

Publicato il 01/06/2020

N. 03436/2020REG.PROV.COLL.
N. 07070/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7070 del 2019, proposto da Farmacia Farina del Dottor Farina Salvatore & C Snc, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Gianluca Marchionne, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti e domicilio fisico presso lo studio Andrea Papagni in Roma, via Emilio Faa' di Bruno, 15;

contro

Comune di Latina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Francesco Paolo Cavalcanti, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Elisa Caprio, dell'Avvocatura regionale e presso la stessa domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

nei confronti

Ordine dei Farmacisti della Provincia di Latina, Farmacia San Luca del Dott. Petrosino Francesco, Farmacia Travagliati del Dott. Travagliati Giancarlo non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 96/2019, resa tra le parti, non notificata, con la quale era respinto il ricorso proposto avverso la deliberazione municipale del Comune di Latina n. 125 del 22 febbraio 2018, nonché i motivi aggiunti avverso le deliberazioni della G. Reg. Lazio nn. 191 del 24 aprile 2018 e 317 del 21 giugno 2018;

e per il conseguente annullamento dei predetti atti e di quelli presupposti, connessi e conseguenti;

Visto l'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in l. n. 27 del 2020, con il quale sono state adottate nuove misure per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenente gli effetti in materia di giustizia amministrativa;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Latina e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza con modalità da remoto del giorno 30 aprile 2020 il Cons. Solveig Cogliani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I – Con l'appello riportato in epigrafe, la Farmacia appellante, premesse le vicende che hanno portato alla revisione delle farmacie nell'anno 2016, si duole in sostanza del fatto che – a suo dire – l'individuazione delle nuove sedi sarebbe avvenuta da parte del Comune in assenza dei pareri della ASL e dell'Ordine dei farmacisti.

La sentenza del Tribunale di prime cure aveva respinto il ricorso avverso la delibera di approvazione della revisione della pianta organica delle farmacie comunali, nella parte in cui era istituita la nuova sede nel “*quartiere dietro al Tribunale*” e gli atti connessi nonché i due ricorsi per motivi aggiunti avverso le delibere regionali che hanno dato atto dell'istituzione, proposti per illegittimità derivata.

In particolare il T.A.R. di Latina ha evidenziato che - a differenza dalla prospettazione di parte ricorrente – era stato reso favorevolmente il parere da parte della ASL, nonché da parte dell'Ordine dei farmacisti (nota prot. 8750/2018 e nota acquisita al prot. 17655000 del 21 dicembre 2017).

Ulteriormente il T.A.R. precisava i limiti di sindacabilità delle scelte di dislocazione del servizio farmaceutico. Ha, peraltro, evidenziato la compiutezza della motivazione della delibera gravata.

In questa sede l'appellante deduce, dunque, i seguenti vizi della sentenza di primo grado:

1 – errata interpretazione della fattispecie e delle circostanze fattuali, nonché della documentazione, errata e contraddittoria motivazione circa la violazione e falsa applicazione dell' art. 2 comma 1, l. n. 475/1968, come modificata dalla l. n. 27/2012 in quanto la sentenza avrebbe errato nel ritenere espressi i pareri da parte della ASL e dell'Ordine dei farmacisti; la Asl invece avrebbe unicamente accolto favorevolmente la decisione del Comune di considerare

favorevolmente per l'istituzione di una futura farmacia un diverso perimetro stradale rispetto a quello originariamente considerato (nota 1 febbraio 2018) e l'Ordine dei farmacisti avrebbe, poi, chiesto di motivare le scelte della sede (nota 27 dicembre 2017); ne deriverebbe che la decisione comunale, adottata in assenza dei pareri previsti, sarebbe illegittima;

2 – errata interpretazione delle circostanze fattuali, errata e contraddittoria motivazione circa l'asserito illegittimo esercizio della discrezionalità amministrativa da parte del Comune di Latina in quanto, in primo luogo il primo giudice avrebbe errato nel ritenere che l'Amministrazione appellata ha reso adeguato riscontro a quanto osservato dalla ASL a mezzo la nota prot. 269 del 4 gennaio 2018; le scelte dell'amministrazione in assenza di adeguata istruttoria dovrebbero dunque ritenersi illegittime; sarebbe mancata, peraltro, la valutazione della più ampia copertura del territorio comunale, avendo valutato l'Amministrazione, secondo l'appellante, unicamente il rapporto sulla popolazione residente nel territorio comunale, aggiornato in base ai dati risultanti dall'Ufficio anagrafe alla data del 24 ottobre 2017;

3 – errata interpretazione della fattispecie mediata, contraddittoria e/o carenza di motivazione con riferimento al rigetto dei motivi aggiunti in quanto il giudice di primo grado non avrebbe rilevato che la Giunta regionale avrebbe pedissequamente recepito la deliberazione del Comune di Latina ed avendo lo stesso considerato la deliberazione n. 317/2018, quale mera correzione di errore materiale della deliberazione n. 191/2018, mentre la seconda delibera sarebbe stata tesa a sanare un errore invalidante, operazione non consentita attraverso lo strumento della rettifica.

