

RICOGNIZIONE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI
RILEVANZA ECONOMICA AFFIDATI ALLE
SOCIETÀ IN HOUSE

Sommario

Premesse	3
1. Valutazioni in merito alle ragioni del mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house ...	4
1.1. Compatibilità con i fini istituzionali del Comune e di scelta della gestione della farmacia tramite <i>in house</i> (prec. art. 192 D. Lgs. 50/2016 e artt. 14 e 17 D. Lgs. 201/2022)	4
1.2. Conclusioni	16
2. Valutazioni in merito alla misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, comma 3 del D. Lgs. 201/2022	17
3. Ricognizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati alle società in house ai sensi dell'art. 30, comma 2 del D. Lgs. 201/2022	17
3.1. Introduzione	17
3.2. Scheda di ricognizione dei servizi affidati alle società in house	17
3.3. Considerazioni finali	23

Premesse

Il presente documento è elaborato al fine di rispondere alle finalità previste dai seguenti articoli:

- 1) art. 17, comma 5 del D. Lgs. 201/2022, *“L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”*;
- 2) art. 30, comma 1, terzo periodo del D. Lgs. 201/2022: *“La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, comma 3 e all'affidamento a società in house”,* ovvero degli affidamenti avvenuti senza procedura ad evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici e degli affidamenti avvenuti in particolare tramite in house.
- 3) art. 30, comma 2 del D. Lgs. 201/2022, *“La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.”*

Nel presente documento si valutano, pertanto, tutti i tre elementi sopra elencati, suddivisi per sezioni.

1. Valutazioni in merito alle ragioni del mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house

<i>Servizio affidato</i>	Affitto di ramo d'azienda – Concessione del servizio di gestione di n. 1 farmacia comunale di Castel Bolognese
<i>Ente affidante</i>	Castel Bolognese
<i>Soggetto esterno gestore del servizio</i>	Sfera Srl
<i>Data di inizio</i>	14/10/2019
<i>Durata</i>	15 anni
<i>Data scadenza</i>	14/10/2034
<i>Modalità di gestione</i>	Affidamento in house

1.1. Compatibilità con i fini istituzionali del Comune e di scelta della gestione della farmacia tramite in house (prec. art. 192 D. Lgs. 50/2016 e artt. 14 e 17 D. Lgs. 201/2022)

La verifica di tale aspetto impone l'esame dell'art. 4, comma 1 del TUSP, il quale definisce quanto segue: *“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*.

Il servizio di assistenza farmaceutica è stato diffusamente riconosciuto dalla giurisprudenza come *“servizio pubblico locale a rilevanza economica”*, volto a garantire non solo l'accessibilità dei servizi anche nelle aree territoriali caratterizzate da minor densità abitativa le quali, essendo poco redditizie, sarebbero trascurate dai privati, ma anche per assicurare un diritto costituzionalmente garantito quale il diritto alla salute. La stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto che l'intera regolamentazione dell'attività farmaceutica 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”*, al punto che resta *“solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista”* (Corte Costituzionale Sentenza n. 87/2006).

Infatti, le farmacie sono considerate articolazioni del Servizio Sanitario Nazionale, deputate ad erogare un servizio pubblico essenziale, la cui disciplina fondamentale rimane affidata allo Stato. Alle Regioni spetta l'organizzazione concreta in termini di pianificazione e programmazione, mentre l'erogazione materiale e la titolarità degli esercizi può essere assunta anche a livello locale, mediante l'operato dei Comuni, come definito dalla Corte dei Conti, Sezione Controllo Campania con delibera n. 330 del 28/09/2016. In quest'ultima delibera, si definisce che *“[...] la giurisprudenza ne ha chiarito la natura di servizio pubblico essenziale, a carattere locale, e a tendenziale rilevanza economica (Corte dei Conti SRC Lombardia, deliberazioni n. 195/2009/PAR e n. 196/2009/PAR; 532/2012 nonché Campania 260/2014/PRSP; Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637 e 8 maggio 2007 n. 2110; Tar Campania, Salerno Sez. I 22 febbraio 2006, n. 198; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 23 aprile 2009, n. 3567): l'intervento della pubblica amministrazione nella gestione dell'attività è strumentale ad una più completa tutela del diritto alla salute (SRC Campania n. 260/2014/PAR), garantendo, ad esempio, l'accessibilità anche nelle aree territoriali caratterizzate da minor densità abitativa (Cons Stato, sent. n. 5587/2014) e dunque assicurando alla collettività modalità di servizio che, in quanto poco redditizie, sarebbero trascurate dai privati (T.A.R. Campania, Salerno, I, 22.2.2006, n. 198; T.A.R. Umbria, 16.2.2000, n. 142). In definitiva il servizio di assistenza farmaceutica, quando svolto da soggetti pubblici, è un servizio “pubblico”, di “natura economica” e a carattere “locale” [...]. I tratti fondamentali di tale disciplina di settore sono ancora oggi contenuti nella Legge n. 475/68, meglio nota come Legge Mariotti. “[...] L'esercizio di farmacie e la loro distribuzione sul*

territorio in rapporto alla popolazione costituisce, infatti, una modalità per assicurare un diritto costituzionalmente garantito qual è quello alla salute. La stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto che l'intera regolamentazione dell'attività farmaceutica 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", al punto che resta "solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista" (Corte Costituzionale Sentenza n. 87/2006).

Proprio la natura di servizio pubblico essenziale e la sua concomitante finalità sociale giustificano – anche alla luce del diritto comunitario (cfr. per tutti Corte di Giustizia n. 570 del 2010 in materia di compatibilità della disciplina sulle distanze minime fra le sedi farmaceutiche con il diritto comunitario) – il permanere della fitta trama di vincoli cui il legislatore subordina l'esercizio dell'attività, a conferma della prevalenza dei profili di tutela della salute su quelli più schiettamente commerciali. Infatti, il servizio farmaceutico costituisce un'articolazione del più ampio Servizio Sanitario Nazionale (L. n. 833/1978).

La prevalente finalità "sociale" dell'attività farmaceutica si esplica con l'esercizio del diritto di "prelazione", che a sua volta vincola la stessa scelta del "modello gestorio": *"[...] la Corte, privilegiando un percorso esegetico teso a valorizzare la finalità sociale dell'attività (deliberazione 70/2011/PAR del 3 febbraio 2011), ha conseguentemente sostenuto che anche la facoltà di scelta del modello gestorio da parte dei comuni che esercitano la prelazione, incontra i limiti, discendenti dall'impianto generale della legge n. 475/1968, tesi, in particolare, a valorizzare la funzione sociale dell'attività farmaceutica (il diritto di prelazione a favore del Comune ne costituisce una delle espressioni). Se l'amministrazione esercita la prelazione, l'opzione presuppone, infatti, la decisione a monte di assumere direttamente la gestione del servizio nelle forme previste dalla legge Mariotti o nelle forme che comunque assicurino un diretto e concomitante controllo sulla gestione. Si è ritenuto dunque che, per scelta legislativa, con il sistema delineato dalla Legge Mariotti, si sia voluto vietare la scissione tra titolarità e gestione del servizio pubblico farmaceutico, in quanto si assume che la stessa non garantisca "astrattamente" gli obiettivi di rilevanza sociale che giustificano la prelazione e la sottrazione della sede farmaceutica alla competizione dei privati per la sua titolarità, in ambito regionale."*

