Deliberazione n. 110/2025/PASP/Rovigo (RO)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 4 luglio 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

*****

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito Tusp) e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione consiliare del Comune di Rovigo (RO) n. 31 del 30 aprile 2025, acquisita al prot. Corte dei conti n. 2916 del 12 maggio 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 16/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione il 12 maggio 2025, il Comune di Rovigo (RO) ha trasmesso l'atto deliberativo del Consiglio comunale n. 31 del 30 aprile 2025 (unitamente a relativi allegati, di cui si darà conto nel prosieguo), con il quale è stato stabilito:

"1) di autorizzare l'acquisizione di una partecipazione del valore di euro 10.400,00 in Cooperativa Esercenti Farmacia soc.coop. a.r.l. - CEF - da parte di ASM Rovigo s.p.a., quale socio cooperatore. Partecipazione pari al 0,000287% del capitale sociale rapportato al 31.12.2023;

2) di trasmettere il presente atto di autorizzazione all'acquisizione di partecipazione in CEF da parte di ASM alla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016, tramite le apposite piattaforme informatiche;

3) di autorizzare il Sindaco o suo delegato ad esprimersi favorevolmente all'acquisizione della partecipazione in CEF nell'assemblea societaria di ASM Rovigo s.p.a. all'uopo convocata, decorsi i termini temporali ed effettuati gli adempimenti previsti dall'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016".

Nell'atto deliberativo è stato specificato che:

- *"l' ASM Rovigo s.p.a. (in seguito ASM) è società unipersonale in house providing del Comune di Rovigo. L'azienda è preposta alla gestione di diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica, fra cui il servizio di gestione delle farmacie comunali* (…)*;*
- *con nota prot. n. 98091 del 23/12/2024 ASM rappresentava l'adesione preliminare in data 5 dicembre 2024 ad una quota di partecipazione in Cooperativa Esercenti Farmacia soc.coop. a.r.l.- in sigla CEF (in seguito CEF). L'azienda evidenziava che l'acquisizione della partecipazione sarebbe divenuta impegnativa solo a seguito di deliberazione del Consiglio di Amministrazione di CEF, una volta sottoscritta la prima tranche della quota partecipativa per un valore complessivo pari ad euro 10.400,00 da pagarsi per euro 1.040,00 al momento dell'adesione e con versamento annuale di euro 1.872,00 per 5 anni. La sottoscrizione di euro 10.400,00 comporta l'acquisizione del 0,000287% del capitale sociale di CEF rapportato al 31.12.2023, divenendo in tal modo ASM socio cooperatore;*

- *con nota prot. n. 14457 del 26/02/2025 ASM trasmetteva il verbale del CdA del 20/02/2025 ad oggetto "Richiesta di adesione al Gruppo di Acquisto prodotti per Farmacie denominato CEF scarl e adempimenti conseguenti;*
- *nel verbale anzidetto ASM evidenziava come CEF, con sede legale a Brescia, sia la prima cooperativa italiana per storicità, fatturato, numero di soci e quote di mercato nel settore della distribuzione del farmaco e secondo player a livello generale. CEF, già fornitore di ASM dal 2014, gestisce 12 poli logistici a livello nazionale ed in Veneto è presente a Scorzè e a Bolzano Vicentino, garantendo così un servizio di prossimità nella distribuzione di farmaci e parafarmaci nella zona rodigina. ASM informava altresì che CEF svolge a favore dei suoi soci una serie di servizi a costi competitivi rispetto al mercato, spaziando dai corsi di formazione al personale di farmacia, alla verifica e variazione degli assortimenti di prodotti presenti in farmacia, nonché del layout e del noleggio di elettromedicali ed istruzione del personale ad essi dedicato. Quest'ultima serie di servizi è rilevante e funzionale per ampliare la gamma delle prestazioni rientranti nel progetto regionale della "Farmacia dei Servizi", cui ASM ha aderito nel settembre 2024".*

In ordine alla necessità di partecipare al capitale sociale della cooperativa CEF per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016, nella delibera l'Ente evidenzia che "*lo statuto di CEF (allegato sub A), parte integrante del presente atto), all'art. 3, comma 1, evidenzia come :* «*La Cooperativa non ha scopo di lucro e persegue lo scopo mutualistico, volto a conseguire ai soci il vantaggio economico di contrarre con la società, tramite scambi mutualistici attinenti l'oggetto sociale, le migliori condizioni rispetto a quelle di mercato. In particolare scopo della società è erogare ai Soci beni e servizi fornendo loro quanto necessario alla conduzione delle loro Farmacie*». *Fra le attività dell'oggetto sociale ricomprese al successivo articolo 4 vi è il* «*rifornire, acquisendoli dall'industria e dal commercio, alle migliori condizioni i prodotti e le specialità…. necessarie per assicurare l'esercizio delle farmacie dei soci*» *e tutta una serie di servizi e forniture a supporto delle attività di conduzione delle farmacie*".

L'Ente afferma, altresì, che "*la partecipazione indiretta in CEF rientra nelle previsioni dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 risultando finalizzata a migliorare la gestione delle farmacie con reperimento di farmaci, parafarmaci e altri servizi caratteristici al miglior prezzo di mercato per fornire ai cittadini che si rivolgono alle farmacie comunali un servizio più economico, efficiente ed efficace. In termini di attività, l'oggetto sociale di CEF (art. 4 dello statuto) è sussumibile nelle attività indicate nelle lett. e) e d) del comma 2 dell'art. 4 anzi citato*".

In ordine alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e della compatibilità della stessa con i principi di efficienza, di efficacia e economicità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 175/2016, l'Ente dichiara che "*il vantaggio mutualistico viene*

determinato, in primo luogo, come risparmio di spesa applicando una riduzione del costo dei beni e servizi acquisiti dal socio nel momento dello scambio mutualistico effettuato con il socio stesso. In aggiunta a ciò, in sede di approvazione del bilancio e sulla base delle risultanze dell'attività mutualistica, potranno essere erogati al socio ristorni, oltre che con erogazione diretta anche sotto forma di aumento gratuito della partecipazione detenuta da ciascun socio ovvero emissione di strumenti finanziari. La documentazione di bilancio attesta al 31.12.2023 premi fedeltà erogati ai soci per euro 4.060.558,00 complessivi". Inoltre, al fine di motivare la scelta operata, nella delibera si precisa che "*il Comune di Rovigo non risulta possedere altre partecipazioni in società senza scopo di lucro che perseguano scopo mutualistico volto a fare conseguire ai soci il vantaggio economico di contrarre con la società le migliori condizioni rispetto a quelle di mercato per l'acquisto di beni e servizi per la conduzione delle farmacie"*.

In ordine alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, in senso oggettivo e soggettivo, l'Ente afferma che "*CEF nel triennio 2021-2023 ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00 (dati da conto economico)"* e che "*nel quinquennio 2019-2023 non ha registrato perdite di esercizio"*. Inoltre, "*dalle relazioni della società di revisione e del Collegio sindacale, allegate al bilancio al 31.12.2023 di CEF, non si evincono segnalazioni particolari sui costi aziendali ed il loro contenimento"*.