Si sono costituiti per resistere la Regione Lazio ed il Comune di Latina.

In particolare, il Comune appellato, nel richiamare le difese svolte in primo grado, ha contestato in primo luogo l'ammissibilità del ricorso introduttivo per quanto concerne l'istituzione della sede n. 34, per violazione del principio del *ne bis in idem*, in quanto tale questione avrebbe trovato definitiva sistemazione in base alla sentenza n. 1259/17, resa dal Consiglio di Stato in ordine alla legittimità della sua istituzione con deliberazione G.M. n. 231/12. Nessun obbligo sussisterebbe poi, in capo all'Amministrazione, di dare avviso dell'avvio del procedimento finalizzato alla revisione della pianta organica delle farmacie, stante il carattere programmatico a contenuto generale. Ancora il ricorso sarebbe infondato, in quanto l'istituzione delle due sedi sarebbe avvenuta secondo il criterio demografico-rapporto popolazione/numero esercizi autorizzabili. Nella specie dalla documentazione versata in atti il dato della popolazione al quale l'ente si riferiva era quello ufficiale (125.985 abitanti al 31 dicembre 2015) corrispondente ai dati ISTAT, tale da far 'scattare' l'istituzione di due nuovi esercizi. In materia l'Amministrazione avrebbe, dunque, godrebbe di ampia discrezionalità, sindacabile solo sotto il profilo dell'arbitrarietà, illogicità, irrazionalità, mancanti nella specie in esame. Ha, poi, sottolineato la correttezza delle conclusioni del primo giudice quanto alla sussistenza dei pareri previsti dalla normativa di riferimento.

Quanto ai motivi aggiunti, il Comune ha evidenziato la carenza di lesività autonoma delle deliberazioni gravate.

La Regione, con la propria memoria, ha peraltro, evidenziato che le due sedi farmaceutiche sono state istituite sulla base del criterio

demografico. La Regione si è limitata a recepire il contenuto dell'atto di G.M. senza esprimere valutazioni o pareri sulle scelte comunali, non avendo la possibilità di sindacare le scelte sulla localizzazione, trattandosi di competenza comunale.

Con ulteriore memoria la Farmacia appellante ha ribadito le proprie difese in vista dell'udienza cautelare.

Le parti, poi, hanno concordemente rinunciato alla trattazione in sede cautelare ed hanno chiesto il rinvio al merito, al fine della trattazione congiunta ad altra causa pendente presso questa Sezione, n. r.g. 3252/2019.

All'udienza del 12 marzo 2020 la causa è stata rinviata in ragione delle disposizioni emergenziali.

Essendo il contraddittorio integro, anche in considerazione delle difese espletate nella causa r.g. 3252/2019 sopra citata, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza da remoto del 30 aprile 2020.

II – Osserva, in via preliminare il Collegio, che non è condivisibile l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune, in quanto la sentenza n. 1250/17 di questo Consiglio si è pronunciata sugli atti, che seppur attinenti all'istituzione di nuove sedi farmaceutiche, sono risalenti al 2012.

III – Nel merito, l'appello è infondato.

IV - Ritiene il Collegio che la prospettazione di parte appellante non trova conferma negli atti di causa.

Infatti, per quanto d'interesse, la delibera gravata, nel prevedere l'istituzione della sede *“nel quartiere dietro il Tribunale”* specificando *“precisamente nelle seguenti vie: via Ezio dal civico 61 direzione sino al campo di baseball, via Virgilio, da via Cicerone - incrocio via Virgilio a via Cicerone incrocio via Ulpiano”* ha recepito quanto indicato dalla ASL nella nota

prot. 1575 del 4 gennaio 2018, in considerazione dello specifico esame del territorio, della densità degli abitanti, dei volumi delle ricette, delle farmacie attive e del flusso di accesso al servizio farmaceutico. Infatti di ciò dà atto la stessa ASL nella nota prot. n. 18750/2018, con la quale la ASL *“accoglie favorevolmente la decisione del Comune, comunicata con nota prot. N. 3250 del 09/01/2018 in riscontro a quanto osservato dalla ASL nella citata nota ASL Latina prot. N. 269 del 04/01/2018, di prendere in considerazione la proposta della ASL/2012”*.