Con maggiore dettaglio riguardo all'istituto della "prelazione" (come "potestà di diritto pubblico") si richiama la precedente sentenza 15/12/2014, n. 260 della medesima Sezione di Controllo. *"La disciplina normativa di tale servizio, su cui si intrecciano le competenze statali in materia di servizi essenziali dei diritti, e quelle regionali in materia di igiene e sanità pubblica (di cui l'esercizio delle farmacie costituisce espressione) si contrassegna per tali ragioni per una specialità, peraltro espressamente riconosciuta a livello normativo. [...] Se, da un lato, il servizio farmaceutico è identificato quale "garanzia del diritto alla salute" sul territorio, innervato nella programmazione sanitaria regionale (Consiglio di Stato, sez. V, 21 marzo 2011, n. 1724), per altro verso, la prelazione pubblicistica riconosciuta ai comuni, enti locali esponenziali di tutela di interessi collettivi, è considerata essa stessa un presupposto per la tutela da parte degli enti locali medesimi del diritto alla salute dei cittadini."*

L'ordinamento, in particolare, assegna ai Comuni il diritto di prelazione su una quota delle sedi farmaceutiche resesi vacanti o di nuova istituzione nelle varie aree territoriali di cui alla pianta organica (art. 9, comma 3, della Legge Mariotti). Si tratta invero di una potestà di diritto pubblico, che si esercita sulla base della mera vacanza o nuova disponibilità di sedi, sottraendo la titolarità delle ridette licenze alla concorrenza "per il mercato". In sintesi, la ratio della gestione pubblica delle farmacie è quella di rendere possibile agli enti locali il "preferenziale" controllo e la gestione diretta di un proprio servizio istituzionale, così da favorire, sia pure in condizione di efficienza, l'erogazione della massima gamma di servizi riducendo i margini meramente lucrativi d'impresa, in coerenza con la finalità pubblica insita nel servizio farmaceutico. Pertanto, la sottrazione al "mercato" delle sedi mediante la prelazione comunale si giustifica in quanto il servizio di farmacia comunale si connota di tratti pubblicistici, di matrice assistenziale e sanitaria, la cui cura concreta richiede l'intervento della pubblica amministrazione nella gestione dell'attività. Nel medesimo solco si pone il Consiglio di Stato, Sez. III, 3/2/2017 n. 474, per cui *"La gestione delle farmacie comunali da parte degli enti locali è collocata come modalità gestoria "in nome e per conto" del SSN., [...] deve ritenersi che l'attività di gestione delle farmacie comunali costituisca esercizio diretto di un servizio pubblico, trattandosi di un'attività rivolta a fini sociali ai sensi dell'art. 112 D. Lgs. n. 267 del 2000"*.

Pertanto, la sottrazione al “mercato” delle sedi mediante la prelazione comunale si giustifica in quanto il servizio di farmacia comunale si connota di tratti pubblicistici, di matrice assistenziale e sanitaria, la cui cura concreta richiede l'intervento della pubblica amministrazione nella gestione dell'attività (Corte dei Conti Sezione Controllo Campania 28/09/2016 n. 330).

Tutte le considerazioni precedenti sostengono la compatibilità della partecipazione con i fini istituzionali dell'Ente, nonché la compatibilità della scelta della modalità di gestione della farmacia con ricorso all'affidamento *in house*, pur non essendo l'unica modalità disponibile. La gestione della farmacia comunale, infatti, ha ad oggetto servizi disponibili anche sul mercato in regime di concorrenza, ma, proprio per gli specifici tratti pubblicistici del servizio stesso, di matrice assistenziale e sanitaria, l'affidamento a soggetto partecipato meglio garantisce, tramite il controllo analogo sulla *in house*, i benefici per la collettività riferibili agli obiettivi sovraordinati di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, come meglio esplicitato nei successivi paragrafi. Infatti, le ragioni del mantenimento di tale affidamento, devono garantire i principi fondamentali delle pubbliche amministrazioni e, al contempo, garantire il rispetto del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.)

Infine, occorre considerare la corrispondenza tra la competenza territoriale e l'ambito di operatività della società: infatti, *Sfera* opera nel territorio limitrofo, avendo sedi farmaceutiche nei seguenti comuni: Budrio, Castel Bolognese, Castel San Pietro, Imola, Lugo, Medicina e Molinella.

1.1.1. Ragioni del mantenimento dell'affidamento del servizio a Sfera sul piano della convenienza economica e dei risultati conseguiti

Sul lato dei vantaggi in termini economico finanziari derivanti dalla partecipazione nel medio-lungo periodo, occorre valutare la solidità economico patrimoniale della società e la capacità di generare reddito e distribuire utili nel tempo. Valutazioni che vengono svolte nei seguenti paragrafi.

Innanzitutto, si richiamano in questa appendice i parametri indicati dall'art. 20 del TUSP in materia di razionalizzazione delle partecipazioni.

- a) Analisi del prospetto della dotazione organica della società, con indicazione di dipendenti e numero di amministratori – art. 20, comma 2, lett. b) TUSP

Anno 2022	
Numero medio dipendenti	143
Numero componenti organo di amministrazione	5
di cui nominati dall'Ente	1
Numero componenti organo di controllo	3
di cui nominati dall'Ente	1
Costo del personale	6.006.743
Compenso componenti organo di amministrazione	29.839
Compenso componenti organo di controllo	25.725

*inclusi i compensi per l'Organo di Revisione pari a € 9.500

Come si può notare dai dati sopra riportati, il numero di dipendenti della società partecipata *Sfera* risulta nettamente superiore rispetto al numero degli amministratori. Il rischio si possa verificare la condizione di cui all'art. 20, comma 2, lett. b) del TUSP risulta assai remoto, anche in futuro.

b) Analisi dei risultati economici e del fatturato in termini numerici – art. 20, comma 2, lett. d) ed e) TUSP

Il concetto di risultati conseguiti viene esaminato nell'ottica della gestione. Si riportano di seguito i risultati d'esercizio di *Sfera* degli ultimi cinque anni. Come si può notare dalla tabella sotto riportata, la società non presenta perdite di esercizio negli anni (art. 20, comma 2, lett. e) del TUSP) ma anzi mostra un utile ampiamente positivo e, nonostante la pandemia e la crisi economica conseguente al conflitto ucraino, è riuscita a mantenere stabili nel tempo i risultati, con un incremento negli ultimi esercizi.

Valori in €	2022	2021	2020	2019	2018
Risultato d'esercizio	1.685.882	1.232.072	856.498	890.902	910.326

Nella tabella sottostante, inoltre, si riporta l'andamento del fatturato degli ultimi tre esercizi, dove si evidenzia che il fatturato medio è circa 31 milioni di euro, valore nettamente superiore rispetto ai limiti imposti dall'art. 20, comma 2, lett. d) del TUSP.

Valori in €	Valore medio	2022	2021	2020
A1) Ricavi vendite e prestazioni		32.350.592	30.798.327	29.731.074
A5) Altri ricavi e proventi		789.026	710.223	771.682
di cui contributi in c/esercizio		52.110	16.699	37.713
Totale fatturato	31.716.975	33.139.618	31.508.550	30.502.756

Sfera ha mostrato una gestione flessibile rispetto all'andamento del mercato perché, nonostante il periodo di difficoltà derivante dal Covid e dal successivo scoppio del conflitto in Ucraina, il quale ha causato un aumento sostanziale dei prezzi dell'energia, ha mostrato un andamento sempre positivo e in costante crescita.

c) Adeguate capitalizzazione della società

Se una società è sufficientemente capitalizzata e ha un buon rapporto tra capitale proprio e capitale di debito, significa che le fonti e gli impieghi sono in sostanziale equilibrio. In tal caso, il rischio che essa debba ricorrere a indebitamento presso terzi per poter svolgere la propria attività e trovarsi in disequilibrio finanziario, è minore.

Lo stato patrimoniale e il conto economico dell'ultimo triennio, pubblicati anche sulla sezione "Amministrazione Trasparente" di *Sfera*, mostrano un'adeguata solidità patrimoniale e una buona redditività, come attestato dagli indicatori di bilancio presentati di seguito.

Indice	Anno 2022	Anno 2021	Anno 2020	Commento
<i>Indicatori di redditività</i>				
ROI (Risultato operativo / Capitale Investito)	11,39%	9,08%	5,13%	Esprime la redditività caratteristica dell'impresa, ovvero il rendimento

Indice	Anno 2022	Anno 2021	Anno 2020	Commento
				dell'impresa rispetto al capitale investito (il reddito operativo è in grado di coprire gli investimenti effettuati in maniera adeguata). Indicazione del fatto che gli asset aziendali vengono utilizzati in maniera economicamente efficiente. Significa che ogni 100 euro investiti nella società nel 2022, il rendimento corrisponde a 11,39 euro.
ROE (Reddito netto / Patrimonio netto)	25,36%	21,80%	17,48%	Esprime la redditività e la remunerazione del capitale proprio. Premettendo che il patrimonio netto contiene, al suo interno, la ricchezza apportata dai soci e quella formatasi nel corso della gestione della società (per effetto, ad esempio, degli utili accantonati), l'indice misura il rendimento dell'investimento effettuato dai soci. Significa che ogni 100 euro investiti i soci ne guadagnano 25,36 (nel 2022).
ROS (Risultato operativo / Vendite)	6,72%	5,43%	3,75%	Esprime la capacità dell'azienda di produrre profitti dalle vendite, ovvero quanta parte dei ricavi è assorbita dalla gestione operativa. È un indicatore chiave per comprendere se ci sono condizioni di efficienza interna, che incidono sulla capacità di contenere i costi e situazioni esterne di mercato, le quali invece incidono sulle dinamiche di vendita. Per ogni 100 euro di vendite effettuate, la società ha ottenuto in media 6,72 euro nel 2022.
Indicatori di liquidità in k/€				
Quoziente di liquidità immediata (<i>acid test</i>) (attività a breve / passività correnti).	1,06	0,90	0,61	Esprime la capacità dell'azienda di far fronte agli impegni finanziari di breve periodo con mezzi liquidi disponibili.
Indicatori di solidità e indebitamento				
Indice di struttura primario (patrimonio netto / attivo fisso)	2,25	1,85	1,62	Misura in percentuale la capacità dell'azienda di finanziare le attività immobilizzate con il patrimonio netto. La società si ritiene solida se tale indice è maggiore di 1.
Indice di struttura secondario (mezzi propri + passivo consolidato / immobilizzazioni + crediti a breve)	2,43	2,01	1,81	Misura la capacità della società di finanziare gli investimenti a medio/lungo termine con le immobilizzazioni. La società si ritiene solida se tale indice è maggiore di 1. In caso contrario significa che è ricorso all'indebitamento a breve termine per coprire gli investimenti a lungo termine.

Indice	Anno 2022	Anno 2021	Anno 2020	Commento
Indice di indebitamento (totale passivo – PN)/ patrimonio netto	1,17	1,39	1,40	Misura la capacità della società di provvedere alla copertura delle passività correnti e consolidate con il capitale proprio. Se maggiore di 1, significa che la società ha una cospicua fonte di finanziamento data da mezzi propri.
Quoziente di indebitamento finanziario (passività di finanziamento / patrimonio netto)	-	-	-	Esamina il grado di dipendenza o indipendenza finanziaria della gestione. Quanto più sono elevati i quozienti tanto maggiore è la dipendenza dai terzi finanziatori. Dovrebbe essere al massimo pari a 1, è un indicatore importante poiché comprende solo i debiti finanziari che creano problemi in termini di solidità. In questo caso, non sussistono debiti bancari, pertanto l'indice non è valorizzato.

Altri indicatori
INDICI ECONOMICI

Indice	Anno 2022	Anno 2021	Anno 2020	Commento
EBITDA/Fatturato*100	7,89	6,79	5,39	Più l'indice è alto, maggiore è la capacità dell'azienda di trattenere parte dei propri ricavi dopo aver sostenuto le spese operative. Parametri di riferimento: indicatore considerato sufficiente se compreso tra 5 e 8.
EBITDA/Oneri finanziari	>8	>8	>8	Indice di copertura degli oneri finanziari, rappresenta la capacità dell'azienda di fronteggiare gli impegni collegati al servizio del debito. L'EBIT dovrebbe essere almeno il doppio degli oneri finanziari. Nel 2021 Sfera aveva solo € 3,00 di oneri finanziari, mentre nel 2020 non ne ha sostenuti. Pertanto, l'indice è ben oltre 8.
Indice	Anno 2022	Anno 2021	Anno 2020	Commento
Patrimonio netto/Totale attivo	0,46	0,42	0,42	Rapporto tra mezzi propri e attivo permette di valutare in che misura l'attività aziendale è finanziata da debiti. Più tale rapporto si avvicina a 1, più la società è finanziariamente solida.
PFN/Fatturato	0,19	0,17	0,12	Indicatore considerato buono/ottimo se minore di 35. Rappresenta la capacità dell'azienda di coprire il debito mediante i flussi finanziari generati dalle vendite. Tanto minore è il rapporto, tanto più velocemente l'impresa rientra dall'esposizione finanziaria.
PFN/EBITDA	2,41	2,51	2,33	Indicatore considerato buono/ottimo se minore di 3. Esprime, seppur in maniera approssimativa, il numero di anni in cui la società è in grado di ripagare i propri debiti con i flussi derivanti dall'attività caratteristica.

Nota: Siccome Sfera non ha in essere contratti di leasing, non si è reputato utile calcolare gli indici contenenti i valori dei canoni di leasing.

Gli indicatori di redditività quali il ROI, ROE e ROS di una società forniscono una comunicazione più completa se vengono paragonati con quelli di altri soggetti comparabili; infatti, si è deciso di prendere come confronto altre società *in house*, aventi ad oggetto la gestione di farmacie, operanti sul medesimo territorio regionale. Si riporta di seguito una tabella riassuntiva:

Indice anno 2021	Sfera Farmacie	Ravenna Farmacie	Forlì Farma	AFM Ferrara
ROI (Risultato operativo / Capitale Investito)	9,08%	1,79%	5,85%	1,41%
ROE (Reddito netto / Patrimonio netto)	21,80%	2,19%	6,72%	14,38%
ROS (Risultato operativo/ Vendite)	5,43%	1,24%	4,69%	2,76%

Dal confronto emerge il buon posizionamento di *Sfera*, se comparata con altre società paragonabili (medesimo oggetto sociale e territorio contiguo).

Inoltre, *Sfera* redige ogni anno la relazione sul rischio di crisi aziendale, dove emerge che la società, nonostante gli importanti investimenti effettuati, abbia da sempre generato utili e remunerato i soci sia attraverso i canoni di affitto dei rispettivi rami d'azienda, sia distribuendo dividendi. Infine, la gestione operativa è sempre stata in attivo, non risultano debiti nei confronti del sistema bancario e tutti gli indici monitorati nella relazione sono al di sopra delle soglie di criticità rilevate.

Il monitoraggio annuale da parte della società di tutti gli indicatori rilevanti e delle eventuali soglie di criticità, inoltre, permette un monitoraggio continuo dell'andamento della società anche da parte dell'Amministrazione.

Pertanto, la posizione economica e finanziaria della società appare solida ed è ragionevole escludere, al momento, eventuali rischi di crisi aziendale.

d) Analisi del prospetto dei costi di funzionamento – art. 20, comma 2, lett. f) e art. 19, comma 5 TUSP

Il concetto di “spese di funzionamento” non trova una definizione univoca di legge, né di prassi, all'interno delle società di capitali. Si è quindi deciso di individuare l'insieme delle spese che le società sostengono per funzionare ordinariamente, in particolare considerando le seguenti voci di conto economico:

Valori in €	2022	2021	2020
B9) Costi del personale*	6.006.743	5.878.775	5.786.443
Incidenza Costi del Personale su Valore della Produzione	18,12%	18,65%	18,97%
B6) B11) Costi per materie prime, sussidiarie, consumo e merci**	19.949.247	19.220.455	19.191.274
Incidenza Costi per materie prime, sussidiarie, consumo e merci	60,20%	61,00%	62,90%
B7) B8) Costi per servizi e godimento beni di terzi	4.311.440	4.002.983	3.619.528
Incidenza Costi per servizi e godimento beni di terzi su Valore della Produzione	13,01%	12,70%	11,87%

*i costi del personale comprendono le voci B9) + B14)

**per il calcolo sono state considerate anche le variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci

In tal senso, l'art. 19 comma 5 D. Lgs. 175/2016, non fa riferimento alla “diminuzione” delle singole voci di costo, ma richiede il contenimento delle stesse, compatibilmente con il settore in cui ciascun soggetto opera.

Si ritiene, in ogni caso, che il contenimento delle voci di spesa sopra indicate non debba ostacolare l'eventuale potenziamento e ampliamento dell'attività svolta da tali società (nei limiti di quanto consentito dal TUSP) e debba quindi essere ragionevolmente conciliato con l'eventualità che un tale sviluppo si concretizzi, a condizione di mantenere inalterati i livelli della produttività e dell'efficienza della gestione, e quindi non aumentando l'incidenza media percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul valore della produzione.

L'art. 19 prevede dunque che le amministrazioni pubbliche socie sono tenute a fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25. Essendo *Sfera* una società *in house*, e quindi sottoposta al controllo analogo congiunto sulla base dello Statuto e dei patti parasociali ivi presenti, gli enti soci fissano ogni anno gli obiettivi, inserendoli nei propri documenti di programmazione.

Ricapitolando, l'analisi svolta nei punti precedenti dimostra che la società:

- non è strutturalmente in perdita e presenta una buona solidità, liquidità e redditività, anche paragonata ad altre società operanti nel medesimo settore;
- la gestione della società appare buona e non vi sono elementi che possano indurre a ritenere rischioso l'affidamento del servizio, né che potranno esserci rischi di dover intervenire in soccorso finanziario alla società, neppure nel futuro.

e) Canoni di affitto di ramo d'azienda proposto

A fronte dell'erogazione del servizio e degli oneri di investimento iniziali sopra riportati, per un periodo di 15 (quindici) anni, Sfera riconosce al Comune di Castel Bolognese un canone di affitto di ramo d'azienda composto da una quota fissa di € 6.000 per i primi cinque anni. Dal sesto anno in poi, Sfera riconosce, oltre alla quota fissa, una quota variabile pari al 2,50% sui ricavi di vendita e sui ricavi da prenotazioni CUP e ricavi DPC conseguiti dalla farmacia comunale di Castel Bolognese, oltre IVA di legge, per i primi tre anni.

La quota variabile del corrispettivo per l'affitto del ramo d'azienda viene ridefinita in comune accordo tra le parti mediante l'elaborazione del piano industriale (e, quindi, ogni tre anni).

Il canone d'affitto, quindi, segue lo schema sotto riportato:

Anno	Canone fisso	Canone Variabile	Totale
2019	€ 6.000,00		€ 6.000,00
2020	€ 6.000,00		€ 6.000,00
2021	€ 6.000,00		€ 6.000,00
2022	€ 6.000,00		€ 6.000,00
2023	€ 6.000,00		€ 6.000,00
2024	€ 6.000,00	€ 4,20% ricavi (17.715,00 €)*	€ 23.715,00
2025	€ 6.000,00	€ 4,20% ricavi (18.340,00 €)*	€ 24.340,00

* importo stimato sulla base dell'andamento del business plan approvato al momento dell'avvio dell'attività, con un incremento del 25% annuo

Il canone pare congruo in considerazione del fatto che ha una quota fissa che viene corrisposta indipendentemente dal fatturato conseguito dalla farmacia di Castel Bolognese.

Si elencano inoltre di seguito i canoni degli altri enti aventi farmacie gestite da *Sfera*:

Comune	Quota fissa	Quota variabile (% sul fatturato)
Imola	211.834	3,50%
Faenza	196.000	4,20%
Medicina	92.200	6,60%
Lugo	97.249	5,50%
Castel San Pietro Terme	44.080	3,50%
Budrio	30.080	4,50%
Castel Bolognese	-	2,50%

Si evidenzia che il proposto a Castel Bolognese risulta congruo anche per la componente fissa, se confrontato con il valore dei canoni spettanti agli altri Comuni, in base anche al numero di farmacie e ai mq totali sul territorio.

Si considera, pertanto, il contratto congruo e conveniente.

1.1.2. Ragioni del mantenimento dell'affidamento del servizio in house providing

Nel rispetto del “vincolo di prevalenza”, specificato nell’art. 16 del TUSP, il soggetto *in house* destina la maggior parte del proprio operato a favore dell’ente o enti che lo controllano. A tal proposito, viene definita dal legislatore una soglia quantitativa identificata in una percentuale superiore o uguale all’80%. Nel rispetto della normativa richiamata, *Sfera* ha indicato nello statuto quanto di seguito riportato (art. 4):

“La Società non persegue interessi contrari a quelli degli Enti locali controllanti. La Società è tenuta a svolgere l’attività prevalente in favore degli Enti locali soci e/o delle collettività rappresentate dai soci, di modo che oltre l’ottanta per cento del proprio fatturato derivi dallo svolgimento di compiti ad essa affidati dagli Enti locali soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al periodo precedente è consentita a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società. Entro il 31 gennaio di ogni anno, l’Organo amministrativo certifica il rispetto della condizione di cui al presente comma, tenuto conto di quanto dispone l’art. 5, commi 7 e 8 del D. Lgs. n. 50/2016.”

Inoltre, gli Enti pubblici partecipanti a *Sfera* – ovvero la totalità della compagine sociale, non essendo presenti soci privati – hanno concluso patti parasociali (convenzione ex art. 30 del D. Lgs. n. 267/2000) al fine di garantire che vi sia un controllo analogo congiunto sulla società stessa.

Secondo quanto definito dall’art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 l’ente locale può scegliere, tra le seguenti modalità di gestione del servizio:

“a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall’articolo 16, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000."

Considerato l'ampio ventaglio di possibilità offerto dalla normativa e dato atto della discrezionalità amministrativa riconosciuta all'ente locale nell'individuare la più idonea modalità di gestione dei servizi pubblici locali (tra i quali il servizio farmaceutico), si ritiene che la modalità di gestione del servizio oggetto di prelazione tramite affidamento a società *in house* possa essere ancora oggi la migliore configurazione, per i motivi di seguito sviluppati.

Innanzitutto, preme ricordare che *"ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D. Lgs. 50/2016, quello dei costi non solo non costituisce l'unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio di ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare, nel senso che può assumere rilievo discrezionale a parità di condizioni qualitative, di efficacia e di ammissibilità, viepiù ove si tratti, come in questo caso, di un servizio essenziale reso alla persona"* (Sent. Consiglio di Stato n. 3682/2021).

Essendo, in questo caso, di fronte ad un servizio pubblico essenziale reso alla persona (come ampiamente illustrato nei precedenti paragrafi, il servizio farmaceutico è considerato una sorta di *longa manus* del servizio sanitario nazionale e, pertanto, paragonabile al diritto alla salute), si è deciso di dare rilievo a valutazioni qualitative, ossia all'efficacia del servizio reso alla collettività.

Tutto ciò considerato, si sono presi in considerazione i vantaggi, tra gli altri, dati dalla scelta del modello *in house*, ovvero:

- f) riserva in capo all'ente comunale della direzione strategica e della maggior capacità di controllo sulla gestione, senza la necessità di assumersi il rischio imprenditoriale legato all'attività il quale, invece, graverebbe sul Comune qualora si decidesse di gestire l'attività in economia;
- g) maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'*in house providing*. Tale flessibilità è idonea ad assicurare e garantire eventuali modifiche delle esigenze dell'Amministrazione anche in seguito all'affidamento, con riferimento alle prestazioni da erogare e/o all'attivazione di possibili sperimentazioni sul servizio, come ad esempio è stato possibile fare durante l'emergenza sanitaria nazionale da Covid19. Tale flessibilità, inoltre, sarebbe difficilmente raggiungibile con altri modelli, in particolare con la gestione in economia del servizio;
- h) esperienza maturata dalla società *in house* nella gestione del servizio, tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle esigenze della collettività;
- i) acquisizione di un *know-how* aziendale maturato in diversi decenni di gestione e ancora in costante aggiornamento, certificato dagli importanti risultati raggiunti dal gruppo *Sfera* nel corso degli anni, così come sopra riportato;
- j) miglioramento degli standard qualitativi e di uniformità di prestazione e politiche di diffusione del farmaco sul territorio della provincia;
- k) raggiungimento di economie di scala e sinergie idonee a massimizzare l'efficienza sia sull'erogazione del servizio, sia sugli ambiti territoriali di riferimento, inclusa una maggiore contrazione dei costi generali e, nel tempo, un incremento degli utili da reinvestire a favore dei comuni soci;
- l) introduzione di modelli innovativi di gestione.

In secondo luogo, il modello *in house* è pienamente rispettoso del vincolo di concentrazione tra titolarità e gestione del servizio (Corte dei Conti Sezione Controllo Campania 28/09/2016 n. 330): *Sfera* è società a capitale sociale totalmente pubblico, soggetta a controllo analogo dei soci, condizione che garantisce una forma di controllo molto più incisiva sul gestore del servizio farmaceutico rispetto ad altre forme di concessione a terzi.

Inoltre, il modello *in house* evita l'innalzamento dei cosiddetti "costi di transazione". In particolare, per i servizi in concessione si è affermata la teoria del contratto di servizio come contratto di agenzia (*agency theory*) che ha studiato i meccanismi attraverso i quali il "principale" (il concedente) può obbligare l'"agente" (il gestore del servizio) a comportarsi nel suo interesse, quando gli obiettivi divergono e le informazioni sono

incomplete o asimmetriche. Detta teoria prende in considerazione, sotto l'aspetto economico, i costi cosiddetti di agenzia, che sono specifici costi di transazione, e rappresentano gli oneri in capo al concedente per la ricerca e la selezione dell'impresa, per la raccolta delle informazioni, per l'attività di controllo, per l'*enforcement* del contratto, per eventuali contenziosi, per la copertura dei rischi.

Nell'analisi *make or buy* per gli affidamenti diretti di servizi strumentali i dati di riferimento possono essere diversi come nel caso in esame, ove il modello *in house* ha un impatto economico minore perché evita l'innalzamento dei "costi di transazione" che a loro volta avrebbero aumentato il costo – opportunità del passaggio dal modello *in house* (o società mista) al modello affidamento con gara a terze economie.

Un elemento aggiuntivo che depone per l'opzione *in house* è la riduzione dei tempi di attuazione dei piani e la possibilità di imporre al processo una qualità maggiore e controllabile, con ovvi vantaggi per la collettività. Infine, vantaggio ulteriore di questa forma di affidamento è la presenza di risorse umane altamente specializzate già presenti nell'organizzazione aziendale, come nel caso di *Sfera*, senza la necessità di acquisizione delle stesse tramite selezioni sul mercato, le quali presentano costi di selezione elevati, nonché il rischio di valutazioni errate o non soddisfacenti, con grave compromissione delle commesse affidate in termini di rispetto dei tempi di consegna e qualità del servizio.

Data la complessità del servizio di gestione di una farmacia, non sono disponibili standard di mercato con cui confrontarsi, né sono presenti riferimenti sulle piattaforme elettroniche come, ad esempio, Consip o altre centrali di committenza, né vi sono parametri ufficiali elaborati da altri enti territoriali o di mercato con cui effettuare il paragone. Inoltre, non è attualmente possibile provvedere al rispetto dell'art. 8 del D. Lgs. n. 201/2022, in quanto gli atti e indicatori ivi elencati, non sono ancora stati emanati dalla struttura competente per il servizio in oggetto. Non sono quindi disponibili neppure costi di riferimento dei servizi emanati da un'autorità competente con cui poter effettuare confronti.

1.1.3. Ragioni del mantenimento dell'affidamento del servizio a Sfera sul piano dei benefici per la collettività e della qualità dei servizi

- a) *Benefici per la collettività, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.*

Obiettivi di universalità e socialità dei servizi

Il servizio farmaceutico pubblico è considerato pacificamente rientrante nell'ambito più ampio della tutela alla salute, perseguendo le finalità istituzionali statutarie dell'ente e rispondendo, peraltro, alle previsioni di cui all'art. 112, D. Lgs. n. 267/2000, in quanto trattasi di attività rivolta a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale.

D'altra parte, gli obblighi di servizio che *Sfera* si impegna ad assumere sono incardinati ai principi previsti per l'affidamento di servizi pubblici. *Sfera* opera nel rispetto dei 12 principi fondamentali previsti nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27/01/1994 e ripresi nella propria Carta dei Servizi: efficacia, efficienza, eguaglianza, imparzialità, cortesia, diritto di scelta, valutazione e miglioramento della qualità, partecipazione, continuità, tutela, trasparenza, riservatezza.

Assumono inoltre particolare importanza, sotto il profilo sociale, alcuni elementi:

- m) sviluppo del modello di *farmacia di comunità, centro di salute pubblica*: *Sfera* si impegna ad ascoltare e guidare le persone nel proprio percorso di Salute Consapevole, grazie alla specializzazione sulle principali esigenze di cura e prevenzione, alla costante ricerca di una piena integrazione nella filiera sanitaria e all'accurata selezione dell'offerta con un particolare focus sui prodotti naturali. Al centro di questo percorso c'è la persona, il rispetto del suo organismo e dell'ambiente in cui vive;
- grazie ad accordi commerciali diretti con i leader del mercato farmaceutico, *Sfera* riesce ad ottenere il massimo delle condizioni commerciali, offrendo vantaggio alla comunità;

- campagne di prevenzione e sensibilizzazione sui temi della salute in coincidenza delle giornate indette dall'OMS e indicate dal Ministero della salute e dai Piani sanitari Regionali (es. ottobre mese di attenzione alle problematiche cardiovascolari), sia organizzate ad hoc dalle farmacie su argomenti di rilevanza ed interesse (es: sonno, peso, ecc.);
- sponsorizzazione di attività o manifestazioni nei territori su cui opera nell'ambito delle scelte del Consiglio di Amministrazione;
- organizzazione di camminate della salute, organizzate nei territori con il patrocinio del Comune, che vedono coinvolte mediamente dalle duecento alle trecento persone;
- incontri di educazione sanitaria organizzati nel territorio in farmacia (es: incontri rivolti ai care-giver per la gestione del paziente allettato a Faenza e Imola), presso le scuole (es: incontri su igiene orale nelle scuole elementari a Budrio e Castel San Pietro Terme) o in altre sedi (es: prevenzione solare ai Salesiani di Faenza);
- devoluzione dell'importo pari all'1% degli incassi contanti del mese di dicembre ad associazioni di volontariato operanti nei territori;
- accordo con la Caritas, grazie al quale la farmacia mensilmente consegna a titolo gratuito alla Caritas locale i prodotti di prossima scadenza appartenenti alle seguenti categorie: alimenti speciali, alimenti per l'infanzia, integratori e prodotti per l'igiene.

Qualità del servizio

La qualità del servizio proposto è valutabile con riferimento alle politiche di servizio dichiarate dalla società nella Carta dei servizi approvata dalla società, disponibile al seguente link: [Amministrazione Trasparente | Sfera \(Sferafarmacie.it\)](https://www.sferafarmacie.it/AmministrazioneTrasparente). La carta dei servizi è redatta e aggiornata così come definito anche dall'art. 25 del D. Lgs. n. 201/2022 ai fini del rispetto della trasparenza dei gestori.

La strategia commerciale di *Sfera* è quella di sviluppare accordi con le aziende leader nei vari settori, lasciando però spazio ai mercati di nicchia specifici di ogni farmacia per dare risposte adeguate alle esigenze dei clienti sul territorio. A tal fine, *Sfera* dedica attenzione anche a settori emergenti quali: fitoterapia, veterinaria, integrazione funzionale e sport che attualmente rappresentano una percentuale bassa, ma con ampio margine di sviluppo.

Nei punti vendita vengono applicati, oltre ai servizi sopra elencati di benefici per la collettività, anche i seguenti principi:

- *category-management* basato non più sulle categorie merceologiche ma evidenziando i mondi con i bisogni di salute e benessere;
- carta fedeltà S.F.E.R.A. S.R.L., che permette l'integrazione dell'attività della farmacia con le esigenze di salute, le abitudini e i processi di acquisto dei pazienti;
- sviluppo di Servizi per il Benessere e la Salute nell'ottica della prevenzione e della diagnosi precoce: autoanalisi, tonometria, misurazione della pressione, MOC, analisi della pelle, individuazione intolleranze alimentari, ecc;
- sviluppo dei servizi collegati al COVID: attivazione FSE e SPID, esecuzione tamponi rapidi;
- servizio di prenotazione del farmaco e parafarmaco tramite Whatsapp per facilitare la reperibilità di tali prodotti.

Efficienza ed economicità

Gli elementi economico finanziari valutati nei precedenti paragrafi sostengono un giudizio di efficienza e economicità dell'affidamento del servizio, sia da un punto di vista storico, sulla base dei conti economico-patrimoniali e degli indicatori contabili, sia da un punto di vista prospettico. Infatti, come si evince anche dal piano triennale 2022-2024, si prevede un andamento con chiusura in utile e ricavi in linea rispetto a quelli degli esercizi precedenti anche per l'esercizio 2024.

In particolare, l'efficienza ed economicità dell'offerta derivano anche da comprovate economie di scala realizzabili grazie alla rete di farmacie esistenti (20 attualmente nei territori limitrofi) sia da un punto di vista commerciale, sia da un punto di vista organizzativo di *service* interno.

Dal punto di vista del *service* interno, ogni farmacia del gruppo di *Sfera* si avvale delle funzioni centrali (Direzione, Acquisti, Marketing, IT e Personale) e di un ufficio Amministrativo per il coordinamento delle attività e la gestione delle farmacie comunali.

Dal punto di vista commerciale, la Direzione di *Sfera*, con la funzione Marketing, effettua la contrattazione e l'acquisto di merce per tutte le farmacie del gruppo *Sfera* con consegna diretta in farmacia, valuta nuovi fornitori da inserire nell'elenco delle aziende partner annualmente rinnovate. Stipula altresì i relativi accordi annuali legati al piano marketing per le farmacie che si traduce nel relativo piano promozionale. La negoziazione con le aziende produttrici ha lo scopo di ottenere il massimo sconto presente sul mercato. Pertanto, i farmacisti verranno alleggeriti dalle incombenze contrattuali in quanto le condizioni sono già definite, portando il vantaggio dell'informazione direttamente in farmacia dall'agente o dall'informatore scientifico. A vantaggio del cittadino i prezzi calmierati che le farmacie riescono a fare, sono frutto della negoziazione e degli accordi con le ditte partner.

La funzione marketing effettua inoltre attività di merchandising nelle farmacie comunali gestite da *Sfera*, provvedendo alla revisione dei planogrammi, all'aggiornamento dei materiali utilizzati e coordinando eventuali interventi di adeguamento ai format ufficiali.

Vengono inoltre sviluppate attività di comunicazione (interne ed esterne) inerenti alle iniziative, ai servizi e alle giornate di educazione sanitaria, concomitanti con le giornate mondiali OMS, oltre che eventuali azioni istituzionali. Organizza, insieme alle aziende partner, eventi in farmacia con promoter e particolari opportunità commerciali e/o di servizi. Predisponde con cadenza bimestrale l'opuscolo "da noi star bene conviene" con offerte su OTC, SOP e parafarmaco, concordato con le aziende produttrici per tagli prezzi, esposizioni preferenziali di prodotti promozionali o altre giornate promozionali e invio di SMS al cliente. Vengono inoltre costantemente monitorati i dati di vendita, predisponendo report per fornitori, farmacie ed Enti esterni.

La struttura contabile amministrativa segue la gestione economica finanziaria della farmacia svolgendo anche una funzione di controllo di gestione per il controllo della Direzione e del Direttore. La contabilità fornisce inoltre un completo bilancio di verifica, stato patrimoniale e conto economico, dal quale è possibile monitorare i ricavi delle farmacie, costo del venduto, costi operativi (personale, utenze, servizi), quote ammortamento, oneri e proventi per arrivare all'utile operativo ante imposte.

La Tesoreria viene monitorata centralmente quotidianamente attraverso un sistema web di home banking mantenendo costante l'equilibrio finanziario tra incassi e pagamenti in scadenza.

Gli approvvigionamenti delle merci in farmacia sono garantiti da magazzini di distribuzione intermedia (*Comifar, FCR, Farmacentro, Ravenna Farmacie*) con quattro consegne giornaliere complessivamente.

Per tutto quanto riportato fino qui ed evidenziato nei precedenti paragrafi, che qui si intende richiamato, si ritiene che *Sfera* svolga un'attività in linea con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

1.2. Conclusioni

In rapporto ai risultati finora raggiunti nella gestione delle farmacie del territorio, anche in termini di standard qualitativi del servizio, *Sfera* opera secondo i principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Pertanto, si ritengono adeguate le ragioni e le finalità che giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio di gestione della farmacia comunale a *Sfera* sia dal punto di vista del piano economico, dei risultati conseguiti e della qualità dei servizi.

2. Valutazioni in merito alla misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, comma 3 del D. Lgs. 201/2022

L'art. 30, comma 1, terzo periodo, stabilisce che: *“La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, comma 3 e all'affidamento a società in house”*.

Il Comune di Castel Bolognese non ha effettuato alcun affidamento senza gara ad evidenza pubblica di importo superiore alla soglia europea.

Ha invece affidato tramite concessione il servizio di gestione della farmacia comunale tramite in house: pertanto la misura del ricorso all'affidamento a società in house è del 25% (1 servizio su 4).

3. Ricognizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati alle società in house ai sensi dell'art. 30, comma 2 del D. Lgs. 201/2022

3.1. Introduzione

L'art. 30, comma 2 *“Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali”* del D.Lgs. n. 201/2022 recita quanto segue:

“La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.”

Di seguito, pertanto, si riporta la scheda di ricognizione periodica sui servizi locali di rilevanza economica affidati alle società in house providing che, nel caso del Comune di Castel Bolognese, si riferisce all'affidamento di n. 1 farmacia comunale alla società in house Sfera Srl.

3.2. Scheda di ricognizione dei servizi affidati alle società in house

3.2.1. Dati generali del servizio affidato

Indicatore	Servizio affidato
Servizio affidato	Concessione del servizio di gestione della farmacia comunale urbana n. 3
Ente affidante	Castel Bolognese
Soggetto esterno gestore del servizio	Sfera Srl
Servizio a rete o non a rete	non a rete
Estremi atto di affidamento del servizio	Delibera di Consiglio Comunale n. 20 del 08/04/2019

Data di inizio	14/10/2019
Durata	15 anni
Data scadenza	14/10/2034
Modalità di gestione	Affidamento in house
Importo superiore o inferiore alle soglie di rilevanza europea?	Inferiore

3.2.2. Rispetto degli obblighi contrattuali

Corresponsione del canone	Importo annuo	Altro
Imponibile - canone affitto ramo d'azienda	6.000,00	(+ quota variabile 2,5% calcolata sui ricavi di vendita e sui ricavi prenotazioni CUP e ricavi DPC)
IVA	1.320,00	
Totale	7.320,00	

Descrizione attività svolta dal gestore - come da contratto di servizio /disciplinare	Eseguita (sì/no)
Gestione farmacie comunali di proprietà dell'Ente	sì
Manutenzione degli immobili; previste nel piano industriale	sì
Sponsorizzare attività o manifestazioni nel territorio per un importo annuo di € 1.000,00	sì
Devoluzione importo pari all'1% degli incassi contanti del mese di dicembre ad associazioni di volontariato operanti nel territorio Comunale	sì

Come da analisi effettuata, sono stati rispettati tutti gli obblighi principali contenuti nel contratto di servizio.

3.2.3. Valutazione dell'economicità ed efficienza

Indicatore	Servizio affidato	Soggetto gestore nel suo complesso (Sfera Srl)
Risultato di esercizio 2022	1.686,00**	1.685.882,00

Indicatore	Servizio affidato	Soggetto gestore nel suo complesso (Sfera Srl)
Risultato Esercizio 2021	-17.774,00**	1.232.072,00
Risultato Esercizio 2020	-82.044,00**	856.498,00
Fatturato medio del triennio <i>(dove per fatturato si intendono le voci A1 + A5 del Conto Economico)</i>	650.052,00	31.716.975,00
EBITDA <i>(EBITDA = valore della produzione - costi esterni +/- variazione rimanenze - costo del personale)</i>	113.654,00	2.613.629,00
EBIT <i>(EBITDA - amm.ti, svalutazioni e accantonamenti)</i>	50.557,00	2.175.088,00

**Importo indicato al lordo delle imposte

Altri indicatori di economicità ed efficienza, riferiti al soggetto gestore nel suo complesso (Sfera Srl)

Indicatore	Soggetto gestore (Sfera Srl)
ROI <i>(Risultato operativo / Capitale Investito)</i>	25,36%
ROE <i>(Reddito netto / Patrimonio netto)</i>	11,39%
ROS <i>(Risultato operativo / vendite)</i>	6,72%
DSCR - Debt Service Coverage Ratio <i>(gestione caratteristica al netto del pagamento delle imposte/interessi passivi e quota capitale dei finanziamenti)</i>	Non ci sono debiti finanziari pendenti
Incidenza costi operativi esterni su ricavi d'esercizio (%) <i>(Costi operativi esterni: B7 e B8 del Conto Economico Per ricavi si intende valore della produzione)</i>	13,01%
Incidenza costo del personale sui ricavi (%) <i>(Per ricavi si intende valore della produzione)</i>	18,13%
È stato redatto il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale (Sì/No)?	Sì
Oneri in capo all'ente affidante: impegni di spesa sostenuti dall'Ente affidante a favore del gestore o per la gestione del servizio	Non ci sono oneri in capo all'ente affidante

Indicatore	Soggetto gestore (Sfera Srl)
Risultati di natura finanziaria in capo all'ente affidante: entrate di bilancio - esercizio 2022	Canoni di affitto: € 8.845,00 Dividendi: € 3.795,17
Risultati di natura finanziaria in capo all'ente affidante: entrate di bilancio - esercizio 2021	Canoni di affitto: € 7.320,00 Dividendi: € 2.640,12
Risultati di natura finanziaria in capo all'ente affidante: entrate di bilancio - esercizio 2020	Canoni di affitto: € 7.320,00

Andamento economico della gestione di Sfera Srl, attraverso l'analisi del budget

Aggregati economici	Anno 2022	Budget 2022	DELTA	Anno 2021	Budget 2021	DELTA
Valore della Produzione (a)	33.139.618,0	31.647.000,0	- 1.492.618,0	31.508.550,0	30.063.000,0	- 1.445.550,0
Costi per materie	19.947.873,0	19.639.000,0	- 308.873,0	19.229.521,0	19.303.000,0	73.479,0
Costi per servizi	2.065.439,0	2.138.000,0	72.561,0	1.828.116,0	1.584.000,0	- 244.116,0
Costi per god. di beni di terzi	2.246.001,0	2.090.000,0	- 156.001,0	2.174.867,0	2.058.000,0	- 116.867,0
Variazione delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	1.374,0	-	- 1.374,0	- 9.066,0	-	- 9.066,0
Oneri diversi di gestione	258.559,0	361.000,0	102.441,0	267.392,0	320.000,0	52.608,0
Costi esterni (b)	24.519.246,0	24.228.000,0	- 291.246,0	23.490.830,0	23.265.000,0	- 225.830,0
Valore aggiunto (a) - (b)	8.620.372,0	7.419.000,0	- 1.201.372,0	8.017.720,0	6.798.000,0	- 1.219.720,0
Costi del personale	6.006.743,0	6.089.255,0	82.512,0	5.878.775,0	6.080.424,0	201.649,0
Margine operativo lordo (MOL)	2.613.629,0	1.329.745,0	- 1.283.884,0	2.138.945,0	717.576,0	- 1.421.369,0
Ammortamenti e svalutazioni	438.541,0	467.000,0	28.459,0	467.988,0	405.000,0	- 62.988,0
Accantonamenti			-			-
Risultato operativo caratteristico	2.175.088,0	862.745,0	- 1.312.343,0	1.670.957,0	312.576,0	- 1.358.381,0
Totale proventi e oneri finanziari (+/-)	14.167,0	11.000,0	- 3.167,0	9.777,0	11.000,0	1.223,0
Risultato ordinario	2.189.255,0	873.745,0	- 1.315.510,0	1.680.734,0	323.576,0	- 1.357.158,0
Totale delle rettifiche di valore di attività e passività finanziarie (+/-)	-		-	3,0		- 3,0
Risultato prima delle imposte	2.189.255,0	873.745,0	- 1.315.510,0	1.680.737,0	323.576,0	- 1.357.161,0
Imposte sul reddito dell'esercizio	503.372,0	255.000,0	- 248.372,0	448.659,0	97.000,0	- 351.659,0
Risultato netto	1.685.883	618.745,0	- 1.067.138,0	1.232.078,0	226.576,0	- 1.005.502,0

3.2.4. Valutazione del servizio all'utenza – in termini di quantità e qualità del servizio offerto

Indicatore	Servizio affidato
E' stata redatta e pubblicata una Carta dei servizi (Sì/No)?	Sì, disponibile sul sito di Sfera Srl
Esistono indagini di customer satisfaction? (Sì/No)	No

Esistono indicatori di qualità rilevati dal soggetto gestore? (Sì/No)	No
Esistono standard di qualità definiti dal gestore o livelli minimi o essenziali di servizio definite dalle autorità? (Sì/No) (es: SOSE, LEP, ecc...)	Sì, esistono standard di qualità dei servizi offerti, individuati nella Carta dei Servizi (vedi tabella riportata sotto)
Esiste un customer service? (Sì/No)	Sì, esiste la possibilità di reclamo. Standard di presa in carico: massimo 5 giorni lavorativi. Tempi effettivi: immediato.
Ci sono altri indicatori di qualità disponibili? (Sì/No)	Indicatore di qualità tecnica: Accessibilità agli utenti disabili: Sì

Standard di qualità riportati nella Carta dei Servizi di Sfera

Indicatori	Standard
Servizio dispensazione medicinali: N. richieste non evase al momento	Evasione immediata nel 95% dei casi
Servizio CUP 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di uno spazio dedicato e separato	Servizio offerto in tutte le farmacie, nei rispettivi orari di apertura
Preparazioni galeniche	Evasione 100% per le molecole reperibili sul mercato
Tempo messa a disposizione di prodotti dietetici speciali (AFMS)	Mezza giornata nel 100% dei casi
Aggiornamento professionale – n. personale formato	Almeno il 70% del personale ogni anno
Questionario di customer satisfaction riguardo la consulenza sul corretto utilizzo dei prodotti	1. 100% delle richieste dei clienti 2. Almeno una volta all'anno
Presenza di un "Angolo della salute" in cui il Farmacista risponde ai quesiti e dubbi connessi alle terapie e al mantenimento del benessere psico-fisico della persona	1. In ogni farmacia 2. Usato nel 100% delle richieste del cittadino
Servizio di farmacovigilanza: garanzia di approntamento	Evasione 100% per i casi segnalati dai clienti
Servizio di autotest diagnostici (analisi del sangue) 1. Campagne di sensibilizzazione 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 12 farmacie
Esame delle urine 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 10 farmacie
Controllo della pressione 1. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia 2. Referto scritto 3. Controllo regolare dell'apparecchio 4. Campagna di sensibilizzazione	1. Nel 100% delle misurazioni 2. Nel 100% delle misurazioni 3. Almeno 2 volte all'anno 4. Almeno 1 volta all'anno <i>*servizio offerto in tutte le farmacie Sfera</i>
Controllo del peso: disponibilità dell'apparecchiatura in ogni farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in tutte le farmacie
Elettrocardiogramma: 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 3 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Budrio, Castel Bolognese, Imola (stazione), Medicina, Molinella.</i>
Holter ECG 1. Presenza di personale specializzato	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 1 farmacia

Indicatori	Standard
2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	<i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel Bolognese, Imola (stazione), Medicina, Molinella</i>
Holter Pressorio 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 3 farmacia <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel Bolognese, Imola (stazione), Medicina, Molinella</i>
Analisi insufficienza venosa 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza del macchinario	Servizio offerto 1 volta ogni 5 mesi in almeno 14 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Budrio, Castel S. Pietro (2), Faenza (3), Imola (5), Medicina (3)</i>
Analisi udito 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto 1 volta ogni 2 mesi in almeno 10 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel S. Pietro (2), Faenza (1), Imola (3), Lugo (3), Medicina (1)</i>
Helicobacter Pylori 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 1 farmacia <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Medicina (centrale)</i>
Mineralometria ossea (MOC) 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza del macchinario	Servizio offerto 1 volta l'anno <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Medicina (1), Imola (1)</i>
Intolleranze alimentari 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 10 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel Bolognese, Castel S. Pietro (2), Faenza (3), Imola (3), Medicina (3), Lugo (1)</i>
Mineralogramma 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 1 farmacia <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Faenza (2), Medicina (1)</i>
Noleggio elettromedicali (tiralatte, bilance pesa neonati, aerosol) 1. Messa a disposizione tempestiva 2. Apparecchiature funzionanti e in ottimo stato	Disponibilità di almeno 1 apparecchio in tutte le farmacie
Noleggio presidi sanitari (carrozine rigide, elettriche, deambulatori, stampelle, letti) 1. Messa a disposizione tempestiva 2. Condizioni di perfetto funzionamento	Disponibilità immediata se presente in farmacia p entro 3 giorni per almeno il 50% delle richieste
Screening oculare 1. Disponibilità apparecchiatura 2. Presenza di personale specializzato	Servizio offerto in almeno una farmacia tutti i giorni <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Imola (1)</i>
Tonometro 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza del macchinario	Servizio offerto 1 volta ogni 8 settimane in almeno 14 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Budrio, Castel S. Pietro (2), Faenza (3), Imola (5), Medicina (2)</i>
Nutrizionista 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto in almeno 1 farmacia ogni 15 giorni <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Imola (1)</i>
Supporto infermieristico 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto in almeno 1 farmacia due mattine e un pomeriggio a settimana <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Imola (1)</i>

Indicatori	Standard
Analisi pelle e capelli 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	1. In ogni Farmacia dove presente il servizio ogni qualvolta venga offerto 2. Almeno due volte l'anno <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel Bolognese, Castel S. Pietro (1), Faenza (1), Imola (4), Medicina (3), Lugo (1)</i>
Cabina estetica 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Offerto nelle farmacie negli orari sotto riportati <i>*Castel Bolognese – mart – sab, Castel S. Pietro (1, mart – sab), Imola (1, lun – sab), Medicina (1, mart – sab), Lugo (1, mart – sab)</i>
Foratura lobi 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 15 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel S. Pietro (1), Faenza (2), Imola (4), Medicina (2), Lugo (2), Budrio</i>
Trattamento Young Again 1. Presenza di personale specializzato 2. Presenza di un locale dedicato e separato dal resto della farmacia	Servizio offerto tutti i giorni in almeno 5 farmacie <i>*servizio disponibile nelle seguenti farmacie: Castel S. Pietro (1), Faenza (1), Imola (2), Molinella (2)</i>
Adeguate illuminazione e protezione delle bacheche indicanti le farmacie di turno	Sì, in tutte le farmacie
Guardia notturna e diurna: tempo di risposta della chiamata	Risposta immediata nel 100% dei casi (con farmacista presente), 30 minuti al massimo su chiamata nel 100% dei casi (in caso di reperibilità)
Questionario di customer satisfaction riguardo informazioni su farmaci equivalenti e loro disponibilità	1. 100% 8salvo conoscenza di una precedente scelta del cittadino) 2. Una volta all'anno
Identificabilità del personale: presenza cartellino distintivo con nome e qualifica	100% del personale di Farmacia nel 100% delle ore aperte al pubblico
Prenotazione farmaci via Whatsapp: messa disposizione di un n. cellulare per ogni Farmacia, dedicato alle prenotazioni dei farmaci. Possibilità di inoltro foto della ricetta qualora obbligatoria	Tutti i giorni di apertura della farmacia in tutte le farmacie
Attività di educazione sanitaria: interventi svolti	Almeno uno all'anno per ogni Comune sede di Farmacia Comunale
Opuscoli informativi: temi trattati	Almeno 4 all'anno

3.3. Considerazioni finali

In seguito alla verifica effettuata sulla situazione gestionale del servizio pubblico locale esaminato, ovvero l'affidamento della gestione della farmacia comunale di Castel Bolognese, si può affermare che la gestione appare in equilibrio.

Infatti, come anche specificato sia nel piano di revisione (**Allegato “A”** alla Delibera), sia al punto 1 del presente documento “*Valutazioni in merito alle ragioni del mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house*”, che qui si intendono richiamati, la società mostra un andamento della gestione positivo costantemente in utile. Inoltre, il fatturato è ben al di sopra delle soglie del TUSP. Andando ad analizzare lo specifico servizio affidato, ovvero il conto economico riferito alla sola gestione della farmacia di Castel Bolognese, si noti come l'andamento è in crescita negli ultimi tre esercizi, raggiungendo il pareggio di bilancio nell'esercizio 2022, ovvero quattro anni dopo l'apertura della farmacia. L'andamento risulta positivo e perfettamente in linea con le previsioni del business plan approvato al momento della stipula del contratto, in quanto esso prevedeva il raggiungimento del pareggio di bilancio soltanto a partire dal quinto esercizio di attività. Ciò conferma la gestione efficace, efficiente ed economica del servizio affidato. Inoltre, anche la

relazione semestrale inoltrata da Sfera, riferita all'andamento nell'esercizio 2023 presenta un utile di esercizio.

Si riscontra una parziale carenza negli indicatori di qualità, i quali sono tuttavia in corso di definizione da parte di Sfera e degli enti soci.

Non si rilevano, quindi, particolari criticità in merito alla scelta delle modalità di affidamento e del soggetto erogatore, per le ragioni sin qui già ampiamente esplicate. Sarà cura dell'Amministrazione continuare ad effettuare un costante controllo sulla società in house providing, grazie anche ai Piani Triennali e alle relazioni semestrali di andamento della gestione e, qualora si verificassero criticità, intervenire.