A supporto della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo della scelta operata, l'Ente ha elaborato alcuni indici di bilancio riferiti a CEF (evidenziati in specifiche tabelle riportate nella delibera trasmessa), specificando che tali indici sono ricavati dai dati contabili estratti dal conto economico e dallo stato patrimoniale riclassificati alla data del 31 dicembre 2023 e depositati presso la Camera di commercio. In premessa, si precisa che "*per una migliore e più rappresentativa esposizione del bilancio dell'attività mutualistica svolta con i soci, il conto economico è stato riclassificato con particolare attenzione al premio fedeltà erogato in denaro (al 31.12.2023 euro 4.060.558,00) e riposizionato non in riduzione dei ricavi, ma nell'utile, con conseguente adeguamento dello stato patrimoniale. Gli indici sono stati individuati tenuto conto della finalità dell'acquisizione indiretta della partecipazione in CEF, volta ad acquisire beni e servizi utili alla gestione delle farmacie al miglior costo offerto dal mercato e non tesa alla remunerazione del capitale investito indirettamente dal Comune di Rovigo tramite ASM*". Gli indici economici, elaborati dall'Ente ed esposti nelle citate tabelle, definiscono il fatturato aziendale, l'EBITDA, l'EBIT, l'EBT, il ROI, il ROS e l'EBITDA su oneri finanziari. A questi sono stati aggiunti ulteriori indici di bilancio di natura finanziaria/patrimoniale, quali l'indice rappresentativo della rigidità degli impieghi, del patrimonio netto sul totale dell'attivo e della posizione finanziari netta PFN/EBITDA.

L'Ente segnala, altresì, che "*da informazioni acquisite da ASM presso la Direzione Generale di CEF, si è appreso che la società ha predisposto e adottato un business plan, finalizzato ad un'operazione straordinaria di acquisizione di altro soggetto, i cui*

contenuti non risultano divulgabili in considerazione della delicatezza dell'operazione. Inoltre, ASM segnala che non è stato possibile acquisire dati ed informazioni in ordine alla esposizione verso banche ed altri intermediari finanziari".

In merito alla 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, si riferisce che "*Nel caso specifico va evidenziato che l'acquisizione di una quota in CEF per il valore di euro 10.400,00, avviene alle stesse condizioni proposte ad altri aspiranti soci pubblici o privati, condividendone ASM (ed il Comune indirettamente) la stessa classe di rischio ed i medesimi benefici degli altri soci. Inoltre, l'azienda CEF, in base agli indici economici e patrimoniali più sopra evidenziati, non appare versare in situazione di crisi di impresa.*
L'acquisizione della partecipazione in CEF nel valore minimale di euro 10.400,00 è di per sé inidonea a condizionare la governance dell'azienda ed il mercato di riferimento da parte di questa Amministrazione pubblica, prossimo socio indiretto.
L'investimento in CEF, ex adverso, appare pro concorrenziale, dando la possibilità alla divisione farmacie di ASM di avvalersi sul mercato dei medesimi prezzi offerti ai soci privati di CEF. Come attestato nella relazione del Collegio Sindacale di CEF al bilancio 2023, infatti, i suoi soci risultano avere usufruito di condizioni commerciali - sconto medio - migliori rispetto a quello offerto dal mercato. Tali soci nel 2023 risultano, inoltre, avere usufruito di premi fedeltà commerciali ammontanti ad euro 4.060.558,00 complessivi".

Va precisato che sono stati trasmessi, in allegato all'atto deliberativo dotato del parere di regolarità contabile e attestazione di copertura finanziaria, il parere del Collegio dei revisori dei conti del Comune di Rovigo, lo statuto della società cooperativa CEF Scrl, la nota di consultazione pubblica della proposta di delibera consiliare relativa all'operazione oggetto di scrutinio della Corte e l'attestazione di avvenuta pubblicazione all'Albo pretorio *on line* del Comune di Rovigo del testo della deliberazione n. 31 del 30 aprile 2025, ai sensi dell'art. 124 del Tuel.

Con nota istruttoria prot. Cdc n. 3634 del 28 maggio 2025, trasmessa al Comune di Rovigo via PEC in pari data, la Sezione ha chiesto all'Ente di specificare se la società ASM Rovigo SpA, ancor prima dell'autorizzazione rilasciata dal Comune di Rovigo, detenesse già una partecipazione in Cooperativa Esercenti Farmacia Scrl e se avesse, nel frattempo, già provveduto al perfezionamento dell'acquisto della partecipazione oggetto della delibera trasmessa. Inoltre, ha chiesto di fornire un dettaglio sulla posizione debitoria della Cooperativa, di trasmettere il *business plan* predisposto e adottato dalla stessa, di fornire una analisi prospettica della sua posizione finanziaria, con particolare attenzione alla capacità della Società di garantire la copertura dei debiti mediante le risorse generate dalla gestione caratteristica, e di trasmettere copia del parere di regolarità tecnica sul provvedimento oggetto di scrutinio.

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 3952 del 4 giugno 2025, l'Ente ha precisato che "*la società ASM Rovigo s.p.a. non ha assunto alcuna partecipazione nella citata società, l'Amministrazione Comunale di Rovigo si appresta a sottoporre al Consiglio comunale la revoca della deliberazione n. 31 del 30/04/2025 ad oggetto: «Acquisizione di partecipazione da parte di ASM Rovigo s.p.a. in Cooperativa esercenti Farmacia soc.coop.a.r.l.- in sigla CEF.», che verrà prontamente trasmesso a Codesta Sezione regionale*".

Occorre precisare, al riguardo, che la documentazione integrativa sopra richiamata non è pervenuta alla Sezione e che in data 1° luglio è stata trasmessa al protocollo della Sezione la convocazione del Consiglio comunale, la quale, tra i punti all'ordine del giorno, contempla la proposta di revoca della deliberazione n. 31 del 30 aprile 2025.

DIRITTO

1. L'art. 5. del Tusp, nel testo vigente dal 27 agosto 2022, recita espressamente: "*A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o 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 princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa* [comma 1];
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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate [comma 2];
L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta (...) *alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo* [comma 3];
Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e

degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo (...). *La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni"* [comma 4].

La richiamata disposizione normativa delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti e attribuisce alle Amministrazioni procedenti un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in questione.

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte, con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nell'esaminare la nuova funzione, 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*". La medesima pronuncia nomofilattica ha qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*".

Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine l'amministrazione può procedere autonomamente.

Quanto ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga l'analitica motivazione di cui al disposto normativo, rendendo effettivamente ostensive le ragioni legate: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175); d) alla 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 (art. 5, comma 2).

Va, inoltre, verificato che, a monte, l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del Tusp.

Infine, in relazione agli esiti del controllo, come espressamente stabilito dall'art. 5, comma 4, Tusp, la pronuncia adottata assume la veste formale di un parere e, qualora quest'ultimo sia "*in tutto o in parte negativo*", l'amministrazione pubblica interessata può comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, va scrutinato, nel merito, l'atto trasmesso dal Comune di Rovigo (RO) ai sensi dell'art. 5 del Tusp, procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'Amministrazione procedente, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché alla verifica dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici che a quelli economico-finanziari.

1.1 Osservanza delle regole sulla competenza e sul contenuto motivazionale (art. 8 Tusp)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 Tusp stabilisce che l'operazione sia deliberata "*secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*". Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso sottoposto ad esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica delibera del Consiglio comunale nelle cui premesse viene dichiarato che "*lo schema deliberativo del presente atto è stato esposto a consultazione popolare, con affissione all'albo pretorio e nel sito internet istituzionale per 15 giorni, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n.175 del 2016 ed in esecuzione della deliberazione di G.C. n. 66 del 10/03/2025*".

L'atto deliberativo contiene altresì motivazioni in relazione alle necessità che hanno determinato l'Ente all'acquisto delle azioni, salvo quanto si dirà in appresso in merito "*alle 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*", nonché sulla "*compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*" (cfr. art. 8 in combinato disposto col comma 2 dell'art. 7 che, a sua volta, richiama l'art. 5, comma 1, del Tusp).

1.2 Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 Tusp) e finalistici (art. 4 Tusp)

Con specifico riferimento al duplice vincolo finalistico, prescritto dall'art. 4, ovvero quello generale di scopo (di cui al comma 1), consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità

istituzionali, e quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4, l'atto deliberativo oggetto di scrutinio dispone "*l'acquisizione di una partecipazione del valore di euro 10.400,00 in Cooperativa Esercenti Farmacia soc.coop. a.r.l. - CEF - da parte di ASM Rovigo s.p.a., quale socio cooperatore. Partecipazione pari al 0,000287% del capitale sociale rapportato al 31.12.2023*".

Nella fattispecie, il soggetto giuridico del quale l'atto dispone l'acquisto di una partecipazione è un soggetto di diritto privato avente scopi mutualistici e, pertanto, incluso nel novero degli enti di cui al titolo V, libro V, del codice civile, in conformità al vincolo tipologico richiesto dall'art. 3 del d.lgs n. 175/2016.

Nell'atto trasmesso si specifica che la società partecipata ASM Rovigo SpA "*è preposta alla gestione di diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica, fra cui il servizio di gestione delle farmacie comunali*". Tale attività appare compatibile con l'oggetto sociale della ASM Rovigo SpA, come riportato nella visura camerale estratta dal Registro delle imprese, laddove, nello specifico, si elenca al punto H) "*l'esercizio delle farmacie comunali*" e al successivo punto G) "*l'esercizio di vendita al minuto di specialità medicinali, prodotti farmaceutici, prodotti omeopatici, prodotti affini ai prodotti farmaceutici, …*".

La società Cooperativa Esercenti Farmacia Scrl (in seguito CEF), già fornitore di ASM Rovigo SpA, gestisce 12 poli logistici a livello nazionale e svolge servizio di distribuzione di farmaci e parafarmaci anche nel rodigino. La stessa, poi, presta ulteriori servizi a favore dei soci, quali la formazione del personale di farmacia, le verifica degli assortimenti dei prodotti farmaceutici o il noleggio di apparecchiature elettromedicali. Anche in questo caso, le attività svolte sono coerenti con l'oggetto sociale indicato nello statuto, come precisato al punto b) dell'art. 4, che prevede "*di rifornire, acquistandoli, dall'industria e dal commercio, alle migliori condizioni, i prodotti e le specialità farmaceutiche ed i prodotti parafarmaceutici, gli articoli cosmetici e di profumeria, gli articoli sanitari, ortopedici e fisioterapici, i prodotti di erboristeria e tutti gli altri articoli detti di libera vendita necessari per assicurare all'esercizio delle farmacie dei soci le attività che ad esse vengano conferite dalle vigenti leggi dello Stato*".

L'esercizio delle farmacie comunali è riconosciuto come pubblico servizio, trattandosi di attività rivolta a fini sociali, ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000.

Il servizio di assistenza farmaceutica è stato diffusamente riconosciuto dalla giurisprudenza come "servizio pubblico locale a rilevanza economica", volto a garantire non solo l'accessibilità dei servizi anche nelle aree territoriali caratterizzate da minor densità abitativa (le quali, essendo poco redditizie, sarebbero trascurate dai privati), ma anche ad assicurare un diritto

costituzionalmente garantito quale il diritto alla salute. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che l'intera regolamentazione dell'attività farmaceutica è "*preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute*", al punto che resta "*solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista*" (Corte costituzionale, sentenza n. 87/2006). Infatti, le farmacie sono considerate articolazioni del Servizio sanitario nazionale, deputate ad erogare un servizio pubblico essenziale, la cui disciplina fondamentale rimane affidata allo Stato. Alle Regioni spetta l'organizzazione concreta in termini di pianificazione e programmazione, mentre l'erogazione materiale e la titolarità degli esercizi può essere assunta anche a livello locale, mediante l'operato dei Comuni (come definito dalla Corte dei conti, Sezione controllo Campania, con delibera n. 330 del 28 settembre 2016).

Ne consegue, che entrambi i requisiti previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016 appaiono soddisfatti.

1.3 L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, Tusp).

In merito al parametro della "*sostenibilità finanziaria*", le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/2022/QMIG cit.) hanno avuto modo di precisare che tale concetto "*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*".

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia suffragato dallo sviluppo di un pertinente *Business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità corredato da note esplicative e indicatori di bilancio) che deve soddisfare i requisiti di affidabilità, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione usato, e dell'attendibilità, sotto il profilo della coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

Nel caso di specie, si dà atto che non sono stati trasmessi dall'Ente specifici elaborati contabili in merito; gli stessi non risultano pervenuti neppure a seguito

di specifica richiesta avanzata in sede istruttoria. L'organo di revisione dell'Ente, pur rilasciando un parere favorevole, ha raccomandato "*che la formalizzazione dell'acquisizione della quota della Cooperativa Esercenti farmacia Soc. Coop. a r.l. in sigla CEF sia preceduta dalla verifica dell'avvenuta informazione in ordine all'esposizione verso banche ed altri intermediari finanziari*".

L'assenza degli elaborati contabili sopra menzionati rappresenta un ostacolo nella conduzione della verifica attribuita al Collegio sulla capacità della Società CEFdi preservare, in prospettiva, un equilibrio economico-finanziario della propria gestione; oltretutto, agli esiti dell'attività istruttoria espletata, emergono perplessità in ordine all'avvenuta verifica, da parte dell'Ente deliberante, della conformità dell'atto al requisito della sostenibilità finanziaria e all'avvenuto accoglimento della raccomandazione espressa dall'Organo di revisione.

Dalla lettura del provvedimento trasmesso, si osserva l'avvenuta verifica della situazione economico-patrimoniale della CEF in relazione agli ultimi cinque esercizi (2019-2023) e se ne rappresentano alcuni indici di bilancio di natura economica, finanziaria e patrimoniale, calcolati dai dati degli schemi di bilancio depositati al Registro delle imprese appositamente riclassificati, nonché dai dati relativi al fatturato e al risultato di esercizio (sempre positivo) conseguiti nel triennio 2021-2023.

Sul punto, l'Organo di revisione, nel parere rilasciato, osserva che l'analisi economico-finanziaria è stata effettuata per il periodo 2019-2023 e non risulta esaminata una situazione contabile al 31 dicembre 2024.

Sotto il profilo soggettivo, la verifica della sostenibilità finanziaria presuppone una analisi della situazione finanziaria specifica della società acquirente e deve dare conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio. In altri termini, devono essere verificati: la copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio della società procedente e il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

Fermo restando ciò, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza (desumibile dall'istruttoria condotta dall'Amministrazione, che deve contenere tutti gli elementi informativi per la comprensione dell'operazione) e l'adeguato approfondimento, in misura proporzionale al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

Nel caso all'esame, si fa presente che per la modesta entità dell'investimento richiesto (€ 10.400,00) e per la positiva rappresentazione della situazione finanziaria della società, desunta dal bilancio relativo all'esercizio 2023 estratto

dalla Camera di Commercio (il cui valore di cassa al 31/12/2023 è pari a € 2.845.163), l'operazione non dovrebbe comportare particolari criticità in ordine alla sua sostenibilità diretta, sebbene sia necessario precisare che l'esiguità dell'investimento iniziale non vale, automaticamente, a ritenere verificata la convenienza finanziaria, poiché è necessario anche considerare eventuali profili di onerosità indiretta che potrebbero scaturire dall'acquisizione della partecipazione, e a tal riguardo non sussistono agli atti specifiche indicazioni.

Si osserva, inoltre, che nell'attivo dello stato patrimoniale della ASM Rovigo SpA, l'incidenza delle partecipazioni societarie detenute è estremamente elevata, rappresentando tutto ciò come la ASM Rovigo SpA possa considerarsi una *holding* mista.