Per quanto attiene al parere dell'Ordine dei farmacisti, nella nota del 21 dicembre 2017, lo stesso richiamava la precedente individuazione della localizzazione, come sopra specificata dalla ASL, chiedendo una motivazione per il caso di scostamento.

Va, altresì, precisato, come evidenziato dalla Regione, che quanto al dato numerico della popolazione l'istituzione delle nuove sedi trae fondamento nella rilevazione della popolazione residente al 31 dicembre 2015, conformemente ai dati ISTAT, come riportati nella nota circolare prot. n. 610905 del 7 dicembre 2016. Come già riferito, quanto all'individuazione delle aree di interesse, si era pronunciata la ASL competente, con le indicazioni che risultano seguite dall'Amministrazione comunale, proprio in riferimento alla massima accessibilità al servizio.

Di tale nota è fatta menzione nelle premesse della deliberazione municipale gravate, unitamente alle ulteriori informazioni assunte sulla distribuzione residente sul territorio derivanti dai dati forniti dall'Ufficio anagrafe in data 24 ottobre 2017.

Relativamente a tali dati, la parte appellante non svolge alcuna contestazione puntuale.

Ne consegue che risultano privi di fondamento i primi due motivi di appello.

V – Quanto alle censure elevate nei confronti delle deliberazioni regionali, deve, in via preliminare, evidenziarsi che – in disparte i profili di carenza di interesse, essendo stati censurati tali atti eminentemente per illegittimità derivata – con l’atto di rettifica del 21 giugno 2018, così correttamente qualificato, la Regione si è limitata a sostituire le parole “*istituisce*” con “*conferma*” con “*prende atto della istituzione*” e “*della conferma*”, in conformità al riparto di competenze tra Regione e Comune nella materia oggetto di esame. Del resto, al di là di una formalistica prospettazione fattane da parte appellante, la deliberazione non fa che ‘riallineare’ le espressioni contenute nella deliberazione n. 191 a quanto correttamente avvenuto in ambito procedimentale.

Con riguardo alle censure della condotta regionale, questa Sezione non può che ribadire il proprio orientamento: “*la scelta del legislatore statale di attribuire ai Comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde all’esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività alla quale concorrono plurimi fattori diversi dal numero dei residenti, quali in primo luogo l’individuazione delle maggiori necessità di fruizione del servizio che si avvertono nelle diverse zone del territorio, le correlate valutazioni di situazioni ambientali, topografiche e di viabilità, le distanze tra le diverse farmacie, le quali sono frutto di valutazioni ampiamente discrezionali, come tali inerenti all’area del merito amministrativo, rilevanti ai fini della legittimità soltanto in presenza di chiare ed univoche figure sintomatiche di eccesso di potere, in particolare sotto il profilo dell’illogicità manifesta e della contraddittorietà*” (Sent. n. 1250/2017, richiamata dalla difesa comunale).

Nella specie, dunque, la Regione correttamente ha dato atto della localizzazione operata dall'Amministrazione comunale, a seguito dell'istruttoria e dell'acquisizione dei pareri, per come sopra precisato.

VI - Da quanto sin qui considerato, risulta evidente che non solo il procedimento seguito dal Comune non è carente dei richiesti pareri, ma, altresì, che l'Amministrazione ha inteso recepire le osservazioni della ASL e dell'Ordine, motivando idoneamente in ordine alle prospettate esigenze territoriali di diffusione del servizio.

VII - Pertanto, l'appello deve essere respinto.

VIII – In considerazione della contestuale decisione del separato giudizio sopra indicato, avente riguardo, seppure con riferimento ad una differente pronunzia, profili di analoghi, ritiene il Collegio di compensare in parte le spese del presente giudizio e di condannare la parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di complessivi euro 2000,00 (duemila/00) da dividersi in parti eguali tra le Amministrazioni costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata.

Compensate in parte le spese del presente grado, condanna la parte appellante al pagamento delle spese, nella misura complessiva di euro 2000,00 (duemila/00) da dividersi in parti eguali tra le Amministrazioni costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 aprile
2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Solveig Cogliani

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO