Deliberazione n. 15/2026/PASP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 12 febbraio 2026;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Vista l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Vista l'ordinanza n. 3/2026 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 21 gennaio 2026 (*prot*. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0000328), il Comune di Pontassieve trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in poi, anche T.U.S.P.), la deliberazione del Consiglio comunale del 20/1/2026, n. 5 avente ad oggetto "*Programmazione e controllo – Staff del Sindaco. Atto deliberativo di acquisto di azioni della società Farmapiana Società Benefit S.p.a. mediante sottoscrizione di aumento di capitale, finalizzato all'affidamento in house del servizio di gestione di due farmacie comunali (ai sensi degli artt. 5, comma 3, del D. Lgs 175 del 2016 e 7 del D. Lgs 36 del 2023)*". La deliberazione risultava corredata dei seguenti allegati: *i)* relazione ex art. 5 del d.lgs. 175 del 2016, 14 e 17 del d.lgs. 201 del 2022 nonché 7 del d.lgs. 36 del 2023 con *Business Plan* asseverato di Farmapiana Società Benefit S.p.A. (all. 1, d'ora in poi, anche, Relazione); *ii)* Statuto di "FARMAPIANA Società Benefit S.P.A." (all. 2); *iii)* Regolamento del controllo analogo congiunto del Comitato dei Soci previsto dall'art. 22 dello Statuto (all. 3); *iv)* schema di contratto di servizio, con relativi allegati A-G (all. 4); *v)* parere dell'organo di revisione (all. 5).

Più in dettaglio, l'Ente ha deliberato: "*1) di approvare la relazione ed i suoi allegati* (omissis) *sull'"acquisto di partecipazioni della società in house Farmapiana S.p.A. ai fini dell'affidamento della gestione del servizio pubblico relativo alle farmacie di titolarità del Comune di Pontassieve" ai sensi degli articoli 5 del D.lgs. 175 del 2016, 14 e 17 del D.lgs. 201 del 2022, nonché 7 del D.lgs. n. 36 del 2023, con allegato il Business Plan con Piano Economico Finanziario di Farmapiana Società Benefit S.p.A., la quale rappresenta altresì la motivazione della presente delibera a farne parte integrante e sostanziale ed allegata al presente atto sub. 1). 2) di approvare gli schemi del contratto di servizio per la gestione in house providing del servizio farmaceutico comunale delle Farmacie nr. 1 e 6 del Comune di Pontassieve e dei relativi allegati allo stesso (in allegato al presente atto al nr. 4 e nr. 7 atti allegati):* (omissis) *3) di acquistare di n. 10.000 azioni di Farmapiana Società Benefit S.p.A. del valore nominale di € 10.000,00, dietro pagamento del corrispettivo previa sottoscrizione di aumento di capitale, comprensivo del sovraprezzo, di € 11.421,98, pari allo 0,114% del capitale sociale, con la contestuale presa d'atto dello statuto di Farmapiana Società Benefit S.p.A. 4) di approvare il "Regolamento del controllo analogo congiunto" del Comitato dei Soci previsto dall'art. 22 dello statuto di Farmapiana Società Benefit S.p.A. (allegato 3 al presente atto). 5) di affidare a Farmapiana Società Benefit S.p.A., la gestione in regime di in house providing della farmacia esistente sede n. 1 e della farmacia di nuova istituzione sede n. 6 di nei termini e condizioni sopra illustrati, subordinato all'acquisto delle azioni di cui al precedente n. 3). 6) di stipulare un contratto di servizio con Farmapiana Società Benefit S.p.A. ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decr. lgs. n. 201 del 2022, per disciplinare l'affidamento di cui al precedente n. 5), con connesso contratto di affitto di azienda relativo alla farmacia sede n. 1, come da documenti in bozza in allegato.* (omissis). *8) trasmettere la presente delibera, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decr. lgs. n. 175 del 2016 alla: - Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM); - Corte dei Conti, Sezione Controllo, della Toscana per*

l'acquisizione del relativo parere."(così, deliberazione del Consiglio comunale n. 5 del 2026).

2. Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ex art. 5 T.U.S.P.

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, *lett. a)*, della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) in una società già costituita sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la ratio nell'esigenza "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili* ".

Occorre rammentare, infatti, che l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione socia. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di spending review, con il chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di ridurne l'impatto sulla finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenza n. 194 del 2020). Il T.U.S.P., infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso al modulo societario, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 2022).

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni del novellato art. 5 T.U.S.P., le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo, sottoponendolo ora all'esame della Corte dei conti.

1.1. In merito alla natura della nuova funzione intestata alla magistratura contabile, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) hanno ritenuto che l'espressa

qualificazione della pronuncia della Corte dei conti quale "parere", da parte del legislatore, conferisca una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. La predetta qualificazione in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi al vaglio stesso.

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), con facoltà, in difetto, per l'amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, ove il parere della Corte dei conti sia "in tutto o in parte negativo", l'amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata ("analitica"), evidenziando le puntuali ragioni per le quali intenda discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

Pertanto, la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. postula l'espletamento di una peculiare funzione di controllo di cui il legislatore delinea i tratti essenziali, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

1.2. Per effetto del richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, del T.U.S.P. ai precedenti commi 1 e 2, la Corte dei conti è tenuta a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine: i) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); ii) alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) all'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

1.3. In merito agli aspetti procedurali del controllo, il legislatore si è limitato a precisare i termini entro i quali la Corte dei conti deve procedere all'esame dell'atto deliberativo (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), tempistiche e modalità di comunicazione all'amministrazione dell'esito finale della verifica, nonché gli obblighi di pubblicazione imposti a quest'ultima; l'art. 5 del T.U.S.P. nulla prevede, invece, sull'eventuale espletamento di attività istruttoria. L'assenza di una disciplina specifica in tal senso non preclude tuttavia che, nell'esercizio delle funzioni de qua, la Corte dei conti, ravvisandone la necessità, possa acquisire chiarimenti da parte dell'amministrazione. Difatti, anche in ragione delle conseguenze, dirette e indirette, del

pronunciamento della Corte, l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i necessari elementi valutativi, in particolare nei casi in cui gli atti trasmessi non siano sufficientemente corredati da quanto utile allo scrutinio. Sul punto, va peraltro sottolineato che l'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994 conferisce un potere generalizzato alla Corte dei conti di richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia che sia strumentale all'espletamento delle proprie funzioni di controllo (cfr. anche l'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

In tal senso depone anche la deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, ove è stato affermato che la magistratura contabile "*può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta* [giorni]".

1.4. Con riguardo, infine, agli esiti della funzione di controllo in discorso, il legislatore ha previsto, da un lato, che l'amministrazione pubblica, in caso di mancato pronunciamento entro sessanta giorni, possa procedere alla costituzione o all'acquisizione della società e, dall'altro, che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, lo stesso ente istante - ove intenda comunque procedere - motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi dalla pronuncia della Corte, dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

2. L'atto deliberativo n. 5/2026 e l'ambito oggettivo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

L'atto deliberativo n. 5/2026 "*Programmazione e controllo – Staff del Sindaco. Atto deliberativo di acquisto di azioni della società Farmapiana Società Benefit S.p.a. mediante sottoscrizione di aumento di capitale, finalizzato all'affidamento in house del servizio di gestione di due farmacie comunali (ai sensi degli artt. 5, comma 3, del D. Lgs 175 del 2016 e 7 del D. Lgs 36 del 2023)"* rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., in quanto l'operazione ivi approvata attiene all'acquisto di una partecipazione diretta in una società già costituita, denominata Farmapiana società *benefit* S.p.A. (d'ora in poi, anche, Farmapiana), mediante sottoscrizione dell'aumento di capitale, da liberare con un conferimento in denaro.

Prima di procedere all'esame dei profili formali e sostanziali dell'atto consiliare n. 5 del 2026, appare utile sin d'ora precisare che la funzione di controllo ex art. 5, comma 3, T.U.S.P. è esercitata sul predetto atto limitatamente all'acquisto, da parte del Comune, della partecipazione societaria in Farmapiana e per i parametri indicati dal legislatore, esulando dalla cognizione di questa Corte ogni valutazione sulla più ampia operazione di affidamento della gestione del servizio farmaceutico secondo il modulo dell'*in house providing*. Pertanto, ogni riferimento al successivo affidamento *in house* e alla relazione redatta dall'Ente ex art. 14 del d.lgs. n. 201 del 2022, recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali*", ed allegata alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026, è effettuato ai limitati fini di acquisire elementi informativi utili per l'esercizio delle funzioni ex art. 5 T.U.S.P.

sull'operazione di acquisizione della partecipazione in Farmapiana.

3. Profili formali: modalità di adozione dell'atto deliberativo ex artt. 5, comma 2, e 8 del T.U.S.P.

In merito ai profili "formali", il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale, come richiesto dall'art. 8, commi 1 e 2, T.U.S.P. e art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000 (d'ora in poi, anche, T.U.E.L.). L'atto deliberativo in discorso è corredato del parere del Collegio dei Revisori e dei pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile ex art. 49 TUEL.

3.1. Sotto il rispetto dei vincoli tipologici, il Collegio rileva che Farmapiana è una società benefit. Al riguardo, l'art. 3 TUSP dispone che le Pubbliche amministrazioni "*possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*".

L'assenza di un'espressa menzione della società *benefit* nella previsione legislativa testé richiamata impone di affrontare in via preliminare la questione della riconducibilità della stessa all'interno del perimetro dei tipi societari consentiti alle pubbliche amministrazioni.

Nel nostro ordinamento la società *benefit* è stata introdotta in tempi piuttosto recenti ad opera dell'art. 1, commi 376-384, della legge n. 208 del 2015 (cd. Legge di stabilità per l'anno 2016), in cui è confluito il testo originariamente oggetto di un disegno di legge autonomo (A.S. n. 1882). Nella nozione coniata dal legislatore trattasi di società che "*nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse*".

La disciplina replica il modello della *benefit corporation* introdotto negli Stati Uniti d'America, dapprima nello Stato del Maryland (cfr. Senate Bill del 13 aprile 2010, n. 690) e successivamente adottato anche da altri Stati federali.

L'elemento caratterizzante della società benefit è di conciliare lo scopo di lucro con il perseguimento di un *general public benefit*. Tale profilo traspare anche dalla disamina della Relazione illustrativa al disegno di legge A.S. n. 1882, poi confluita nella legge di stabilità per l'anno 2016, ove è precisato: "*L'intento della proposta è (omissis) proprio quello di consentire la diffusione nel nostro ordinamento di società che nell'esercizio della loro attività economica abbiano anche l'obiettivo di migliorare l'ambiente naturale e sociale nel quale operano, riducendo o annullando le esternalità negative o meglio utilizzando pratiche, processi di produzione e beni in grado di produrre esternalità positive, e che si prefiggano di destinare una parte delle proprie risorse gestionali ed economiche al perseguimento della crescita del benessere di persone e comunità, alla conservazione e al recupero di beni del patrimonio artistico e archeologico presenti nel luogo ove operano o sul territorio nazionale, alla diffusione e al sostegno delle attività culturali e sociali, nonché di enti ed associazioni con finalità rivolte alla collettività e al benessere sociale*".

La configurazione strutturale di tale società presenta taluni punti di discontinuità con la disciplina del contratto di società. È d'uopo, infatti, rammentare che la causa del contratto di società è identificata dall'art. 2247 c.c. nell'esercizio in comune di un'attività economica e nello scopo lucrativo dei contraenti, ossia nella produzione di utili (i.e., scopo di lucro oggettivo) e nella loro successiva divisione tra i soci (i.e., scopo di lucro soggettivo). Peraltro, tutti gli enti disciplinati dal Libro V del codice civile mirano a soddisfare finalità economiche dei soci, che nelle società lucrative si realizzano principalmente attraverso la ripartizione di utili (art. 2247 c.c.), mentre nelle cooperative (e nei consorzi con attività esterna) si sostanziano nel conseguimento di benefici mutualistici (cfr. art. 2511 c.c.).

Ciononostante, questa Corte non ignora il dibattito sorto a partire dagli anni settanta del secolo scorso - dapprima dottrinario e successivamente positivizzato – sulla neutralità dello scopo sociale: le società di capitali sarebbero strutture causalmente neutre e, pertanto, impiegabili, nell'esercizio dell'autonomia privata, per la realizzazione di qualsiasi scopo lucrativo, economico e sociale.

Da diversi decenni il legislatore ha cominciato progressivamente ad enucleare e regolamentare nuove categorie di enti soggetti a regimi speciali, per lo più di tipo promozionale, in ragione dello svolgimento di attività di interesse generale (ad esempio, produzione di beni o servizi di utilità sociale) e delle finalità non lucrative dei partecipanti (cd. "non-profit") attraverso la fruizione dei beni o servizi prodotti dall'ente e suscettibili di fruizione individuale, mediante scambi mutualistici. Basti pensare, in tempi più recenti, alla disciplina delle ONLUS (art. 10, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 460 del 1997) o dell'impresa sociale (art. 1 del d.lgs. n. 112 del 2017).

Nei corpi normativi appena citati l'assenza del fine di lucro – tradotta nel divieto di ripartizione di utili o avanzi di gestione durante la vita sociale, nella loro destinazione esclusiva alle attività istituzionali e nella devoluzione del patrimonio di liquidazione ad enti con finalità analoghe, fatte salve le eccezioni di legge – è imposta con particolare rigore, anche nei confronti di enti costituiti in forma di società disciplinate dal Titolo V del codice civile (cfr. ad esempio, art. 10, comma 1, lett. d), e), f), del d.lgs. n. 460 del 1997 e art. 3, commi 2 e 3, lett. a) del d.lgs. n. 112 del 2017), per i quali – come noto - la divisione degli utili tra i soci costituisce elemento proprio della causa del contratto (art. 2247 c.c.).

Rispetto alle fattispecie testé enucleate la società *benefit* si pone in una posizione mediana, in cui lo scopo di lucro "convive" con quello del beneficio comune. In tale prospettiva, le società in discorso appaiono caratterizzate, per così dire, da uno scopo duplice.

Ai sensi dell'art. 1, commi 378 e 376, della legge n. 208 del 2015 per "*beneficio comune*" si intende "*il perseguimento, nell'esercizio dell'attività economica delle società benefit, di uno o più effetti positivi, o la riduzione degli effetti negativi, su una o più categorie di cui al comma 376*;", ossia "*nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di*

interesse ".

Nel raffronto con le altre discipline, la peculiarità di tale società risiede nella circostanza che il perseguimento di un "beneficio comune" non assurge a mera scelta strategica dell'impresa, ma costituisce elemento caratterizzante della stessa al punto tale da integrarne l'oggetto sociale.

A conforto di ciò, l'art. 1, comma 377, della legge n. 208 del 2015 dispone che le "*finalità di cui al comma 376* [i.e., una o più finalità di beneficio comune] *sono indicate specificatamente nell'oggetto sociale della società benefit e sono perseguite mediante una gestione volta al bilanciamento con l'interesse dei soci e con l'interesse di coloro sui quali l'attività sociale possa avere un impatto*". Nella medesima direzione l'art. 1, comma 379, della legge n. 208 del 2015 prevede che la "*società benefit, fermo restando quanto previsto nel codice civile, deve indicare, nell'ambito del proprio oggetto sociale, le finalità specifiche di beneficio comune che intende perseguire. Le società diverse dalle società benefit, qualora intendano perseguire anche finalità di beneficio comune, sono tenute a modificare l'atto costitutivo o lo statuto, nel rispetto delle disposizioni che regolano le modificazioni del contratto sociale o dello statuto, proprie di ciascun tipo di società; le suddette modifiche sono depositate, iscritte e pubblicate nel rispetto di quanto previsto per ciascun tipo di società dagli articoli 2252, 2300 e 2436 del codice civile*".

Le considerazioni che precedono impongono una riflessione al fine di comprendere a livello morfologico se la società *benefit* costituisca un modello "diverso", rispetto ai canoni codicistici tradizionali di fare impresa, o assurga a nuovo "tipo" di società, ulteriore rispetto alla società azionaria e a responsabilità limitata. Tale profilo assume rilievo non solo di tipo definitorio, ma presenta significativi risvolti operativi in termini di osservanza dei vincoli tipologici ex art 3 T.U.S.P. e, per l'effetto, di sussumibilità dell'operazione nell'alveo applicativo dell'art. 5 T.U.S.P.

Allo scopo, questa Corte ritiene di dover analizzare le singole previsioni contenute all'art. 1, commi 376-384, della legge n. 208 del 2015, tenuto conto anche della *voluntas legis* desumibile dalla relazione illustrativa.

In tale sede, il legislatore ha previsto specifici requisiti che la società *benefit* deve possedere in ordine al contenuto dello statuto, alla *governance* sociale, agli obblighi di rendicontazione e di trasparenza, nonché ai presidi di "reazione" nell'ipotesi in cui la stessa non persegua le finalità di beneficio comune (i.e., applicazione del d.lgs. n. 145 del 2007 in materia di pubblicità ingannevole e delle disposizioni del codice del consumo, di cui d.lgs. n. 206 del 2005). Al di fuori di tali previsioni, l'art. comma 377, della legge n. 208 del 2015 opera un rinvio integrale alla disciplina del codice civile, disponendo che "*le finalità* [i.e., una o più finalità di beneficio comune] *possono essere perseguite da ciascuna delle società di cui al libro V, titoli V e VI, del codice civile, nel rispetto della relativa disciplina*".

Le considerazioni che precedono mostrano come le richiamate previsioni legislative non introducano un nuovo tipo societario, ulteriore rispetto alla società azionaria e a responsabilità limitata; la società *benefit*, al contrario, si inserisce all'interno delle categorie tipologiche già previste

dal codice civile.

In altri termini, l'art. 1, commi 376-384, della legge n. 208 del 2015 individua un nuovo modello, un diverso modo di fare impresa, curandosi di "adattare" la struttura tipica delle società di capitali - disciplinata al libro V, titoli V e VI, del codice civile - alle finalità cui i soggetti *benefit* in discorso devono legislativamente tendere.

Tale ricostruzione trova esplicito conforto nella Relazione illustrativa al disegno di legge A.S. n. 1882, poi confluita nella legge di stabilità per l'anno 2016, ove è precisato: "*In sostanza, superando l'approccio «classico» del fare impresa, le società con finalità di beneficio comune introducono un salto di qualità nel modo di intendere l'impresa, tale da poter parlare di vero e proprio cambio di paradigma economico ed imprenditoriale*".

Peraltro, a differenza di quanto avviene per l'impresa sociale, il cui utilizzo è espressamente interdetto alle Pubbliche amministrazioni dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 112 del 2017, nel caso delle società *benefit* il legislatore non pone alcun limite specifico in capo ai possibili soci pubblici.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che Farmapiana benefit S.p.A., essendo riconducibile al tipo "società per azioni" rientri nei vincoli tipologici consentiti dall'art. 3 T.U.S.P. e, dunque, nel perimetro applicativo dell'art. 5 T.U.S.P. (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 11/2025/PASP).

3.1.1. Dall'analisi dello Statuto societario allegato alla deliberazione n. 5 del 2026 (all. 2), il Collegio rileva che Farmapiana si qualifica, oltre che come società benefit, come "*società in house*", avente quale oggetto sociale principale la gestione di farmacie (art. 4). L'analisi delle previsioni statutarie deve considerare, pertanto, non solo quelle statutarie specifiche del tipo (i.e., società azionaria), ma anche le disposizioni dettate per le società *in house* ex art. 16 TUSP e per la società *benefit* ex art. 1, commi 376-384, della legge n. 208 del 2015.

Farmapiana è una società a capitale interamente pubblico. La partecipazione societaria, ai sensi dell'art. 6, c. 1, dello Statuto, è riservata ai Comuni e alle Province della Regione Toscana, agli enti pubblici ed "*altri soggetti, di diritto pubblico o privato, purché a capitale interamente pubblico*". Tale regola statutaria è ulteriormente rafforzata dal secondo comma dell'art. 6 citato, a mente del quale "*Ai sensi delle norme di legge riguardanti le società rispondenti al modello in house providing, la quota del capitale pubblico, detenuto sia direttamente che indirettamente, non potrà mai essere inferiore al 100% (cento per cento) del capitale sociale per tutta la durata della Società, salvo partecipazioni del capitale privato prescritte da norme di legge. È inefficace nei confronti della Società ogni trasferimento di azioni o di diritti di opzione idoneo a fare venire meno l'esclusività del capitale pubblico*". Lo Statuto prevede, inoltre, che le azioni siano trasferibili "*solo ai soci ovvero agli enti locali che affidino alla società la gestione dei servizi pubblici coerenti con l'oggetto sociale previsto al precedente art. 4, di cui sono titolari*" (art. 10). Tali ultime disposizioni (art. 6, c. 2, e art. 10) preservano il requisito della partecipazione pubblica totalitaria al

capitale sociale anche durante la vita della Società.

Farmapiana è inoltre soggetta al controllo analogo congiunto dei soci (art. 1, c. 3, dello Statuto), che lo esercitano mediante il "*Comitato dei Soci*". Tale organismo "*rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte dei soci sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di nomina, composizione, poteri e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante "Regolamento del controllo analogo congiunto" da approvarsi dagli organi di indirizzo e controllo dei rispettivi enti locali*" (così, art. 22 dello Statuto).

La società si è inoltre munita di un "*Regolamento del controllo analogo congiunto*" (all. 3 alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026), il cui obiettivo "*è garantire che la gestione della società sia sottoposta a un controllo effettivo, strutturato e continuo, analogo a quello esercitato dagli enti soci sui propri uffici, in conformità al regime di in house providing*" (così, art. 1, c. 2, Regolamento). Il Regolamento in discorso, oltre a disciplinare la composizione (art. 3), le funzioni (art. 4) e le modalità di funzionamento (artt. 5 e 7) del Comitato dei soci – così come disposto dall'art. 22 dello Statuto – prevede ulteriori strumenti atti a garantire l'esercizio del controllo analogo congiunto su Farmapiana da parte dei soci pubblici, quali la possibilità, riconosciuta a questi ultimi, di designare propri rappresentanti per assistere alle riunioni del Consiglio di amministrazione (senza diritto di voto) ovvero di richiedere *audit* e verifiche periodiche sull'attività della società (cfr. art. 8 "*Strumenti aggiuntivi di controllo"*).

Al riguardo, va rammentato che la Corte di giustizia, con sentenza del 10 settembre 2009, C-573/07, ha ritenuto "validi strumenti" per l'esercizio del controllo analogo congiunto organi come i Comitati tecnici o unitari in presenza delle seguenti condizioni: *i)* che ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante nel Comitato; *ii)* che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità; *iii)* che vengano introdotti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale del Consiglio di amministrazione, attraverso l'imposizione di indirizzi e prescrizioni, nonché la previsione di poteri consultivi preventivi" (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG; più recentemente, *ex pluribus*, deliberazione n. 189/2025/VSG). Nel caso di specie, il Comitato dei soci soddisfa le predette condizioni.

Il Regolamento prevede, infine, una "*Clausola di salvaguardia del controllo pubblico*" (art. 9), la quale così dispone: "*1. Ogni decisione o operazione che possa alterare la natura della società quale soggetto in house providing deve essere previamente approvata dall'Assemblea dei Soci, previo parere vincolante del Comitato dei Soci. 2. La società si impegna a garantire che il controllo pubblico sia sempre mantenuto, sia sotto il profilo formale che sostanziale*".

Parimenti sussiste il c.d. requisito dell'attività prevalente, atteso che l'art. 1, c. 4, dello Statuto prevede che la "*La società può svolgere attività anche nei confronti di soggetti non soci a condizione che almeno l'80% (ottanta per cento) del suo fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati*

dai propri soci. Rientra tra i compiti affidati dai soci anche la distribuzione intermedia e l'erogazione di servizi di cui al successivo art. 4, comma 2".

Le norme statutarie che disciplinano l'organo amministrativo non risultano del tutto conformi alle disposizioni recate dall'art. 11 T.U.S.P. (cfr. artt. 19 e 21 dello Statuto); in particolare, rileva la previsione di cui all'art. 21.4, a mente della quale "*Il Consiglio di amministrazione ha facoltà di eleggere, tra i propri membri, un Vicepresidente*".

Al riguardo, è d'uopo rammentare, infatti che l'art. 11, c. 9, *lett. b)*, del TUSP recita "Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì: (omissis) b) *l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi*".

Preme inoltre rilevare come non siano state riprodotte nelle disposizioni statutarie le seguenti previsioni di legge: *i)* obbligo, per i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico, di possedere i prescritti requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia; *ii)* obbligo per l'assemblea di adottare una delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, per il caso in cui decida che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile; *iii)* divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali; *iv)* divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società. Da ultimo, lo statuto reca le specifiche previsioni richieste dall'art. 1, commi 376-384, della legge n. 208 del 2015.

3.2. Tanto precisato, il Collegio ritiene, tuttavia, di dover soffermare l'attenzione su due ulteriori adempimenti che gravano sull'ente nel procedimento di adozione della deliberazione in discorso, relativi alla messa in consultazione dello schema di atto deliberativo e alla compatibilità dell'intervento con la disciplina in materia di aiuti di stato.

3.2.1. In ordine al primo profilo, va ricordato che l'art. 5, comma 2, T.U.S.P. (2° parte) recita: "*Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*".

Questa Corte rammenta come il quadro normativo vigente imponga agli Enti locali di sottoporre a consultazione lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società esistente; tale previsione appare in linea con la tendenza legislativa - divenuta più forte negli ultimi anni e in linea con le *best practices* europee – di introdurre, per progetti aventi un potenziale impatto sulle comunità amministrate, momenti

istituzionalizzati di "confronto", dando maggiore effettività al coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi rispetto alla realizzazione della specifica opera pubblica. Difatti, questi ultimi, intervenendo nella fase antecedente all'adozione dell'atto, consentono all'amministrazione di acquisire ogni elemento utile ai fini della determinazione finale.

Le modalità attraverso le quali la consultazione pubblica deve avvenire a volte sono stabilite a livello nazionale, demandando ad una specifica Autorità/Ministero il compito di adottarle (ad esempio, è il caso del dibattito pubblico ex art. 40 del d.lgs. n. 36 del 2023), in altre occasioni sono rimesse all'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti. La consultazione *de qua* ricade in questa seconda ipotesi. Al riguardo, la Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo del T.U.S.P. puntualizza che "*non è stata accolta, in quanto si tratta di materia rientrante nell'autonomia delle singole amministrazioni, la proposta della conferenza unificata che prevede un apposito dpcm che determini le modalità della consultazione stessa*" (cfr. p. 7).

A venire in discussione, dunque, non è la mera "conoscibilità" da parte della cittadinanza dell'operazione societaria, quanto l'espletamento della consultazione pubblica su uno specifico atto indicato dal legislatore, ossia lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società già costituita.

In definitiva, mentre le modalità di consultazione sono sostanzialmente rimesse all'autonomia del singolo ente (purché, beninteso, siano tali da garantire l'effettivo "confronto" con la comunità degli amministrati), l'oggetto della consultazione prevista dall'art. 5, comma 2, T.U.S.P. è sottratto alla scelta delle amministrazioni procedenti e individuato espressamente dal legislatore nello "schema di atto deliberativo" di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in un organismo già costituito.

3.2.1.1. Nell'atto deliberativo trasmesso, il Comune dà atto degli adempimenti effettuati per ottemperare agli obblighi di legge.

Dalla documentazione trasmessa, emerge in particolare che – conformandosi ai principi espressi da questa Sezione nella deliberazione n. 25/2024/PASP richiamata in atti – il Comune: *i)* con delibera di Giunta n. 108 del 2025 ha adottato il regolamento per la disciplina del procedimento di consultazione pubblica (all. 2 - Relazione, p. 32); *ii)* con successiva delibera di Giunta n. 210 del 2025 ha approvato lo schema di delibera sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale (cfr. deliberazione n. 5 del 2026, p. 6), con i relativi allegati (ossia, schema di delibera del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 5 del D. lgs 175 del 2016; relazione *ex* artt. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016 e 7 del d. lgs n. 36 del 2023; *Business Plan* con Piano Economico Finanziario di Farmapiana Società Benefit S.p.A.; statuto di Farmapiana Società Benefit S.p.A.; Regolamento del controllo analogo congiunto del Comitato dei Soci previsto dall'art. 22 dello statuto di Farmapiana Società

Benefit S.p.A.; avviso ex. art. 5 del D. lgs 175 del 2016 con relativo modulo osservazioni); *iii)* in data 12/12/2025 ha provveduto alla pubblicazione sul portale istituzionale dell'Ente, dell'avviso pubblico, previsto nel predetto regolamento, indicando le modalità di consultazione e assegnando un termine agli *stakeholders* (i.e., 27/12/2025) per la trasmissione di eventuali osservazioni sull'operazione in discorso (cfr. all. 2 - Relazione, p. 32).

Secondo quando emerge dagli atti versati nel fascicolo istruttorio, entro il termine stabilito non sono state presentate memorie, né rilievi o formulati contributi propositivi da parte dei cittadini e degli *stakeholders* (cfr. all. 2 - Relazione, p. 33 e atto consiliare n. 5 del 2026, p. 6).

L'Ente ha trasmesso documentazione a supporto dei fatti sopra richiamati.

Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene che l'adempimento in discorso sia stato pienamente assolto dall'Ente.

3.2.2. Con riguardo al secondo profilo, l'art. 5, comma 2, 1° parte, T.U.S.P. recita: "*L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*".

Dalla lettura della deliberazione consiliare n. 5 del 2026 la valutazione di tale profilo è soddisfatta mediante la tecnica della motivazione *per relationem*; difatti, il punto 1 dell'atto deliberativo in discorso richiama espressamente la Relazione, la quale costituisce, pertanto, parte integrante e sostanziale dello stesso.

Tanto premesso, nella richiamata Relazione, l'Ente rappresenta: "*l'Amministrazione comunale ha individuato il canone afferente la gestione in esclusiva delle farmacie di titolarità comunale, sulla scorta di un preciso piano economico finanziario nel quale sono indicati i costi dell'investimento che sarà sostenuto da Farmapiana Società Benefit per il revamping della farmacia Sede n. 1 e per l'apertura della farmacia Sede n. 6, dal quale si evince un sostanziale equilibrio, senza sovraremunerazioni o compensazioni che non trovino giustificazione all'interno di tale quadro progettuale di riferimento. I parametri che sono stati utilizzati, dunque, sono i medesimi che l'Amministrazione avrebbe adottato qualora avesse optato per la meno conveniente – a suo avviso – concessione del servizio farmaceutico tramite gara, posto che l'individuazione dei due canoni da porre a base di gara sarebbe stata la medesima. Nello stipulando contratto di servizio, non oggetto di analisi in questa sede ed estraneo all'ambito di applicazione dell'art. 5 del D.lgs 175 del 2016 per quanto attiene al parere della Corte dei Conti, saranno inoltre stabiliti precisi Obblighi di Servizio Pubblico - nell'accezione fatta proprio dalla Corte di Giustizia UE. Sentenza Altmark) - a tutela degli interessi dell'Amministrazione, i quali non sarebbero assicurati e non vengono garantiti dalle farmacie di titolarità privata, non sottoposte – come noto - al controllo dell'ente locale di riferimento. Gli obblighi di servizio pubblico (OSP) sono d'altra parte connaturali al servizio farmaceutico, considerato che la stessa normativa di riferimento pone una riserva specifica per le farmacie di titolarità comunale, consentendo peraltro agli stessi enti locali di operare sul mercato mediante le gestioni in economia, qual è stata fino ad oggi quella del Comune*

di Pontassieve."(così, all. 1 - Relazione, pp. 31 e 32).

Atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio *funditus* dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione di questa Corte, limitandosi quest'ultima, in questa sede, a prendere atto di quanto rappresentato nella Relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026.

Considerato che Farmapiana S.p.A. è una società *in house* nei confronti degli attuali soci e che il Comune – a seguito del perfezionamento dell'operazione societaria – conferirà la gestione delle farmacie ad un soggetto non selezionato tramite procedura di gara, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla circostanza per cui, nel caso di specie, sarebbe stato opportuno fornire una motivazione "rafforzata" rispetto a quella, invece, resa dall'Ente, anche al fine di tenere in debita considerazione quanto puntualizzato nella Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (*i.e.*, C/2016/2946). Più in generale, è d'uopo rammentare come la valutazione dell'Amministrazione in merito alla compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 TFUE) debba essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza n. 142 del 2018; Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 77/2023/PASP).

4. Profili sostanziali

L'art. 8, comma 1, T.U.S.P. prevede che "*Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*". In altri termini, ai sensi del combinato disposto degli artt. 8, comma 1, 7, comma 2 e 5, comma 1 T.U.S.P., "*l'atto deliberativo (omissis) di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*".

Tanto precisato in merito al disposto normativo, il Collegio procede, nei successivi capoversi, all'esame dell'atto deliberativo n. 5 del 2026 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dal citato art. 5 T.U.S.P.

4.1. *Onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del T.U.S.P.*

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, l'atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di

partecipazioni, anche indirette, in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta. La Corte costituzionale ha all'uopo affermato che "*tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere "rafforzato" di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche»*" (*cfr*. Corte cost., sentenza n. 201 del 2022; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 100 del 2020).

L'articolo 4 - in particolare, commi 1 e 2 - stabilisce specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Più in dettaglio, il legislatore ha prescritto, in primo luogo, al comma 1 del citato art. 4, che 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*". Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società, ovvero acquisite o mantenute partecipazioni, solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo le società che svolgono "esclusivamente" le attività ivi espressamente indicate, ossia: *a)* produzione di un servizio di interesse generale; *b)* progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; *c)* realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; *d)* autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; *e)* servizi di committenza. Nell'art. 4, commi 3 e seguenti, e nel successivo art. 4-*bis*, vengono individuate ulteriori regole tese ora a vietare la costituzione di alcune tipologie di società ora ad ammetterle. Nell'ambito di tali disposizioni appare utile richiamare, ai presenti fini, l'art. 4, comma 7 (*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente* (omissis) *la produzione di energia da fonti rinnovabili).*

Nel delineato quadro e ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., la prima valutazione che grava sull'ente è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione).

L'analitica motivazione delle scelte assunte riveste dunque un ruolo di preminente centralità, in quanto costituisce l'oggetto dell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte.

4.1.1. Tanto premesso, sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., deve rilevarsi come la deliberazione all'esame risulti priva del necessario apparato motivazionale.

In particolare, dalla disamina dell'atto deliberativo in discorso, emerge in maniera nitida come la sussistenza del vincolo di scopo ex art. 5, comma 1, e art. 4, c. 1, T.U.S.P. sia data dal Comune sostanzialmente come presupposta e come l'operazione deliberata appaia funzionale a consentire, secondo la prospettazione dell'Ente, il successivo affidamento diretto a Farmapiana della gestione di due farmacie comunali (cfr. atto consiliare n. 5 del 2026).

Nella delibera in esame, infatti, l'Ente rappresenta come "(omissis) *è intenzione del Comune di Pontassieve di entrare nella compagine sociale di Farmapiana Società Benefit S.p.A., allo scopo di gestire la farmacia esistente sede n. 1 e la farmacia di nuova istituzione sede n. 6 in regime di in house providing per il tramite di detta società, ai sensi degli artt. 5 e 16 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), 192 del d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), 14 e seguenti del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (Testo Unico sui servizi pubblici locali di rilevanza economica)*". (così, atto consiliare n. 5 del 2026, p. 2).

Ciò posto, merita preliminarmente rammentare come l'*in house providing* qualifichi non uno specifico tipo societario, bensì una particolare modalità di affidamento di un servizio; pertanto, l'acquisto di una partecipazione in una realtà societaria esistente – precedendo logicamente e giuridicamente il ricorso al modulo gestorio dell'*in house providing* – non può prescindere dall'assolvimento, da parte dell'Ente procedente, dell'onere motivazionale circa il perseguimento delle finalità istituzionali ex art. 4 T.U.S.P. (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 179/2025/PASP).

Tale *modus operandi*, come si avrà di esporre anche nel prosieguo (v. *infra* par. 4.3.1.1.) presenta profili di criticità in quanto comprime la valutazione sulla prima vicenda societaria, ritenendola, per così dire, sussunta nell'ambito della più ampia operazione gestionale complessiva. Essa, peraltro, rende particolarmente complesse le valutazioni, da parte di questa Corte, sull'avvenuto assolvimento da parte dell'Ente degli oneri motivazionali – soprattutto in riferimento ai parametri economici – previsti dall'art. 5 T.U.S.P.

4.1.1.1. Ciononostante, avuto riguardo alle previsioni statutarie di Farmapiana e alle funzioni intestate al Comune, la Sezione ritiene, nel caso specifico, di poter superare le rilevate carenze dell'atto deliberativo n. 5 del 2026, in ordine al profilo motivazionale attinente al rispetto del c.d. principio della funzionalizzazione, stante la riconduzione dell'oggetto sociale di Farmapiana (*i.e.* gestione delle farmacie) alle finalità istituzionali dell'Ente.

È d'uopo, infatti, rammentare come, ai sensi dell'art. 3, c. 2, TUEL, il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Con particolare riferimento al caso di specie, si rileva poi come la disciplina di settore espressamente riconosca la possibilità per il Comune di essere titolare di farmacie. In particolare, la l. n. 475 del 1968, recante "*Norme concernenti il servizio farmaceutico*", all'art. 9, c. 1, afferma che la titolarità delle farmacie che

si rendono vacanti e quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal Comune a seguito dell'offerta di prelazione da parte del competente ufficio regionale. Inoltre, ai sensi dell'art. 28, comma 1, della l. n. 833 del 1978, "*Istituzione del servizio sanitario nazionale*", l'assistenza farmaceutica è erogata dalle aziende sanitarie locali attraverso le farmacie, di cui sono titolari enti pubblici - comuni e aziende ospedaliere - o soggetti privati a ciò autorizzati.

Ciò posto e con particolare riferimento al caso di specie, merita all'uopo evidenziare come il Comune di Pontassieve sia titolare di due farmacie: la Farmacia comunale (sede n. 1), già operativa e ad oggi gestita in economia, e la nuova Farmacia comunale (sede n. 6), istituita dal Comune con la nuova pianta organica approvata con delibera di Giunta comunale del 31 dicembre 2024 n. 161. A seguito del perfezionamento dell'operazione societaria deliberata, la gestione di entrambe le farmacie sarà affidata a Farmapiana.

In particolare, per la Farmacia comunale – sede n. 1, il Comune delibera: "*5) di affidare a Farmapiana Società Benefit S.p.A., la gestione in regime di in house providing della farmacia esistente sede n. 1* (omissis) *6) di stipulare un contratto di servizio con Farmapiana Società Benefit S.p.A. ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decr. lgs. n. 201 del 2022, per disciplinare l'affidamento di cui al precedente n. 5), con connesso contratto di affitto di azienda relativo alla farmacia sede n. 1*, omissis " (così, deliberazione consiliare n. 5 del 2026).

Nel caso della Farmacia comunale - sede n. 1 è dunque prevista la "*stipula di un contratto d'affitto d'azienda, in contestualità con la sottoscrizione del contratto di servizio in house, per consentire a Farmapiana Società Benefit di utilizzare il complesso dei beni organizzati di cui dispone il Comune, per l'intera durata dell'affidamento*" (così, Relazione, p. 9). L'Ente ha trasmesso anche il contratto di affitto della farmacia n. 1 (all. 4, lett. G).

Con riguardo alla istituenda Farmacia comunale – sede 6, l'affidamento del servizio "*comprende altresì il diritto di aprire la farmacia della sede n. 6, di ottenere l'autorizzazione sanitaria, nonché di gestirla per la durata dell'affidamento in house*"(cfr. Relazione, p. 2 e 7).

In particolare, nel caso della Farmacia comunale – sede 1, al contratto di servizio accederà un contratto di affitto di ramo d'azienda relativo agli assets (materiali e immateriali) della farmacia; nel caso, invece, della istituenda Farmacia comunale – sede 6, l'affidamento del servizio "*comprende altresì il diritto di aprire la farmacia della sede n. 6, di ottenere l'autorizzazione sanitaria, nonché di gestirla per la durata dell'affidamento in house*" (cfr. Relazione, p. 2 e 7).

Merita infine osservare come la particolare qualificazione di Farmapiana in termini di "società benefit" contribuisca a facilitare la riconduzione della partecipazione alle finalità istituzionali dell'Ente: "(omissis) *Farmapiana Società Benefit, oltre alla gestione economicamente sostenibile del servizio farmaceutico, si impegna formalmente a perseguire in via stabile e documentata obiettivi ulteriori, quali: la tutela della salute come bene primario della collettività, l'inclusione sociale e l'accessibilità ai servizi per*

categorie fragili, la sostenibilità ambientale delle attività e delle strutture (es. efficientamento energetico delle sedi, riduzione dell'impatto ambientale degli imballaggi e della logistica), l'innovazione digitale orientata alla semplificazione dell'accesso ai servizi sanitari. (omissis) *In questa prospettiva, l'ingresso del Comune di Pontassieve nella compagine sociale si inserisce in un contesto dinamico e innovativo: la gestione delle farmacie comunali* (omissis) *si colloca dentro una missione più ampia di responsabilità sociale e ambientale, coerente con le più recenti evoluzioni del diritto societario e con i principi di sviluppo sostenibile fissati dall'Unione europea e dall'Agenda 2030 ONU* " (così, Relazione, p. 8 e 9).

4.1.1.2. In ordine al cd. vincolo di attività ex art. 4, comma 2, del TUSP, il Collegio osserva come, in linea generale, l'esercizio di una farmacia costituisca un servizio di interesse pubblico generale, essendo la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci preordinata ad assicurare e a controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali, garantendo in tal modo la tutela del fondamentale diritto alla salute (*cfr*. Corte Costituzionale, sentenza, 10 ottobre 2006, n. 87; cfr. anche, Cons. St., sez. I, 30 marzo 2022, n. 687; Cons. St. , sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992, Cons. St, Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG e deliberazione n. 25/2024/PASP).

4.1.1.3. L'esercizio di tale funzione mediante ricorso a un modulo societario è espressamente consentito dall'art. 4, comma 2, lett. *a)*, T.U.S.P.

4.1.1.3.1. Più in dettaglio, il Collegio ritiene opportuno svolgere alcune brevi considerazioni con specifico riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale in materia di modalità di gestione delle farmacie.

Ai sensi dell'art. 9 della l. n. 475 del 1968, "*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*".

Il quadro normativo delineato non contempla, invece, l'affidamento in concessione a terzi; in tal modo il legislatore aveva voluto privilegiare - tenuto conto della particolare natura sociale del servizio pubblico erogato - le forme di gestione nelle quali il Comune avrebbe potuto avere un controllo diretto e immediato dell'attività (*cfr*. Cons. St., sez. I, 30 marzo 2022, n. 687).

Ciononostante, nel corso degli anni la giurisprudenza, contabile e amministrativa, ha evidenziato il carattere non tassativo dei modelli di gestione delle farmacie comunali elencati nell'art. 9 della l. n. 475 del 1968 (cfr. *ex plurimis*, Cons. St., sez. I, 30 marzo 2022, n. 687; Cons. St., sez. III, sentenza, 13 novembre 2014, n. 5587; Cons. St., Sez. III, sentenza, 9 luglio 2013, n. 3647; Cons. St., sez. III, 8 febbraio 2013, n. 729; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 25/2024/PASP e n.

13/2022/VSG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 348/2017/PAR, n. 26/2016/VSG, n. 489/2011/PAR).

In particolare, è stato osservato che l'assenza di una norma positiva che autorizzi la dissociazione tra titolarità e gestione non può di per sé costituire un ostacolo invalicabile all'adozione del modello concessorio, atteso che anche tale modulo organizzativo consente di garantire i *target* di rilevanza sociale che ne giustificavano l'istituzione. Con riguardo al profilo afferente alla tutela della salute, difatti, l'obiettivo del mantenimento in capo al Comune delle proprie prerogative di Ente che persegue fini pubblicistici può essere assicurato – in caso di affidamento a terzi – dalle specifiche regole di gara e, più precisamente, dagli obblighi di servizio pubblico da imporre al concessionario, idonei a permettere un controllo costante sull'attività del gestore, indicando i livelli qualitativi e quantitativi del servizio da erogare. Tali controlli possono essere altresì rafforzati dalla previsione di sanzioni nel caso di inadempimento delle prescrizioni imposte al concessionario. Tutto ciò al fine di garantire che la farmacia comunale possa comunque continuare ad assicurare al Comune non solo un utile economico, attraverso la percezione del canone concessorio e di una quota sugli incassi, ma anche *standard* qualitativi e quantitativi volti a conseguire l'efficace svolgimento della funzione sociale propria del servizio farmaceutico comunale, a tutela dei cittadini (così, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1° marzo 2016, n. 309; Cons. St., sez. I, 30 marzo 2022, n. 687).

Il possibile affidamento in concessione a terzi del servizio pubblico farmaceutico risulta peraltro coerente con i principi comunitari (cfr. Corte di Giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98).

Parimenti la giurisprudenza amministrativa e contabile, cui questo Collegio non ha ragione di discostarsi, non dubita che la gestione di una farmacia comunale possa essere altresì esercitata da un Comune mediante società di capitali "*in house*", benché tale modalità non sia stata prevista dalle leggi n. 465 del 1968 e n. 362 del 1991; tale modulo organizzativo appare peraltro coerente con l'evolversi degli strumenti che l'ordinamento ha assegnato agli enti pubblici per svolgere le funzioni loro assegnate. L'affidamento *in house* è consentito, *inter alia*, a condizione che il Comune eserciti sulla società un "controllo analogo" a quello che eserciterebbe su proprie strutture organizzative (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 25/2024/PASP e n. 13/2022/VSG; Cass. sez. un., ordinanza n. 567/2024; Cass., sez. un., 26 maggio 2023, n. 14776; Cass., sez. un., 28 giugno 2022, n. 20632).

Sulla base delle norme e della giurisprudenza richiamate, questa Corte osserva come, in linea generale, la gestione di una farmacia di cui il Comune ha la titolarità possa essere esercitata, oltre che con le forme dirette previste dal citato articolo 9 della l. n. 475 del 1968, anche mediante società di capitali *in house*, ovvero possa essere affidata in concessione a soggetti estranei al Comune, previo

espletamento di procedure ad evidenza pubblica in modo da salvaguardare la concorrenza (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2015/QMIG, punto 2.4).

Tale orientamento è stato positivizzato nell'art. 34, c. 2, "*Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie*" del d. lgs. n. 201 del 2022, il quale recita: "*In caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*". La disposizione testé citata, nel qualificare la gestione di una farmacia come "*servizio pubblico locale di rilevanza economica*", ammette espressamente, tra le potenziali modalità organizzative, anche il ricorso all'*in house providing*. Va da sé che le diverse ipotesi gestionali incontrano un limite esterno e invalicabile: la gestione della farmacia deve avvenire nel rispetto delle regole e dei vincoli imposti all'esercente a tutela dell'interesse pubblico.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, a seguito della lettura della delibera consiliare n. 5 del 2026 e della relazione allegata (all. 1, p. 16), può ritenersi assolto, da parte dell'Ente, l'onere motivazionale di cui all'art. 4, c. 2, T.U.S.P., in riferimento alle attività svolte.

4.2. I parametri "economici" del controllo e il perimetro di sindacato della Corte dei conti.

Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all'art. 5, commi 1 e 3, TUSP devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale è rivestito dai concetti di sostenibilità finanziaria e convenienza economica.

Le valutazioni circa "*la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria*" dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche le valutazioni relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull'amministrazione interessata all'operazione; quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi allo scrutinio riservato alla Corte dei conti.

Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli e funzioni, il Collegio procede all'esame dell'assolvimento, da parte dell'atto deliberativo n. 5 del 2026, dell'onere di motivazione in merito ai profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione.

In maggior dettaglio, tale esame, secondo il principio di diritto statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) consiste nella verifica, da parte della Sezione regionale di controllo, della "*completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché dell'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione*".

4.2.1. Onere analitico di motivazione della sostenibilità finanziaria (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

Con riguardo al parametro "sostenibilità finanziaria" le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno affermato che lo stesso "*assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato*".

4.2.1.1. *(segue): sostenibilità oggettiva.*

La sostenibilità finanziaria oggettiva si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Così definita, quest'ultima deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

4.2.1.2. Quanto al relativo contenuto, il predetto documento, nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire.

Le Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno precisato che "*tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto)*".

Le previsioni dello studio di fattibilità devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio, se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali, le ipotesi circa la determinazione del

fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* (d'ora in poi, anche, BP) possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

4.2.1.3. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno precisato che "*il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato*".

4.2.1.4. Tanto premesso, nell'atto deliberativo in discorso, la motivazione rafforzata sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione viene effettuata mediante la tecnica della "motivazione *per relationem*", richiamando le valutazioni espresse: *i)* nella "*relazione ex artt. 5, comma 3, D. Lgs 175 del 2016 e 7 del D. Lgs 36 del 2023 con Business Plan asseverato di Farmapiana Società Benefit S.p.A.*" (all. n. 1); *ii)* nel "*Business Plan con allegato PEF asseverato*" (all. 4, lett. F).

Tali atti figurano, *inter alia*, quali allegati alla deliberazione n. 5 del 2026; i predetti documenti sono stati trasmessi a questa Corte, unitamente all'atto consiliare in discorso.

La relazione, redatta ai sensi degli artt. 5 del TUSP, 14 e 17 del T.U.S.P.L. e 7 del Codice dei contratti, "*illustra analiticamente le ragioni a sostegno dell'atto deliberativo del Consiglio del Comune di Pontassieve volto all'ingresso di detto ente nel capitale sociale della società in house Farmapiana Società Benefit S.p.A., (omissis) alla quale affidare direttamente la gestione del servizio pubblico locale relativo: i) alla esistente Farmacia comunale (sede n. 1), ubicata in Piazza Alfredo e Carlo del Vivo, 16 (presso il supermercato Coop); ii) alla nuova Farmacia comunale (sede n. 6), istituita dal Comune con la nuova pianta organica, approvata con delibera di Giunta comunale del 31 dicembre 2024 n. 161 (da collocare in prossimità della nuova Casa della Salute che sarà aperta dalla ASL Toscana Centro"* (così, Relazione, p. 3).

La Relazione è costituita da dieci Sezioni, nell'ambito delle quali l'ottava Sezione è dedicata alla "*Società in house e sostenibilità finanziaria* (art. 5 TUSP)". Più in dettaglio, l'Ente – richiamata la normativa di settore – rappresenta che la sostenibilità finanziaria di Farmpiana "*risulta dall'apposito e dettagliato Business Plan con Piano Economico Finanziario asseverato, accompagnato da proiezioni economico-finanziarie, cui espressamente si rinvia (allegato F)"* (così, Relazione, p. 31).

Il Business Plan con Piano Economico Finanziario asseverato (d'ora in poi, anche, *business plan*, BP o PEF), si compone di cinque parti; esso muove dall'illustrazione di informazioni generali di carattere normativo in merito all'oggetto dell'analisi (sez. I), per poi passare a esaminare la situazione economico patrimoniale di Farmapiana (sez. II), fornendo anche elementi informativi sulle proiezioni del conto economico per le annualità 2026 e 2027.

Nella successiva sezione III viene dedicata specifica attenzione alle due farmacie comunali di cui risulta titolare l'ente e che saranno oggetto di affidamento diretto a Farmapiana (cfr. atto consiliare n. 5 del 2026); in particolare, vengono rappresentati – per ciascuna delle due farmacie - i costi ed i ricavi generati dall'attività caratteristica, compendiati in due *business plan* prospettici, dando particolare evidenza degli investimenti sostenuti per il *revamping* della farmacia esistente (sede n. 1) e per la realizzazione della nuova (sede n. 6). La sezione IV dà conto delle modalità di quantificazione del canone di concessione.

Prima di procedere alle valutazioni intestate a questa Corte, va rammentato (v. *supra* par. 2) che la funzione di controllo ex art. 5, comma 3, T.U.S.P. è esercitata sul predetto atto limitatamente all'acquisto, da parte del Comune, della partecipazione in Farmapiana e per i parametri indicati dal legislatore, esulando dalla cognizione di questa magistratura ogni valutazione sulla più ampia operazione di affidamento della gestione del servizio farmaceutico secondo il modulo dell'*in house providing*.

Pertanto, ogni riferimento contenuto nella Relazione al successivo affidamento *in house* e alle considerazioni ivi espresse sono effettuate ai limitati fini delle verifiche, da parte di questo Collegio,

sull'assolvimento dell'onere motivazionale sulla sostenibilità finanziaria oggettiva ex art. 5 T.U.S.P. dell'operazione societaria all'odierno esame.

4.2.1.5. Tanto premesso, con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva, il Collegio, in primo luogo, prende atto dell'avvenuta redazione del *Business Plan* (di seguito, anche, BP).

Va sin da subito precisato che quest'ultimo descrive l'operazione nel suo complesso, trattando unitariamente l'acquisto della partecipazione in Farmapiana e le successive fasi di affidamento diretto del servizio di gestione delle due farmacie - di quella già esistente (sede n. 1) e di quella da realizzare (sede n. 6) - che scontano già, nella prospettazione dell'Ente, l'attuazione della prima vicenda societaria.

Nell'ambito di questa cornice la Sezione II - "*Farmapiana S.B. S.P.A.*" - del *business plan* fornisce elementi informativi sul capitale sociale e sul patrimonio netto e utile aziendale della società, sulle modifiche statutarie intervenute nel 2025 in relazione alla qualificazione di Farmapiana come società *benefit*, sull'oggetto sociale e l'attività svolta (ad esempio, farmacie gestite), nonché alcuni dati economici.

Con particolare riferimento a tale profilo, il BP espone i dati di conto economico per il periodo 2023-2027; esso dunque riporta sia i dati di conto economico dei bilanci di esercizio per le annualità 2023 e 2024, sia quelli in procinto di approvazione (i.e., 2025), sia le proiezioni per le annualità 2026 e 2027. I dati di conto economico non sono accompagnati da un prospetto sullo stato patrimoniale né dal rendiconto finanziario.

Il Piano Economico Finanziario è asseverato da una società di revisione, la quale ne ha attestato "*la coerenza nel suo complesso, sulla base: dell'integrità logica, coerenza e accuratezza delle formule, algoritmi, calcoli e macro contenuti nel PEF* (omissis)" e "*ha inoltre verificato la congruenza dei dati indicati nel Piano Economico Finanziario*" (così, Business plan, All. 4, lett. F. alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026).

La società di revisione ha, tuttavia, sottolineato "*come i dati prospettici inseriti nel PEF, essendo basati su stime, sono caratterizzati da elementi soggettivi ed in particolare dalla connaturata rischiosità che eventi preventivati dai quali traggono origine possano non verificarsi ovvero possano verificarsi in misura diversa da quella prospettata, mentre possono verificarsi eventi non prevedibili al tempo della loro preparazione. Di conseguenza, potrebbero verificarsi scostamenti tra valori preventivati e valori consuntivati; non siamo in grado, dunque, di esprimere giudizi in merito al grado di coincidenza dei dati previsionali con quelli che saranno effettivamente* (omissis) *conseguiti nel tempo* (omissis)".

Tanto premesso, il Collegio rileva come il BP, per la parte rilevante ai fini dello scrutinio sull'assolvimento dell'onere motivazionale in merito alla sostenibilità oggettiva della vicenda societaria, presenti un contenuto piuttosto scarno. Le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* sono limitate al prospetto del conto economico. Inoltre, i dati ivi indicati non risultano corredati da un'esplicitazione delle assunzioni di base impiegate per addivenire alla stima delle diverse voci

per le singole annualità considerate; tale carenza assume rilievo soprattutto per le previsioni sulle annualità 2026 e 2027.

Parimenti, il PEF non contempla l'elaborazione di specifici indicatori di bilancio, i quali, come noto, possono restituire, ancorché in via sintetica, valutazioni su aspetti gestionali in termini di solidità, liquidità e redditività della società.

Ciò posto, il Collegio rammenta, in linea generale, che l'atto deliberativo deve essere autosufficiente nell'assolvimento dei requisiti motivazionali, eventualmente - come nella fattispecie all'odierno esame - anche con ricorso alla motivazione *per relationem*; sicché non può ritenersi ammissibile la costruzione *ex post* di elementi valutativi che il legislatore richiede a supporto della decisione societaria, traslando tali oneri su questa Corte. Non può, infatti, non considerarsi che sussiste una netta separazione di ruoli e funzioni nonché di ambiti di giudizio che vedono come soggetto destinatario l'amministrazione e quelli del successivo sindacato rimesso alla Corte dei conti sugli atti deliberativi adottati, con riguardo ai profili individuati dal legislatore (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 61/2024/PASP).

Ciononostante, il Collegio prende atto che i dati riportati nel conto economico (conto economico, Business plan, p. 9, All. F. alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026) mostrano come i ricavi parrebbero adeguati alla copertura dei costi operativi, generando un risultato netto positivo lungo l'intero orizzonte temporale del piano.

Inoltre, da un esame delle relazioni sulla gestione del bilancio al 31/12/2024 e sul governo societario al 31/12/2024 di Farmapiana, acquisite d'ufficio tramite il portale Infocamere, emerge un quadro tendenzialmente confortante in merito alla situazione finanziaria della società medesima. In particolare, viene precisato: "*i risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti dagli artt. 6, c. 2, e 14, c. 2, 3, 4 e 5 del TUSP inducono l'organo amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla società sia allo stato attuale da escludere con un grado di solvibilità estremamente solido e in miglioramento così come per il Financial leverage e di copertura del passivo*" (così, Relazione sul governo societario al 31/12/2024 di Farmapiana, p. 13).

4.2.1.6. In disparte le considerazioni su espresse sull'assenza di elementi informativi di dettaglio e sul perimetro dello scrutinio intestato a questa magistratura, il Collegio infine prende atto delle valutazioni confluite nel PEF, che rivestono un ruolo cruciale nel giudizio di sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, in ragione dell'avvenuta asseverazione del piano economico e finanziario (conto economico, punto 2.4.2. "*Business plan Prospettico Farmapiana S.p.A.*", p. 9, All. F. alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026) da parte della società di revisione; è d'uopo, infatti, rammentare come l'asseverazione del piano economico finanziario si sostanzi in una delicata procedura attraverso la quale un soggetto abilitato verifica la sostenibilità dei valori contenuti nella proposta di Piano economico finanziario.

Pertanto, avuto riguardo alla documentazione versata in atti e considerato che il PEF risulta asseverato da una società di revisione, il Collegio ritiene che possa ritenersi tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva di Farmapiana, con le raccomandazioni di seguito formulate.

Nel precipuo intento di garantire nel tempo la sostenibilità finanziaria oggettiva della società, il Comune è tenuto a porre in essere ogni azione necessaria per assicurare che le assunzioni di base del PEF - ad oggi non esplicitate nel documento medesimo che, si ribadisce, riporta esclusivamente voci a consuntivo e previsionali del conto economico per le annualità 2026 e 2027 - su cui fa leva l'intero giudizio di sostenibilità finanziaria, siano osservate nella concreta dinamica societaria.

4.2.2. ***(segue): sostenibilità finanziaria soggettiva.***

La sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata anche con riguardo alla situazione specifica dell'ente procedente.

Nel caso di specie, l'operazione di costituzione della società produrrà esborsi diretti ed immediati a carico del Comune pari a 11.421,98 euro, comprensivo del sovraprezzo, pari allo 0,114% del capitale sociale di Farmapiana Società Benefit S.p.A.

Il Collegio prende atto.

Ciò posto, questa Corte ritiene opportuno rammentare come, in linea generale, i rapporti tra socio pubblico e società – ancorché *in house* - siano informati al pieno rispetto del principio di autonomia patrimoniale perfetta.

Sul punto, la giurisprudenza contabile ha osservato che, nelle società pubbliche, tale principio e il divieto di soccorso finanziario sono tra loro connessi, in quanto funzionali a preservare la sostenibilità nel tempo della scelta organizzativa operata, precludendo "ricadute" gestionali negative degli organismi partecipati sui bilanci degli enti soci e, per l'effetto, tutelando, anche in chiave prospettica, gli equilibri di finanza pubblica. In altri termini, nel concludere un contratto con un organismo partecipato avente la forma giuridica di società di capitali, ogni contraente non può non essere consapevole che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante (così, Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 2023).

4.3 ***Onere analitico di motivazione della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità*** **(art. 5, commi 1 e 3, TUSP).**

4.3.1. Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese all'operazione societaria che si intende realizzare. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto

sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nello studio di fattibilità, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome.*

Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, comma 1, del T.U.S.P. ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

Nella valutazione della convenienza economica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso dunque ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione, tenendo conto anche della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un'analisi dettagliata dei costi e dei benefici di ciascuno di essi.

4.3.1.1. Tanto precisato, in via preliminare, il Collegio rileva che, come già riscontrato nell'odierno scrutinio sull'atto deliberativo in discorso (v. *supra* par. 4.1.1.), la Relazione si cura di motivare la sussistenza dei parametri economici *de quibus*, trattando unitariamente l'operazione di acquisto della partecipazione sociale in Farmapiana e le successive fasi di affidamento diretto delle due farmacie - di quella già esistente (sede n. 1) e di quella da realizzare (sede n. 6) - che scontano già, nella prospettazione dell'Ente, l'attuazione della prima vicenda societaria.

Tale prospettiva di analisi è stata riscontrata di frequente da questo Collegio in occasione di fattispecie in cui l'acquisto di una partecipazione sociale costituisce uno *step* propedeutico al perfezionamento della successiva operazione di affidamento diretto alla stessa dello svolgimento di un servizio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 25/2024/PASP, n. 61/2024/PASP, n. 138/2025/PASP e n. 179/2025/PASP).

In questa sede e in via generale, il Collegio non può che ribadire l'importanza che l'Amministrazione istante non comprima la valutazione sulla prima vicenda societaria ritenendola, per così dire, sussunta nell'ambito della più ampia operazione gestionale complessiva. Tale *modus operandi* presenta profili di criticità e può rilevarsi pregiudizievole per le determinazioni finali che l'Ente si accinge ad assumere.

4.3.1.2. Inoltre, sempre in linea generale, questa Corte rammenta che il modello della società *in house* di cui all'art. 16 TUSP risponde alla scelta di ricorrere all'auto-organizzazione amministrativa, oggi

sancita dall'omonimo principio di cui all'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023). Tale principio ha una portata molto ampia e comporta che ogni Ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività. Tra queste è ricompreso anche l'affidamento in *house providing* a società partecipate, che tuttavia deve avvenire nel rispetto dei seguenti principi: principio del risultato, principio della fiducia e principio dell'accesso al mercato, di cui rispettivamente agli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 36 del 2023. Nella relazione illustrativa, allegata allo schema definitivo del nuovo Codice è precisato, in riferimento all'art. 7 in esame, che "*la codificazione del principio* [di auto-organizzazione amministrativa] *determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50/2016*". Da ciò consegue "*una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell'onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria dell'in house*".

Ciononostante, l'alternatività tra l'affidamento *in house* e il ricorso al mercato è soltanto tendenziale, in quanto la scelta per l'auto-organizzazione richiede pur sempre una motivazione (ancorché non più rafforzata), a differenza di quanto accade per l'esternalizzazione. Essa, tuttavia, rispetto alla precedente disciplina, non ricomprende più la dimostrazione del "*fallimento del mercato*", ma soltanto la valutazione della congruità economica dell'offerta. Più in dettaglio, la nuova disciplina prevede due livelli di complessità della motivazione, in base all'oggetto del contratto: per i servizi pubblici locali (rivolti all'utenza) è necessario che vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse; per i servizi strumentali all'amministrazione è invece sufficiente una motivazione più snella che dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici, anche sulla scorta di parametri di confronto oggettivi e predeterminati (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 179/2025/PASP).

4.3.1.3. Tanto premesso, va precisato che fuoriesce dal perimetro cognitivo di questa sede di controllo la valutazione preventiva della legittimità della scelta di successivo affidamento *in-house* del servizio, essendo tale profilo devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo. Rientra, invece, nelle funzioni intestate alla magistratura contabile svolgere uno scrutinio sull'avvenuto assolvimento, da parte dell'Ente, dell'onere motivazionale sulla convenienza economica dell'operazione di acquisto della partecipazione in Farmapiana e sulla compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

È in tali termini che devono intendersi le considerazioni di seguito espresse.

Nell'atto deliberativo n. 5 del 2026 l'adempimento dell'obbligo motivazionale *de quo* avviene

mediante la tecnica della motivazione *per relationem*, richiamando le valutazioni espresse nella Relazione (all. n. 1, allegato alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026), la quale dedica alla trattazione di tali profili la Sezione V "*Scelta della gestione in house rispetto alla gestione diretta*" e la Sezione VI "*Scelta della gestione in house rispetto alla gara per l'affidamento in concessione*".

In primo luogo, il Comune si fa carico di operare un raffronto qualitativo tra lo scenario *in house* e le soluzioni organizzative potenzialmente ammissibili in base alla l. n. 475 del 1968 e al d.lgs. n. 201 del 2022, quali: *i)* gestione in economia; *ii)* azienda speciale del Comune da costituirsi; *iii)* società mista a doppio oggetto con conferimento d'azienda (pubblico) e capitali (privato); *iv)* concessioni di servizio. Per di più, l'opzione organizzativa di fare ricorso al modello dell'*in house providing* viene analizzata con riferimento a due ipotesi, ossia "*società* in house *di ambito con conferimento di azienda*" e "*società* in house *di ambito con partecipazione pulviscolare*" (cfr. Relazione, par. 4.2. pp. 16-18).

Allo scopo è stata elaborata una matrice di confronto dei differenti moduli organizzativi; quest'ultima analizza i vantaggi che possono discendere dalle diverse ipotesi gestorie prospettate, assimilandoli in termini di peso ponderale. Le componenti considerate nella matrice in discorso sono: *i)* controllo diretto sulla *governance*; *ii)* controllo diretto sui prodotti venduti e sulle altre politiche farmaceutiche commerciali; *iii)* controllo diretto sui dipendenti; *iv)* apporto motivazionale del personale e *mission* aziendale; *v)* semplicità procedimentale, organizzativa e normativa; *vi)* capacità di investimenti; *vii)* apporto di *know how*; *viii)* trasferimento del rischio operativo; *ix)* separazione contabile; *x)* livelli di servizio allineati agli standards di servizio degli altri comuni di ambito; *xi)* flessibilità nell'apportare revisioni del servizio e varianti contrattuali; *xii)* flessibilità dei rapporti di lavoro dei dipendenti; *xiii)* CCNL meno oneroso; *xiv)* economie di scala; *xv)* utili ed extra utili mantenuti nel perimetro pubblico; *xvi)* riduzione rischio conflittualità (cfr. Relazione, par. 4.3., pp. 18-19).

L'analisi comparata viene effettuata dall'Ente in una prospettiva previsionale futura, muovendo dall'esperienza maturata da quest'ultimo nell'attuale modello di configurazione del servizio (i.e., gestione in economia). Gli esiti delle verifiche condotte sono riportati nella Relazione; più in dettaglio, quest'ultima rappresenta che dal "*confronto riportato nella matrice si riscontra un netto vantaggio del modello in house con partecipazione pulviscolare acquisita in una società di ambito (affidataria del servizio da parte di altre amministrazioni limitrofe), con affitto di ramo d'azienda, rispetto alle altre forme di gestione*" (così, Relazione, p. 19).

In questo contesto, il Comune ritiene maggiormente percorribile la soluzione di acquisizione della partecipazione in Farmapiana, con successivo affidamento diretto della gestione delle due farmacie comunali, sede n. 1 (farmacia esistente) e sede n. 6 (farmacia da costituire) , rispetto alla loro gestione diretta, facendo leva sui vantaggi qualitativi dell'*in house providing*, ossia le efficienze legate alla scelta di un CCNL privato, costi per malattie, maternità e permessi ex lege n. 104 del 1992 del

personale, nonché la maggiore rigidità dei costi del personale in caso di gestione diretta da parte del Comune (cfr. Relazione, pp. 17-19).

Infine, l'Ente integra tali valutazioni con ulteriori considerazioni qualitative a supporto dello scenario *in house,* ritenendo che quest'ultimo consenta di beneficiare "*di una struttura organizzativa già consolidata, di personale specializzato e di sistemi gestionali avanzati, senza dover costituire un'organizzazione interna ex novo"*(così, Relazione, pp. 24).

A conclusione dell'esame qualitativo condotto, il Comune evidenzia che *"l'attuale gestione in economia non consente di far fronte agli investimenti necessari per il revamping della farmacia Sede n. 1 e per l'apertura della farmacia Sede n. 6, non disponendo l'Amministrazione del know how necessario per tale operazione né della possibilità di conseguire economie di scala. Esclusa dunque la possibilità di ricorrere ad una Azienda Speciale o alla costituzione di una società mista – non volendo conferire gli asset esponendoli ad un rischio operativo – la scelta si è ridotta tra il modello concessorio ad un operatore economico privato e l'affidamento in house con le modalità già descritte. Poiché le condizioni di partenza per entrambe le modalità di affidamento si basano sul medesimo piano economico finanziario (PEF) ritenuto congruo dal Comune (Allegato F), che in un caso verrà allegato al contratto di servizio in house e nell'altro avrebbe costituito insieme al contratto la base di gara, il confronto necessario per scegliere tra i due modelli gestionali si è basato sulla valutazione* "*della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza*" (omissis), *secondo quanto esplicitato nella matrice* (omissis) *dalla quale si evince la netta preferenza per il modello di autoproduzione*" (così, Relazione, pp. 29 e 30).

Da un punto di vista quantitativo, la Relazione non contiene alcuna analisi di componenti economiche. Al riguardo, l'Ente rappresenta che "*ogni ulteriore e non richiesto confronto tra i due modelli, basato sui dati numerici di risultato finale (offerte economiche comparate), necessiterebbe dell'espletamento di una gara pubblica, in modo da raccogliere l'offerta non solo della società in house ma anche degli operatori privati, potendo dunque decidere quale sia la soluzione migliore solo in esito ad un formale provvedimento di aggiudicazione. In tal caso, tuttavia, verrebbe meno la possibilità stessa di poter scegliere verso l'affidamento in house, previsto invece dalla normativa, posto che se all'esito della gara Farmapiana Società Benefit dovesse risultare aggiudicataria, non si potrebbe più parlare di soggetto sottoposto a controllo analogo, ma di una società pubblica che operando sul mercato si atteggia adesso nei confronti della pubblica amministrazione come qualunque operatore economico privato"*(così, Relazione, p. 30).

Tanto premesso, in primo luogo, il Collegio, nel prendere atto delle valutazioni qualitative svolte, evidenzia come l'Ente abbia condotto l'intera analisi ritendo l'operazione di acquisto "assorbita" da ogni più ampia considerazione sulla convenienza economica della complessiva operazione gestionale. Questa Corte ribadisce come tali momenti debbano comunque rimanere distinti ed essere identificabili nel processo valutativo sulla vicenda societaria considerata nella sua intera finalizzazione.

Secondariamente, la Sezione rammenta come la giurisprudenza contabile sia granitica nel ritenere che il giudizio positivo sulla convenienza economica di un'operazione societaria non possa prescindere da un'analisi sui risultati economici previsionali derivanti dalle possibili opzioni organizzative, da effettuarsi anche mediante un esame dettagliato degli oneri economici da essi derivanti. Trattasi di orientamento espresso, peraltro, anche nella pronuncia n. 25/2024/PASP, più volte richiamata dal Comune nella Relazione.

Dalla disamina dell'atto deliberativo e della Relazione, ad esso allegati, non è emerso alcun raffronto tra i risultati economici prevedibilmente derivanti dai modelli gestionali alternativi all'acquisto di una partecipazione societaria. Nella più volte menzionata Relazione, il Comune individua i moduli gestori per il servizio farmaceutico che potrebbero astrattamente essere impiegati; ciascun modulo viene descritto e valutato qualitativamente ai fini della stessa Relazione, ma non viene riportata alcuna analisi quantitativa delle diverse alternative in termini di costo-opportunità per l'Amministrazione proponente.

Né tantomeno può trovare conforto giuridico la considerazione espressa dal Comune nella Relazione, secondo la quale un raffronto tra i dati economici richiederebbe "*l'espletamento di una gara pubblica, in modo da raccogliere l'offerta non solo della società in house ma anche degli operatori privati, potendo dunque decidere quale sia la soluzione migliore solo in esito ad un formale provvedimento di aggiudicazione*".

Ciò che è, invece, all'uopo richiesto è una mera stima dei possibili oneri connessi ai diversi moduli organizzativi optati al fine di suffragare il giudizio qualificativo con un'evidenza di dati. A titolo meramente esemplificativo, relativamente allo scenario di concessione a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica, sarebbe apparsa utile allo scopo un'analisi preliminare di comparabilità dei bandi emessi negli ultimi anni per contratti di concessione di farmacie.

Tali elementi informativi di tipo economico avrebbero richiesto una maggiore ponderazione ai fini dell'assunzione della determinazione finale in quanto avrebbero potuto conferire al giudizio reso una maggiore attendibilità, anche in ragione della circostanza che, come precisato dall'Ente nella Relazione, quest'ultimo risente di margini di discrezionalità espressi nella valutazione delle componenti considerate nella matrice di comparazione dei diversi moduli gestori (cfr. Relazione, p. 18).

Da ultimo, questa Corte rammenta che, al fine di giustificare la convenienza economica dell'operazione societaria, la giurisprudenza contabile è unanime nel ritenere che l'ente locale debba avere riguardo anche ai parametri indicati dall'art. 20 TUSP, onde verificare che già in fase costitutiva o di acquisto della partecipazione non risultino integrate le condizioni che il comma 2 della medesima disposizione pone a presupposto dell'adozione di un piano di riassetto finalizzato alla razionalizzazione, fusione o soppressione della società interessata (cfr. Sezione regionale di

controllo per la Toscana deliberazione n. 151/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 152/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazioni n. 47/2025/PASP, 202/2024/PASP e n. 161/2022/PAR). Va da sé, infatti, come sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l'acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione. Ne consegue che, prima di effettuare la scelta di diventare socio, sarebbe auspicabile che l'Ente desse conto di aver effettuato tali valutazioni.

4.3.2. Per quanto concerne, infine, l'onere di motivazione della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, nella Relazione, allegata alla deliberazione consiliare n. 5 del 2026, viene evidenziato che l'esternalizzazione dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica presenta significative criticità, tali da giustificare il ricorso all'erogazione di servizi in autoproduzione (*in house providing*) tramite acquisto della partecipazione in Farmapiana. Più in dettaglio, vengono individuate, *inter alia*, le seguenti criticità: *i)* difficoltà di trasferire un sufficiente rischio operativo (*public sector comparator*); *ii)* la necessità di bandire gare periodiche, di dover periodicamente rivedere i capitolati speciali d'appalto, nonché l'alternanza dei concessionari e il rischio di contenziosi; *iii)* la carenza di controllo diretto del personale e del potere disciplinare; *iv)* la difficoltà di apportare varianti al contratto ex art. 189 del Codice dei contratti. Infine, l'Ente rappresenta che "*l'adesione di Farmapiana Società Benefit al modello costituisce una garanzia di resilienza e innovazione: la società, già dotata di know-how gestionale e tecnologico avanzato, è in grado di intercettare le continue evoluzioni normative e di adattare rapidamente l'offerta di servizi, riducendo il rischio di obsolescenza gestionale e organizzativa*".

Il Collegio prende atto.

4.3.3. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che, nel complesso, possa ritenersi parzialmente assolto l'onere motivazionale circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

La decisione di procedere al perfezionamento dell'operazione rientra nell'assoluta discrezionalità dell'Ente, da compiersi secondo i principi di sana e prudente gestione. Va da sé che, anche al fine di prevenire eventuali effetti pregiudizievoli sul bilancio dell'Ente socio, il giudizio qualitativo sulla convenienza economica e compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'operazione di acquisto della partecipazione in Farmapiana richiederebbe di essere suffragato da un'analisi comparata sui risultati economici delle varie opzioni organizzative.

5. Valutazioni conclusive della Corte dei conti.

In via preliminare, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, questa Corte ritiene che l'atto deliberativo di acquisto di una partecipazione diretta, mediante

sottoscrizione di aumento di capitale, nella società Farmapiana Società benefit S.p.a. rientri nel perimetro, soggettivo e oggettivo, di cognizione demandato a questa Corte ex art. 5 TUSP.

5.1. In ordine ai profili formali, non sono state rilevate criticità significative. In via preliminare, questa Corte ha ritenuto che Farmapiana *benefit* S.p.A., essendo riconducibile al tipo "società per azioni" rientri nei vincoli tipologici consentiti dall'art. 3 T.U.S.P. (v. *supra* par. 3.1.). Nell'ambito dell'analisi delle previsioni statutarie sono state riscontrate talune incoerenze rispetto alla disciplina del T.U.S.P., per la cui analisi di dettaglio si rinvia alle considerazioni già espresse nel precedente paragrafo 3.1.1.

5.2. Nel merito, questa Sezione ha esaminato l'atto deliberativo n. 5 del 2026 partitamente per ciascuno dei parametri giuridici ed economico-finanziari ex art. 5, comma 1, T.U.S.P.

5.2.1. Sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., pur nella genericità e sinteticità del tessuto motivazionale dell'atto deliberativo – come risultante dalla documentazione allegata che ne costituisce parte integrante - è emersa la coerenza della partecipazione in Farmapiana con le finalità istituzionali dell'Ente (v. *supra* par. 4.1.1.1).

Per quanto concerne il profilo delle attività ammissibili ex art. 5, comma 1, e art. 4, c. 2, T.U.S.P., nell'atto deliberativo n. 5 del 2026 l'onere motivazionale è parimenti assolto *per relationem*. Attesa la riconduzione dell'oggetto sociale all'art. 4, comma 2, *lett. a)*, T.U.S.P., l'operazione può ritenersi coerente con il dettato normativo (v. *supra* par. 4.1.1.2 e ss).

5.2.2. In merito all'assolvimento dell'onere motivazionale sulla sussistenza dei parametri economici e, in primo luogo, sulla sostenibilità finanziaria oggettiva, l'atto deliberativo è utilmente suffragato dal *Business Plan* appositamente redatto. Deve osservarsi, tuttavia, come il BP presenti un contenuto piuttosto scarno, con riguardo ai profili oggetto dello scrutinio ex art. 5 TUSP. Le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* sono infatti limitate al prospetto del conto economico e non risultano corredate da un'esplicitazione delle assunzioni di base impiegate per addivenire alla stima delle diverse voci per le singole annualità considerate. Non risultano elaborati specifici indicatori di bilancio a supporto.

Fermo restando quanto già esposto al precedente par. 4.2.1. e ss. (v. *supra*), e considerata, in particolare, la presenza di un PEF asseverato, l'obbligo motivazionale ex l'art. 5, comma 1, T.U.S.P. può ritenersi tendenzialmente assolto. Ciononostante, nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva nel tempo della società, il Comune è tenuto a porre in essere ogni azione necessaria per garantire che le assunzioni di base esposte nel PEF - ad oggi non esplicitate nel documento medesimo che, si ribadisce, riporta esclusivamente voci a consuntivo e previsionali del conto economico per le annualità 2026 e 2027 - su cui fa leva l'intero giudizio di sostenibilità finanziaria, siano osservate nella concreta dinamica societaria.

Per quanto concerne l'assolvimento dell'onere motivazionale, da parte dell'Ente, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, non sono state rilevate criticità (v. *supra* par. 4.2.2.). Ciononostante, il Collegio ha rammentato come, in linea generale, i rapporti tra socio e società - ancorché *in house* – devono essere pienamente informati al principio dell'autonomia patrimoniale perfetta.

In ordine alla convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficacia, efficienza ed economicità (art. 5, c. 1 e 3, TUSP), questa Corte ha formulato talune osservazioni, per la cui disamina di dettaglio si rinvia diffusamente a quanto esposto al paragrafo 4.3.

Da ultimo, il Collegio ha rammentato come, in linea generale, la decisione di procedere al perfezionamento dell'operazione rientri nell'assoluta discrezionalità dell'Ente, da compiersi secondo i principi di sana e prudente gestione. Va da sé che, anche al fine di prevenire eventuali effetti pregiudizievoli sul bilancio dell'Ente socio, il giudizio qualitativo sulla convenienza economica e compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'operazione di acquisto della partecipazione in Farmapiana richiederebbe di essere suffragato da un'analisi comparata sui risultati economici delle varie opzioni organizzative.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, valutato l'atto deliberativo n. 5 del 2026 del Comune di Pontassieve non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione in Farmapiana Società Benefit S.p.A. nei limiti delle osservazioni e delle raccomandazioni formulate in parte motiva

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Pontassieve, in persona del Sindaco *p.t.*, e al Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

ORDINA

al Comune di Pontassieve di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 12 febbraio 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Anna Peta	Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 18 febbraio 2026.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)