Oltre all'assenza di analitiche valutazioni sul punto ad opera del Comune, la Sezione ritiene di dover dare rilievo anche all'assenza del parere di regolarità tecnica che, seppur citato nell'atto, non è stato trasmesso neppure a seguito di apposita richiesta istruttoria. Inoltre, il parere di regolarità contabile e copertura finanziaria, rilasciato dal Responsabile dei servizi finanziari e allegato all'atto trasmesso, attesta la regolare copertura finanziaria nel bilancio comunale della spesa di cui al provvedimento in questione, ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 267/2000, ma ha scarsa rilevanza, in quanto il Comune di Rovigo non dovrebbe sostenere uscite finanziarie col perfezionamento dell'atto, tant'è che nel parere stesso non sono citati gli estremi dell'impegno di spesa a copertura e il relativo importo.

Alla luce delle indicazioni citate nell'atto deliberativo e delle verifiche istruttorie effettuate, si rileva, altresì, la mancata trasmissione degli esiti delle verifiche sulla posizione debitoria della CEF e del *Business plan* predisposto e adottato dalla CEF o di altro equivalente elaborato contabile prospettico dal quale desumere la fattibilità economico-finanziaria dell'operazione, oltre alla mancata analisi prospettica della posizione finanziaria di CEF, con particolare riguardo alla capacità di questa di garantire la copertura dei debiti mediante le risorse generate dalla gestione caratteristica.

Tutto ciò considerato, si ritiene che le motivazioni espresse nell'atto trasmesso siano carenti, in quanto non idonee a comprovare la sostenibilità finanziaria dell'operazione approvata.

1.4 L'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, Tusp).

La motivazione dell'atto in esame deve dare conto della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione, del corretto

utilizzo delle risorse e delle risultanze del confronto con altre soluzioni gestionali (diretta o esternalizzata), con comparazione dei benefici e dei costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

In altre parole, la convenienza economica di un fatto gestionale implica, necessariamente, una comparazione rispetto ad un fatto alternativo, così da rappresentare due possibili scenari, in cui l'uno quantifica il valore economico della scelta "*make*" (l'amministrazione persegue autonomamente la finalità) e l'altro quello della scelta "*buy*" (l'amministrazione acquista fattori produttivi al fine di perseguire la finalità).

In merito a tali profili valutativi, l'atto deliberativo afferma, in premessa, che "*CEF svolge a favore dei suoi soci una serie di servizi a costi competitivi rispetto al mercato* (…). *A partire da settembre 2023, ASM ha intensificato i rapporti con CEF, a seguito di una serie di considerazioni sulle dinamiche di approvvigionamento, soprattutto in sede di scontistica e di termini di pagamento, nonché di premialità legate al raggiungimento di target di acquisto*".

Per quanto attiene ad una valutazione comparativa attraverso parametri quantitativi, nel provvedimento oggetto di scrutinio l'Ente afferma che "*il valore annuo degli acquisti da CEF è stato, nel 2024, pari a euro 1.034.877. ASM ha precisato che nel 2024, avvalendosi delle modalità di fornitura proposte da CEF, ha conseguito un livello di premialità, da erogarsi a marzo 2025, stimato in base a degli scaglioni, pari all'0,40% dell'intero fatturato CEF registrato nell'anno 2024. Inoltre, la necessità di adeguamento alla normativa europea in tema di tracciabilità dei farmaci e gestione del magazzino a partire da febbraio 2025, rafforzano le motivazioni all'adesione alla cooperativa CEF, puntando a fare in modo che tale distributore possa fungere sostanzialmente da magazzino, incrementando la frequenza degli ordini con importo inferiori, ma con pagamento posteriore alla vendita dei prodotti ordinati. L'adesione a CEF comporta, altresì, la possibilità di poter fruire di promozioni periodiche (4 campagne annue), con incremento della visibilità presso la clientela e anche di giornate a tema, sia di tipo commerciale che di educazione sanitaria da svolgersi in farmacia*".

In sintesi, l'Ente ribadisce che "*l'acquisizione della partecipazione in CEF viene richiesta da parte di ASM al fine di potere usufruire degli sconti nell'acquisto di farmaci e parafarmaci derivanti dal rapporto mutualistico*".

Per tali considerazioni, l'adozione di tale scelta presuppone il conseguimento di un beneficio maggiore di quello che si otterrebbe adottando decisioni alternative.

Peraltro, le motivazioni riportate nella delibera e sopra richiamate assumono rilievo anche ai fini della compatibilità della scelta stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, data la impossibilità del Comune di svolgere in proprio il servizio con le risorse a disposizione e in assenza delle qualifiche professionali necessarie; la dedotta

circostanza trova conferma nel fatto che attualmente ASM Rovigo SpA acquista farmaci e parafarmaci da CEF, il cui costo di fornitura è rappresentato nella tabella di seguito riportata ed estratta dalla delibera:

ANNO 2019	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023
€ 2.45.557,00	€ 2.332.513,00	€ 2.245.194,00	€2.312.508,00	€ 2.478.248,00

Se si considera che dalla lettura dei bilanci di ASM Rovigo SpA, estratti dal Registro delle imprese, per il triennio 2021-2023 il costo per l'acquisto di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci è come di seguito articolato:

ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023
€ 3.074.964,00	€ 3.506.530,00	€ 3.270.142,00

si deduce che CEF è il principale fornitore della ASM Rovigo SpA e che la percentuale degli acquisti di prodotti farmaceutici e similari che provengono da CEF oscilla tra il 65% e il 75% del complessivo.

Conclusivamente, anche se per tale aspetto si delineano profili di non perfetta aderenza al dato normativo, poiché manca una analisi su dati comparabili, tuttavia, in una valutazione proporzionale al livello di complessità ed alle dimensioni finanziarie dell'iniziativa, si può ritenere, per le motivazioni sopra espresse, comunque assolto l'obbligo motivazionale e le ragioni di convenienza economica addotte possono ritenersi congrue.

1.5 Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, Tusp).

Al riguardo, la Sezione prende atto della precisazione riportata dall'Ente, il quale specifica che "*l'acquisizione di una quota in CEF per il valore di euro 10.400,00, avviene alle stesse condizioni proposte ad altri aspiranti soci pubblici o privati, condividendone ASM (ed il Comune indirettamente) la stessa classe di rischio ed i medesimi benefici degli altri soci. L'acquisizione della partecipazione in CEF nel valore minimale di euro 10.400,00 è di per sè inidonea a condizionare la governance dell'azienda ed il mercato di riferimento da parte di questa Amministrazione pubblica, prossimo socio indiretto.*
L'investimento in CEF, ex adverso, appare pro concorrenziale, dando la possibilità alla divisione farmacie di ASM di avvalersi sul mercato dei medesimi prezzi offerti ai soci privati di CEF. Come attestato nella relazione del Collegio Sindacale di CEF al bilancio 2023, infatti, i suoi soci risultano avere usufruito di condizioni commerciali - sconto medio - migliori rispetto a quello offerto dal mercato. Tali soci nel 2023 risultano, inoltre,

avere usufruito di premi fedeltà commerciali ammontanti ad euro 4.060.558,00 complessivi".

Si osserva che, per quanto sopra argomentato, può ritenersi che CEF svolga (e nei fatti ha svolto) un servizio funzionale alle finalità che lo stesso Tusp annovera come perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche (cfr. art. 4, comma 2, lettera a) "*produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi*" e art. 4, comma 2, lettera d) "*autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento").*

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, ritenuta la non completa conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175 del 2016, in ragione delle motivazioni che precedono, rende parere negativo all'acquisizione della partecipazione, per il valore di euro 10.400,00, nella Cooperativa Esercenti Farmacia Scrl - CEF - da parte di ASM Rovigo SpA.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, contestualmente al deposito, al Comune di Rovigo (RO), ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

ORDINA

al Comune di Rovigo (RO) di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 luglio 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Amedeo BIANCHI	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

depositata in Segreteria il 07 luglio 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente