



COMUNE DI PIOMBINO

RELAZIONE EX ART. 30 D.LGS. n. 201/2022

SERVIZIO FARMACEUTICO

A. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Con l'articolo 8 della legge 118/2022 è stata data al Governo una delega per il riordino dei servizi pubblici locali: infine il Governo ha approvato il D.Lgs 201/2022 - Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304.

Per l'art. 2, c. 1, lett. d), del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, sono “servizi di interesse economico generale di livello locale” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica”,

«i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

L'art. 30, poi, prevede:

“1. I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo

periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

2. 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 D.Lgs 175/2016. 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 D.Lgs 175/2016.

3. In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.”.

In definitiva, coniugando il requisito della *rilevanza economica del servizio* con il requisito dell'*affidamento del servizio*, si ottiene che l'unico servizio per il quale effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale di cui al suddetto articolo 30 è il Servizio Farmaceutico delle Farmacie Comunali svolto mediante la società *in house*, interamente partecipata, S.G.S -Società Gestione Servizi – srl.

Volendo ulteriormente approfondire la qualificazione del servizio farmaceutico *come servizio con rilevanza economica* emerge che ci sono degli importanti elementi da valutare: esistono innanzitutto diversi orientamenti giurisprudenziali che tendono in via generale ad affermare la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica del servizio farmaceutico comunale. La predetta qualificazione è richiamata inoltre nella sentenza della Corte Costituzionale 10 ottobre 2006, n. 87, secondo cui “*la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è infatti 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”.

In aggiunta, la natura di interesse pubblico del servizio farmaceutico comunale si può riscontrare nelle disposizioni di carattere formale e sostanziale, contenute nella già citata legge 2 aprile 1968 n. 475, come condizioni e requisiti per l'esercizio dell'attività. Infine, l'art. 34 del D.Lgs 201/2022 inserisce espressamente il Servizio Farmaceutico nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica:

Art. 34. Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie

1. 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.

B) GENESI, NATURA E DESCRIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO FARMACEUTICO

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 213 del 1993, che ne approvò anche lo schema statutario, fu deliberata la costituzione della società SGF Srl tra il Comune di Piombino e tre Soci Farmacisti iscritti all'albo (Comune di Piombino 90% del capitale sociale, Soci Farmacisti 10%), nel rispetto delle forme di gestione individuate dalla legge 475 del 1968 (c.d. legge “Mariotti”).

Il Comune, una volta costituita la SGF Srl, le ha trasferito in affitto d'azienda l'intera attività, costituita dalla licenza d'esercizio, dal magazzino, dai medicinali e dal personale.

Successivamente, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 137 del 29 novembre 2018, fra l'altro, fu deliberato quanto segue:

- *Tramite contratto di cessione da stipularsi entro la fine del 2018, la società SGF Srl acquisterà dalla società Piombino Patrimoniale Srl il ramo d'azienda da quest'ultima dedicato allo svolgimento di attività strumentali al Comune.*

- *La società SGF Srl acquirente del ramo d'azienda, sarà destinataria di importanti modifiche statutarie in modo da consentirle lo svolgimento in house delle due attività: da un lato, la sua attuale produzione di servizio farmaceutico di interesse generale e dall'altro, l'acquisita attività strumentale nei confronti del Comune di Piombino.*

(Fra le modifiche statuarie è compresa la nuova denominazione sociale “S.G.S - Società Gestione Servizi – srl).

Alla medesima deliberazione è allegato il documento “Considerazioni e percorso di liquidazione della società Piombino Patrimoniale Srl” in cui è riportato:

“Sulla scorta di tutto ciò, questo Ente, attraverso passaggi gradualì, vuole governare con razionalità ed efficienza un percorso mirato alla messa in liquidazione della società Piombino Patrimoniale Srl. mantenendo però al Comune e non vanificandolo, tutto l’investimento realizzato all’interno della stessa. Una delle tappe fondamentali di questo percorso dovrà allora consistere nella cessione da parte della medesima società del proprio ramo d'azienda (comprensivo del personale addetto) dedicato allo svolgimento a beneficio del Comune di servizi e attività strumentali di riscossione e di progettazione ad un'altra società, la SGF - Società Gestione Farmacie Srl, a partecipazione maggioritaria dello stesso Comune, che attualmente svolge attività di produzione di un servizio di interesse generale. Quest'ultima società futura acquirente del ramo d'azienda, sarà destinataria ovviamente di importanti modifiche statutarie in modo da consentirle lo svolgimento in house delle due attività: da un lato, la sua attuale produzione di servizio farmaceutico di interesse generale e dall'altro, l'acquisita attività strumentale nei confronti del Comune.

Il Comune intende inoltre perseguire la massima efficienza societaria mirando alla completa autonomia economica e finanziaria della società introducendo a

tal fine nello statuto anche la possibilità prevista dal comma 3 bis dell'art. 16 del D.Lgs 175/2016, per conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso delle attività principali svolte dalla società. Da suddetta operazione di acquisto di ramo d'azienda, nel conto economico della SGF Srl si consolideranno i costi di gestione dell'attività strumentale che assorbiranno in parte gli attuali margini di utili prodotti dall'attività farmaceutica. I ricavi conseguiti nell'attività svolta verso l'esterno devono coprire tutti i costi di gestione. Se poi i livelli dei margini positivi della gestione commerciale rimanessero, come sono oggi, non interamente adeguati a compensare i costi dell'acquisita attività strumentale, il Comune in via residuale interverrà negli anni erogando alla società dei contributi in conto gestione a copertura del differenziale negativo fra ricavi e costi in modo da assicurare alla società l'equilibrio economico minimo fra costi e ricavi totali.”.

Con contratto sottoscritto in data 21 dicembre 2018 è stato infine acquisito il ramo d'azienda e dal 1 gennaio 2019, la società svolge a tutti gli effetti le due attività come previste dal Consiglio Comunale, da un lato, la produzione di servizio farmaceutico di interesse generale e dall'altro, l'acquisita attività strumentale nei confronti del Comune.

Oggi, la società ha in esercizio tre Farmacie: la Farmacia Centrale in centro storico, la Farmacia Costituzione in zona semi centrale e la Farmacia Montemazzano in zona periferica, coprendo con questa dislocazione territoriale del servizio reso un'ampia e differenziata area urbana della città.

La società è in grado di mantenere aperte per la cittadinanza le tre Farmacie agendo come soggetto che vuole mitigare i potenziali effetti distorsivi del mercato se lasciato alla sola iniziativa dei privati. Si ritiene che in un momento di pesante crisi economica per il Paese ed in speciale modo per la Città di Piombino, vista in particolare la contrazione economica del polo siderurgico, facilitare l'accesso ai

farmaci ed alle cure in un contesto più regolamentato sia un preciso dovere sociale ed istituzionale da parte del Comune.

Oltre al profilo di necessità istituzionale e sociale, c'è da tenere in considerazione l'aspetto non secondario della valorizzazione patrimoniale di un'azienda sana e redditizia.

Per lo svolgimento del servizio farmaceutico con la modalità *in house*, la società S.G.S -Società Gestione Servizi – srl adotta e fa propri sempre i seguenti principi/obiettivi a carattere sovraordinato:

- *l'esercizio del servizio è preordinato ad assicurare il fondamentale diritto alla salute dei cittadini, ed è volto ad assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità locale e la coesione sociale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;*
- *è necessario offrire agli utenti un alto livello di qualità e sicurezza, accessibilità fisica ed economica, continuità ed estensione temporale del servizio, non discriminazione e parità di trattamento nell'accesso universale;*
- *è necessario conseguire l'efficienza della gestione, l'efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei utenti, la trasparenza sulle scelte compiute dall'amministrazione e sui risultati conseguiti mediante il sistema di gestione e di controllo stabilito dalla normativa per le società in house;*
- *è necessario perseguire la massima economicità gestionale al fine di garantire un duraturo equilibrio economico, finanziario e patrimoniale.*

C) CONVENZIONE DI SERVIZIO

Si riportano di seguito alcune clausole della Convenzione di servizio sottoscritta il 16 maggio 2019 fra il Comune di Piombino e la società (e successivamente integrata in taluni aspetti di dettaglio):

