

Nella farmacia comunale titolarità e gestione sono cose separate e separabili

Nessun trasferimento della sede farmaceutica se il Comune esce dalla società mista

di Ulderico Izzo*

Premessa

La gestione delle farmacie comunali costituisce servizio pubblico locale di rilevanza economica, assoggettato alle regole generali in tema di concorrenza, finanza pubblica e governance delle partecipate.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che laddove il Comune alieni la sua quota di partecipazione, in una società mista, a tale scopo costituita per la gestione della farmacia comunale, non si determina il contestuale trasferimento della titolarità della sede farmaceutica.¹

La decisione del giudice amministrativo di appello consente una riflessione su un tema delicato, quale quello della gestione delle farmacie comunali, alla stregua della legge n. 475 del 1968, recante “*Norme concernenti il servizio farmaceutico*”, come modificato dalla legge n. 362 del 1991 e dal d. d.lgs. 201/2022.

Il fatto processuale

Un comune dell’area metropolitana di Bari, divenuto titolare nell’anno 1998, avendo esercitato il relativo diritto di prelazione ex art. 9 l. n. 475/1968, di una delle due sedi farmaceutiche istituite nel medesimo Comune, disponeva, mediante la deliberazione consiliare di costituire una società mista pubblico-privata per la gestione del servizio pubblico farmaceutico, il cui capitale sociale sarebbe stato ripartito per il 70% al socio privato ed il 30% a quello pubblico.

Il socio privato viene scelto mediante gara pubblica e nel 2000 nasce la società a responsabilità limitata “Farmacia Comunale Adelfia S.r.l.”, la quale veniva autorizzata dal Sindaco ad assumerne la relativa titolarità.

La gestione delle farmacie comunali costituisce servizio pubblico locale di rilevanza economica, assoggettato alle regole generali in tema di concorrenza, finanza pubblica e governance delle partecipate

** Dirigente S. S. N.
Revisore dei conti in EE. LL. e società a partecipazione pubblica*

1. Cons. Stato, sez. III, sent. 10/04/2026 n.2896.



Il Comune di Adelfia avviava “*un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015*”, in attuazione dell’art. 1, comma 611, l. 23 dicembre 2014, n. 190 tra le quali la Farmacia A. S.r.l., senza tuttavia portare a compimento il disegno di razionalizzazione.²

Con l’entrata in vigore della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, in attuazione dell’art. 24 del TUSP, l’assemblea totalitaria della Farmacia Adelfia S.r.l., deliberava all’unanimità di avviare il procedimento di liquidazione del socio pubblico ai sensi dell’art. 2437 ter e quater c.c. e, espletata la procedura di stima, l’assemblea dei soci, deliberava la

2. Si riporta il testo del comma 611: Fermo restando quanto previsto dall’articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall’articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell’azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:
- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
 - soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
 - eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
 - aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
 - contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

risoluzione del rapporto sociale con il socio pubblico Comune di Adelfi, modificando la compagine sociale.

La società mista diventa una società di privati.

Con bando pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, il Comune di Adelfia disponeva la vendita della “*titolarità della Sede Farmaceutica Comunale*”: il bando richiama la deliberazione consiliare n. 29 del 27 dicembre 2023, con la quale il Comune, in applicazione del citato d.lgs. n. 175/2016, aveva nuovamente deliberato di alienare la titolarità e la quota di partecipazione della Farmacia Comunale Adelfia S.r.l.

Il Comune nel perseguire l'interesse pubblico, procede con asta pubblica per la concessione della titolarità del servizio farmaceutico comunale e diviene prima all'aggiudicazione provvisoria e poi a quella definitiva.

Dinanzi al TAR PUGLIA, la farmacia con compagine societaria composta solo da privati, all'esito dell'uscita del socio Comune, ha impugnato diversi provvedimenti amministrativi che, a suo dire, erano affetti da nullità.

Il giudice di prime cure dichiara improcedibile il ricorso specificando “*il fatto che un provvedimento amministrativo possa qualificarsi come affetto da nullità ai sensi dell'articolo 21-septies della legge 241 del 1990 non fa venir meno la necessità della sua rimozione per via giurisdizionale. Così, avuto riguardo all'evoluzione del presente contenzioso, la circostanza che, nella ipotesi ricostruttiva propugnata dal ricorrente, anche l'atto di aggiudicazione definitiva della sede farmaceutica comunale di Adelfia possa dirsi inficiato da nullità radicale non rende inutile la sua impugnativa. Va, anzi, affermato che proprio l'atto di aggiudicazione definitiva della sede farmaceutica, una volta rimasto inoppugnato nei termini decadenziali, produce l'effetto di consolidare una situazione giuridica in favore del controinteressato aggiudicatario di segno diametralmente opposto a quella della farmacia ricorrente. Non vi sono dubbi sul fatto che l'aggiudicazione definitiva della gara indetta dal Comune di Adelfia dovesse essere impugnata dalla farmacia ricorrente, proprio per evitare il prodursi di quell'effetto ulteriore del provvedimento amministrativo che si definisce inoppugnabilità, cioè la cristallizzazione di un dato assetto di interessi che può essere rimosso ormai solo in sede di autotutela. Si tratta, com'è noto, della conseguenza più evidente del principio di stabilità e certezza delle situazioni giuridiche instauratesi tra P.a. e privato in nome del quale un atto lesivo deve essere necessariamente portato all'attenzione del Giudice nel termine decadenziale previsto.*”

La decisione del TAR del capoluogo pugliese viene impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, il quale decide per la piena

Dinanzi al TAR PUGLIA, la farmacia con compagine societaria composta solo da privati, all'esito dell'uscita del socio Comune, ha impugnato diversi provvedimenti amministrativi che, a suo dire, erano affetti da nullità



legittimità dell'operato del Comune, individuando alcuni distinguo e con un accento all'articolo 9 della legge 475/1968.

Forme di gestione del servizio farmaceutico comunale

Le modalità di gestione delle farmacie comunali continuano a essere disciplinate dalla legge 2 aprile 1968, n. 475, in particolare dall'articolo 9, che al comma 1, così come sostituito dall'articolo 10 della legge 8 novembre 1991, n. 362, prevede che:

“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 [...]”.

La gestione del servizio farmaceutico comunale può avvenire, oltre che “a mezzo di società di capitali”, anche “in economia”, “a mezzo di azienda speciale” e “a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari”. Inoltre, la giurisprudenza amministrativa ha ammesso l'affidamento a terzi mediante concessione preceduta da gare ad evidenza pubblica.³

L'attività di gestione di una farmacia, la cui parte essenziale

3. Cons. Stato, Sez. III, sent. 13/11/2014 n. 5587.

consiste nella fornitura, dietro retribuzione, di medicinali per uso umano, soggetti o meno a prescrizione medica, nonché nella prestazione di consulenza in merito all'uso corretto e sicuro di detti medicinali, rientra nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici» di cui al citato articolo 19 della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Il d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività* (noto con l'appellativo Crescitalia), con l'articolo 11, rubricato "*Potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica, accesso alla titolarità delle farmacie, modifica alla disciplina della somministrazione dei farmaci e altre disposizioni in materia sanitaria*", al fine di favorire l'accesso alla titolarità delle farmacie da parte di un più ampio numero di aspiranti aventi i requisiti di legge, nonché di favorire le procedure per l'apertura di nuove sedi farmaceutiche, garantendo al contempo una più capillare presenza sul territorio del servizio farmaceutico, ha apportato modificazioni alla l. 2 aprile 1968, n. 475.⁴

La legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività.⁵

In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti). In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni.⁶

In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del

L'attività di gestione di una farmacia rientra nella nozione di «servizi sociali e altri servizi specifici» di cui al citato articolo 19 della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione

4. Quest'ultima legge dispone all'articolo 1, tra l'altro, che "*il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 3.300 abitanti*" e che "*ogni nuovo esercizio di farmacia deve essere situato ad una distanza dagli altri non inferiore a 200 metri e comunque in modo da soddisfare le esigenze degli abitanti della zona*". Il successivo articolo 2 prevede poi che "*al fine di assicurare una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate*".

5. Corte cost. sent. 31/10/2013 n. 255.

6. L'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, recante "*Norme concernenti il servizio farmaceutico*", così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività -, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che "*il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica*

rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza a adottare i bandi di concorso.⁷

I servizi pubblici locali, pertanto, continuano a essere disciplinati dalle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, e le partecipazioni pubbliche dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ciascuno secondo i rispettivi profili.

La gestione di una farmacia comunale non trova altrove alcuna qualifica come servizio sociale. Per quanto il servizio farmaceutico abbia un'innegabile funzione sociale, infatti, la giurisprudenza amministrativa qualifica la gestione di una farmacia comunale quale servizio pubblico di rilevanza economica. D'altra parte, la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, non contempla le farmacie tra i servizi sociali.

L'istituto della farmacia, che come noto è parte integrante del servizio sanitario nazionale e costituisce lo strumento attraverso il quale è erogata l'assistenza farmaceutica alla popolazione. L'ordinamento assegna all'ente il potere di istituire o meno la farmacia comunale, decisione che rientra nella discrezionalità che l'ente locale deve esercitare, evidentemente, in relazione agli interessi pubblici da perseguire e alla promozione dello sviluppo della comunità amministrata: tale facoltà risulta esercitata, nel caso in esame, coerentemente con le finalità evidenziate.

Alla società a totale partecipazione pubblica o mista, costituita o partecipata da un comune per la gestione delle farmacie di propria titolarità, dunque, dovranno essere applicate volta per volta tutte le pertinenti disposizioni dei decreti legislativi n. 267/2000, n. 201/2022 e n. 175/2016.⁸

La titolarità resta in capo al Comune

La corretta lettura dell'articolo 9 della legge 475/1968 rende evidente che la cd. *scissione tra titolarità e gestione della farmacia comunale* è insita nel modulo gestionale incentrato sull'affidamento dell'esercizio farmaceutico ad un soggetto formalmente terzo rispetto al Comune, quale è appunto la società di capitali a composizione mista pubblico-privata.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza, "*la società di ca-*

le zone nelle quali collocare le nuove farmacie ...").

7. Art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 - Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012.
8. Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia del. 23/10/2025 n.336.
9. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 29 novembre 2019, n. 13682.

pitali con partecipazione pubblica, indifferentemente se maggioritaria o minoritaria, seppur formalmente privata quanto a modello organizzatorio, si colloca comunque in un rapporto di stretta strumentalità rispetto all'ente pubblico che la costituisce ed agli interessi di cui quest'ultimo è attributario, così che detta "società mista" rappresenta il soggetto chiamato a gestire necessariamente il servizio pubblico (per il cui esercizio è stata costituita) con una dissociazione tra la titolarità del servizio (nella specie la titolarità del diritto d'esercizio farmaceutico ascritto al comune) e la gestione dello stesso (ascritto alla società di gestione), che trova il suo titolo non già in un rapporto di concessione, ma nel "munus publicum" che comporta l'affidamento diretto e privilegiato del servizio alla società appositamente costituita in un rapporto di ausiliarità con il titolare dell'esercizio, così da rendere compatibile il modulo di gestione societaria con la titolarità comunale della farmacia".⁹

Non può non condividersi la posizione della Massima Assise di giustizia amministrativa laddove afferma che rispetto alla esegesi della norma, più volte citata, la società Farmacia Comunale Adelfia non ha acquisito, all'atto della sua costituzione, la titolarità della sede farmaceutica comunale ma la sola gestione della stessa.

Non esiste nessun meccanismo traslativo/acquisitivo, in base al quale la titolarità della sede farmaceutica comunale, per effetto della dismissione da parte del Comune della sua partecipazione alla suddetta società, avrebbe dovuto trasferirsi in capo alla stessa, trasformando la sua natura pubblica in privata.