quale diritto potestativo pieno, senza la clausola della parità di altre condizioni. L'esercizio della prelazione si perfeziona con la decisione a cura dell'amministrazione locale di volerne profittare, consacrata in una delibera ad hoc.* (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 174/2013/PAR).

In più, nell'ipotesi che il Comune scelga di dar vita per la gestione della farmacia ad una società di capitali (art. 9, lett. d) della Legge Mariotti) questa deve essere costituita *" . . . esclusivamente con i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. In tal caso, la norma dispone che "all'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti."* L'impianto della norma citata esprime la chiara volontà del legislatore di obbligare il comune, qualora intenda adottare la gestione societaria, ad utilizzare come socio esclusivamente il farmacista eventualmente presente nella dotazione organica dell'ente locale. La predetta limitazione negoziale imposta all'ente locale appare dettata, a giudizio della Corte, dall'esigenza di ottimizzare in ogni caso le risorse di cui l'ente stesso dispone, specialmente in presenza di professionalità specifiche indispensabili, come nella specie, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso alla titolarità del servizio farmaceutico comunale. Ciò nell'ottica della necessaria conformità dell'azione dei pubblici poteri ai canoni di economicità, efficienza ed efficacia sanciti dall'art. 97 Cost. Nell'ottica di una lettura costituzionalmente orientata della normativa di settore, ritiene pertanto la Sezione che la suesposta ratio legis imponga ai comuni l'utilizzo dei farmacisti eventualmente presenti nella relativa dotazione organica, quale che sia la forma

*prescelta per la gestione del servizio.*" (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Umbria, del n. 116/2013/PAR).

Peraltro, va anche detto che provvedimenti del tutto sovrapponibili a quelli odierni sono stati oggetto di attenzione anche da parte della giurisprudenza amministrativa più recente (v. sulla condotta tenuta dalle farmaciste ex dipendenti, T.A.R. Campania Napoli, Sez. III, sent. dell'11 luglio 2024, n. 4192 che ha affermato che *"Ove la preclusione di cui all'12, comma 4, della L. n. 475 del 1968 non operasse, la "disponibilità" degli esercizi farmaceutici, nel senso dell'affidamento della relativa titolarità, dipenderebbe in buona parte dai farmacisti stessi, e sarebbe quindi sottratta alla dinamica concorsuale, potendo quelli decidere di cedere la farmacia (e così individuarne il titolare) e liberamente concorrere per una nuova assegnazione."*; sulla questione del mancato esercizio della prelazione, v. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, sent. del 17 giugno 2020, n. 6643 *"La prelazione del Comune sulle sedi farmaceutiche prevista dall'art. 9, legge n. 475/1968 non è un diritto potestativo o un privilegio aggiuntivo del Comune rispetto alle sue ordinarie facoltà, ma uno specifico, tassativo, potere che questo esercita nell'interesse pubblico al fine di soddisfare inderogabili esigenze connesse all'esercizio del diritto alla salute e, in particolare, alla soddisfacente dislocazione territoriale del servizio farmaceutico, "con l'assunzione diretta della titolarità della farmacia".*

**2.2.1** Alla luce di quanto sopra, in disparte l'espressione del parere richiesto, da quanto esposto, il Collegio non può non rilevare che i comportamenti singolarmente tenuti a suo tempo dai protagonisti della vicenda in esame (componenti del Consiglio comunale, dirigenti, compresi coloro che hanno reso i pareri di legge nella delibera consiliare conformi alla rinuncia all'esercizio della prelazione e di autorizzazione alla cessione a farmacisti privati delle quote dei farmacisti ex dipendenti comunali nonché di altri soggetti allo stato non identificabili nell'ambito della presente decisione) si prestano a censure in quanto adottate in spregio all'assetto normativo come sopra ricostruito, lasciando filtrare dubbi legati all'esercizio di indebiti favoritismi.

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

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta ai quesiti posto dal Comune di Mirandola:

- dichiara l'inammissibilità oggettiva dei quesiti contrassegnati ai n. 3 e 4 della parte "in fatto" della presente delibera;

- con riferimento ai quesiti contrassegnati ai numeri 1, 2 e 5 della parte "in fatto" della presente delibera, rende il presente parere nei termini di cui in motivazione.

### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Mirandola (MO);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2025.

Il Relatore  
Antonino Carlo  
*(firmato digitalmente)*

Il Presidente  
Marcovalerio Pozzato  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data XXXXX

Il Funzionario preposto  
Annamaria Frate  
*(firmato digitalmente)*