Art. 1. La S.G.S. -SOCIETA' GESTIONE SERVIZI - S.R.L (di seguito denominata Società) gestisce per conto del Comune di Piombino (di seguito

denominato Comune) e senza oneri, le farmacie comunali. Oltre alle autorizzazioni amministrative, parte integrante dell'attività farmaceutica gestita è l'azienda, composta da beni immobili, mobili ed attrezzature così come risulta nella Nota integrativa al bilancio della Società chiuso al 31/12/2018. Tutti i proventi dell'attività sono acquisiti al bilancio sociale e devono assicurare la copertura di tutti i costi societari.

.....

Art. 5. La presente convenzione essendo sostanzialmente stipulata fra il Comune ed un suo reparto interno, non ha natura negoziale e ha invece soprattutto valore organizzativo e di assegnazione stabile degli obiettivi e delle risorse alla società/plesso organizzativo alla stregua degli obiettivi e delle risorse finanziarie assegnate agli altri settori del Comune con l'adozione del PEG (Piano Esecutivo di Gestione). La società/plesso organizzativo deve realizzare l'obiettivo primario della piena ed efficiente collaborazione con il Comune entro i limiti delle risorse finanziarie assegnate, ossia con i margini positivi provenienti dalla gestione dell'attività farmaceutica. Qualora i costi delle attività strumentali svolte verso il Comune siano eccessivi tanto da non potere essere interamente coperti dai margini positivi dell'attività farmaceutica, l'amministratore della Società propone alla Giunta una rimodulazione degli obiettivi. La Giunta Comunale, a suo insindacabile giudizio e con provvedimento di modifica del PEG (Piano Esecutivo di Gestione), adotta i provvedimenti organizzativi e/o finanziari ritenuti più opportuni, compreso l'incremento delle dotazioni finanziarie assegnate alla Società erogandole dei contributi in conto gestione a copertura di tutto o di parte del disavanzo economico (deficit), in modo da assicurare alla stessa l'equilibrio economico.”.

D) ANDAMENTO ECONOMICO DEL SERVIZIO

Nel 2022, le Farmacie Comunali hanno portato avanti la propria attività istituzionale in un contesto caratterizzato da un ritorno alla normalità post

pandemia. L'emergenza sanitaria è stata un evento eccezionale che ha messo alla prova la struttura operativa delle Farmacie, le quali grazie alla buona presenza sul territorio, alla professionalità, alla informatizzazione e messa in rete, si sono dimostrate un punto di forza del SSR.

Basti pensare ad alcune innovazioni come la dematerializzazione delle ricette, sia del SSR che di quelle per i farmaci a pagamento, la possibilità di eseguire tamponi, la prenotazione di visite ed esami di laboratorio, che hanno consentito di dare risposte mirate ed efficaci ai bisogni della popolazione.

Le Farmacie Comunalì di Piombino sono state in prima linea anche nel 2022 nella erogazione di tali servizi con esecuzione di tamponi rapidi, supporto alla attivazione e gestione delle tessere sanitarie, servizio di prenotazione di visite ed esami diagnostici e più recentemente anche degli esami di laboratorio, stampa dei *green pass* e prenotazione dei vaccini presso gli *hub* vaccinali del territorio, esecuzione di analisi di prima istanza in farmacia.

Tutto questo in un contesto connotato da un continuo calo del prezzo dei farmaci del SSR e quindi del prezzo medio della ricetta ed a un incremento della distribuzione diretta dei farmaci da parte della ASL con conseguente sottrazione di risorse alle farmacie convenzionate territoriali.

Oltre a questo, vanno ricordati altri fattori di criticità nel contesto in cui operano le Farmacie Comunalì come la maggior competitività ad opera delle farmacie private, soprattutto da quando si è reso possibile l'ingresso dei capitali nella gestione delle farmacie, con conseguente aumento della concorrenza e degli orari di apertura degli esercizi. Da non sottovalutare inoltre il commercio *on line* di prodotti farmaceutici, salutistici e sanitari, oltre alla diminuzione della capacità di spesa delle famiglie.

Le Farmacie si trovano ad operare sempre più in un contesto molto competitivo dove, oltre alla tradizionale attività di erogazione dei farmaci saranno richiesti altri servizi complementari da parte dell'utenza.

Per soddisfare tali richieste si rende necessario, dove possibile, adeguare le struttu-

re delle singole Farmacie in modo da poter erogare tali servizi.

I ricavi complessivi delle Farmacie nel 2022 ammontano ad € 3.646.082, contro € 3.292.599 del 2021, con un incremento di € 353.483, pari al + 10,74%. Tale risultato è decisamente positivo considerato che il mercato farmaceutico italiano nel 2022 risulta in crescita del 4.6% rispetto al 2021 (fonte dati Iqvia).

Le maggiori entrate sono dovute quasi totalmente ad un incremento delle vendite libere, il cosiddetto “cassetto”, in quanto il valore delle ricette Sistema Sanitario Regionale è di poco superiore all’anno precedente, + 1,80%.

A trainare la spesa, soprattutto nei primi mesi dell’anno, sono stati gli acquisti legati al COVID come i dispositivi di protezione individuale, i tamponi self-test e quelli effettuati in farmacia.

Il MOL, inteso come la differenza tra i ricavi delle Farmacie e il costo delle merci vendute è risultato pari al 39,04%, contro il 37,54% del 2021 e il 36,05% del 2020. Tale ottimo risultato, determinante ai fini del risultato di esercizio, si è reso possibile grazie alle buone condizioni contrattuali in essere con i grossisti grazie alla gara farmaci biennale esperita da Confservizi CISPEL Toscana. Sinergicamente a questo sono stati di fondamentale importanza gli acquisti diretti a ditta effettuati in maniera centralizzata sfruttando la forza contrattuale delle tre Farmacie.

Il numero degli utenti totali è stato di 184.445, rispetto ai 165.131 del 2021, con un incremento di 19.314 unità. Risultato molto positivo essendo superiore anche a quello degli anni precedenti la pandemia.

Analizzando le singole Farmacie, i dati rilevanti sono i seguenti:

Farmacia Centrale

La Farmacia ha beneficiato di una buona vivacità del centro storico della città, soprattutto nel periodo primavera estate, registrando un incremento del fatturato del 17.48% ed un incremento dei utenti del 17.33%.

Farmacia Montemazzano

L'andamento della Farmacia conferma la bontà della scelta del trasferimento nella attuale sede registrando anche questo anno un incremento del 9.01% di ricavi ed un incremento del 13.86% di utenti. Da sottolineare che il fatturato è sempre stato in incremento dal 2016 ad oggi.

Farmacia Costituzione

La Farmacia di Piazza Costituzione, nonostante i locali necessitano di importanti opere di ammodernamento e miglioramento, ha incrementato il fatturato del 9.47% e il numero di utenti del 10.52%.

E) EFFICIENZA E QUALITA' DEL SERVIZIO

I principi/obiettivi sovraordinati a cui sono informate l'erogazione e la gestione del servizio, già esposti nel precedente punto B), sono stati perseguiti nel corso degli esercizi, in termini di efficienza e qualità del servizio, attraverso diverse azioni che anche singolarmente producono efficienza e miglioramento del rapporto con gli utenti:

- Fattiva collaborazione con i fornitori dei farmaci attraverso la piattaforma Start per l'ottenimento di sconti particolari che hanno permesso la calmierazione dei prezzi dei farmaci e parafarmaci, in linea con la missione delle Farmacie Comunali;
- l'ottimizzazione degli acquisti, permette di raggiungere l'obiettivo: la società aderisce alla Gara Cispel per la scelta dei Grossisti di farmaci e parafarmaci. Questo consente di ottenere condizioni di sconti migliorative rispetto alla contrattazione privata. Gli acquisti diretti con le aziende produttrici o concessionarie vengono effettuati per ottenere sconti migliori rispetto a quelle praticate dai grossisti;
- accesso immediato ai farmaci generici appena questi si rendono disponibili;
- programmi di sconti su più livelli;
- tecnologia per semplificare la gestione della spesa per i farmaci. La creazione di report per analizzare la spesa è un processo che richiede tempo,

ma che può essere automatizzata con strumenti tecnologici, capaci di produrre report in tempo reale. Il management delle Farmacie può così utilizzare il tempo risparmiato per analizzare i risultati e identificare le opportunità di risparmio;

- implementazione della logistica e distribuzione dei farmaci e parafarmaci tra le tre Farmacie, concentrando gli ordini e lo stoccaggio presso la Farmacia di Piazza Costituzione e mantenendo il minimo indispensabile presso le singole Farmacie, in modo tale da avere più spazio possibile per l'accoglienza degli utenti e lo sviluppo dei servizi collaterali;
- la creazione di un inventario di base e utilizzo di un inventario permanente permette:

- di stabilire livelli di scorte minime e massime (punti di riordino minimi e massimi) sui farmaci da prescrizione;
- formare chi si occupa degli acquisti sui controlli di inventario, come l'aggiornamento dei livelli minimi e massimi, per evitare ritardi di magazzino;
- creare un sistema avanzato di controllo dell'inventario che regoli i livelli di farmaci in base alla domanda dei pazienti.

- l'adozione di un sistema di distribuzione con l'utilizzo di software dedicati offre l'opportunità di migliorare l'efficienza della farmacia, il controllo dell'inventario e, di conseguenza, la sicurezza del utente. Un tale sistema può ridurre il tempo impiegato per la gestione dei farmaci scaduti e consente quindi di liberare del tempo per il personale, che può essere impiegato in altre attività;
- attivazione di uno specifico software che permette l'ottimizzazione dello scambio delle merci tra le Farmacie riducendo i possibili errori nelle giacenze di magazzino e velocizzando le operazioni necessarie alle movimentazioni delle merci. Il software permette inoltre la creazione di

ordini con spedizioni alle singole Farmacie che in alcuni casi permette una migliore gestione del ricevimento delle merci mantenendo inalterata la scontistica base. Un modulo del software denominato *Gestione Eccedenze* permette una migliore ed oculata gestione delle scorte di magazzino, permettendo lo smistamento automatico dei prodotti nelle varie sedi;

- attivazione del servizio *whatsapp* che permette un'interazione diretta tra l'utente e le Farmacie. Sono stati attivati i seguenti servizi:
 - invio delle ricette SSR o privatistiche direttamente alla farmacia con ritiro differito dei prodotti;
 - ordinazione di farmaci e parafarmaci;
 - richiesta di informazioni sanitarie e commerciali.
- Il turn-over del personale nelle tre Farmacie, concertato con i direttori e con tutto il personale, ha lo scopo di stimolare la capacità di ognuno per la relazione con i colleghi e soprattutto per migliorare l'efficienza del rapporto con gli utenti. Il personale è il primo a potersi rendere conto se taluni aspetti gestionali non dovessero essere in linea con il livello di efficienza atteso, ma potrebbe non sapere da che cosa deriva. Per esempio, può risultare chiara una certa insoddisfazione degli utenti, ma senza conoscerne la causa, è difficile risolvere il problema. Avere dipendenti produttivi e motivati significa velocizzare l'evasione delle prescrizioni e degli ordini. Valutare le prestazioni di ciascuno e determinare quali competenze devono essere ottimizzate e quali aree delle attività aziendali richiedono maggiore esperienza. Investire nella formazione continua, in modo che ogni dipendente abbia tutte le conoscenze necessarie per svolgere con successo il proprio lavoro. Il ritorno in termini di efficienza e qualità del servizio, potrebbe essere anche immediato. Tutto lo staff è quindi orientato *a fare* e ad analizzare tutti i processi chiave delle Farmacie. Se riescono a individuare colli di bottiglia, spostamenti non necessari, problemi che causano ritardi oppure opportunità di miglioramento, è opportuno che tutti facciano presenti le loro osservazioni e condividere i risultati con tutto il personale.

Infine, merita di essere sottolineato l'impegno profuso da tutti gli operatori delle Farmacie Comunali nel raggiungimento di questi risultati, mostrando attaccamento al lavoro, professionalità e cortesia nel rispondere alle richieste degli utenti.