

Pubblicato il 19/04/2022

N. 02900/2022REG.PROV.COLL.

N. 00446/2019 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 446 del 2019, proposto dall'Associazione Titolari di Farmacie di Ferrara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Cammelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Ferrara, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Guido Fiorentino, Barbara Montini ed Edoardo Nannetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Fiorentino in Roma, via Tibullo;

la Regione Emilia Romagna e l'Azienda Usl di Ferrara, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

nei confronti

della s.r.l. A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Gualandi e Francesca Minotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, sede di Bologna (Sezione Seconda), n. 487/2018.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ferrara e della s.r.l. A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2022 il Cons. Umberto Maiello e dato atto della presenza, ai sensi di legge, degli avvocati delle parti come da verbale dell'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per l'Emilia Romagna, la Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani, la Federfarma Emilia Romagna e l'Associazione titolari di farmacie di Ferrara impugnavano, unitamente agli atti presupposti e connessi, i provvedimenti sindacali del 10 e 11 aprile 2014, con i quali il Comune di Ferrara autorizzava la Farmacia Comunale, denominata "*Comunale n. 1 Porta Mare*" e ubicata in Corso Porta Mare n. 114, di cui è titolare l'A.F.M. - Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., ad ampliare il proprio esercizio e, per l'effetto, ad aprire i nuovi locali ubicati in Ferrara, in Corso Porta Mare n. 106/108, fisicamente disgiunti da quelli già in uso, ma "*che costituiscono parte integrante della Farmacia Comunale "Comunale n. 1 Porta Mare"*".

1.1. Con successivo atto recante motivi aggiunti, i suddetti ricorrenti impugnavano anche il provvedimento sindacale del 16 giugno 2014 con cui il medesimo Comune integrava i precedenti provvedimenti, delimitando gli effetti dell'autorizzazione e "*autorizzando, nei suddetti locali, esclusivamente l'espletamento delle attività di vendita parafarmaci, prenotazioni CUP ed eventuali futuri servizi nel rispetto della vigente normativa in materia di "Farmacia dei Servizi" in premessa richiamata*".

1.2. Con il ricorso principale, le ricorrenti si dolevano dell'elusione dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, sia in proprio favore che a vantaggio degli altri operatori controinteressati, stigmatizzando anche il fatto che l'Autorità comunale avesse definito il procedimento immediatamente dopo la presentazione dell'istanza e in assenza di una compiuta istruttoria. Nel merito, ad avviso delle ricorrenti, con gli atti del 10 e 11 aprile 2014 il Comune avrebbe di fatto consentito all'A.F.M. S.r.l., società partecipata al 100% dal medesimo Ente locale, l'apertura di una nuova farmacia in Corso Porta Mare n. 106/108, così duplicando l'esercizio già attivo in Corso Porta Mare, n. 114, nella veste simulata di un ampliamento qui non configurabile, stante la non contiguità dei locali in questione.

1.3. L'atto di integrazione del Comune del 16 giugno 2014, impugnato dalle ricorrenti con motivi aggiunti, confermerebbe l'illegittimità di quelli originari, dai quali muterebbe, in via derivata, i medesimi vizi.

L'Amministrazione avrebbe, invero, preso atto dell'illegittimità dei pregressi provvedimenti.

Le parti ricorrenti proponevano, altresì, domanda di risarcimento del danno e istanza istruttoria ai fini dell'accertamento della natura dell'attività svolta dalla società controinteressata all'interno dei nuovi locali.

2. Con la sentenza n. 487/2018, qui appellata, il TAR per l'Emilia Romagna, dopo aver assorbite le questioni di rito, ha respinto il ricorso ritenendolo infondato.

Il giudice di prime cure ha, infatti, assegnato rilievo dirimente al fatto che con il provvedimento integrativo, oggetto dei motivi aggiunti, il Comune avesse specificato e chiarito che l'esercizio di cui trattasi, piuttosto che integrare una nuova farmacia, aveva dato luogo ad un'ulteriore e diversa attività commerciale, volta esclusivamente alla attività di vendita parafarmaci, prenotazioni CUP ed eventuali futuri servizi tra quelli individuati dalla l. n. 69 del 2009.

2.1. Da tali premesse il TAR ha, dunque, tratto il corollario che *".. in assenza di un procedimento volto all'istituzione di una farmacia, non possono invocarsi tutte le disposizioni a presidio della corretta gestione delle piante organiche delle sedi farmaceutiche e relative assegnazioni"*.

2.2. In coerenza con tali statuizioni ha, dunque, escluso la violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento *"sia perché nel caso di specie, come si è visto, non si era in presenza di un'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione all'apertura di una nuova farmacia, sia perché difettava, in capo ai ricorrenti, un'effettiva posizione di controinteressati procedurali"*.

3. Avverso il suindicato *decisum*, con il mezzo qui in rilievo, la sola Associazione titolare di farmacie di Ferrara (le altre ricorrenti non hanno proposto impugnativa), dopo aver preliminarmente ricostruito il quadro giuridico di riferimento e argomentato sulla propria legittimazione ad agire, ha articolato i seguenti motivi di gravame:

a) *"Error in procedendo e error in iudicando carenza di attività istruttoria, carenza di motivazione"*.

Il TAR, non avendo accolto l'istanza istruttoria avanzata dall'appellante circa la reale natura dell'attività svolta dalla società controinteressata nei locali comunali siti in Corso Porta Mare n. 106/108, avrebbe acriticamente recepito la tesi delle controparti, basando il proprio convincimento in ordine all'affermata inconfigurabilità di una nuova farmacia sul solo contenuto dispositivo del provvedimento del Comune di Ferrara del 16 giugno 2014. Quella svolta in Corso Porta Mare n. 106/108 sarebbe, tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, una vera e propria attività di esercizio di una farmacia;

b) *"Violazione di legge (artt. 1, 2, 4, 7, 8, 9,10 e 13 della l. n. 241 del 1990; artt. 11 e 23 d.lgs. n. 33 del 2013; art. 1, commi 15 e ss. l. n. 190 del 2012); eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione delle regole di trasparenza"*.

Il TAR avrebbe errato nel ritenere non necessario, nel caso di specie, il coinvolgimento dell'appellante – titolare di un interesse qualificato e differenziato – nel procedimento amministrativo funzionale all'adozione degli atti impugnati. La mancata pubblicità dei provvedimenti presupposti concernenti l'acquisizione e la sistemazione dei locali, la concessione dei medesimi all'A.F.M. S.r.l., così come la gestione del procedimento di ampliamento e apertura della nuova sede, definito in pochi giorni, provverebbero l'assoluta carenza di istruttoria in ordine alla fattibilità dell'ampliamento della farmacia "Comunale n. 1 Porta Mare" e la violazione delle regole di trasparenza. Il dedotto difetto di attività istruttoria invaliderebbe altresì l'atto del Comune del 16 giugno 2014 attraverso cui l'Amministrazione si sarebbe limitata a circoscrivere solo formalmente le attività che possono essere svolte all'interno dei nuovi locali;

c) *"Violazione di legge (artt. 104 e ss. r.d. n. 1265 del 1934; artt. 1 e ss. l. n. 475 del 1968; art. 11 d.l. n. 1 del 2012; artt. 1-6 e 27,28,30 della l.r. Em. Rom. n. 19 del 1982; art. 48, c. 29, d.l. n. 269 del 2003; art. 4 l. n. 361 del 1991; d.P.C.M. n. 298 del 1994); eccesso di potere per sviamento sotto un duplice profilo: difetto dei presupposti di fatto e di diritto; travisamento; difetto di motivazione e violazione art. 3, legge n. 241/1990 per totale inadeguatezza e illogicità della motivazione"*.

Nel caso in esame non vi sarebbe stato alcun ampliamento, bensì la realizzazione di una vera e propria nuova sede farmaceutica. Ciò emergerebbe, anzitutto, da una serie di indici non considerati dal giudice di prime cure, tra cui alcuni scontrini che attesterebbero la vendita di farmaci all'interno dei nuovi locali. Eloquente sarebbe altresì il rinvenimento di una planimetria di variante riferita ad una "succursale della farmacia Porta Mare".

Tanto troverebbe conferma anche nel richiamo, ivi contenuto, alla legge n. 475/1968, nonché nel riferimento alla distanza da altre farmacie. Il successivo provvedimento del 16 giugno 2014 sarebbe stato adottato dall'Amministrazione al solo fine di celare l'apertura della nuova farmacia precedentemente autorizzata.

Gli atti impugnati violerebbero la disciplina sul numero contingentato delle farmacie territoriali, non avendo l'Amministrazione operato alcuna valutazione preventiva, né sulla base della popolazione né sulla base della topografia. Qualora, peraltro, la farmacia in questione si intendesse come una succursale, risulterebbe comunque violata anche la specifica disciplina dettata per siffatte evenienze dall'art. 116 del T.U.L.S. Trattandosi di una farmacia pubblica non sarebbe stato rispettato neppure il criterio della prelazione da parte dei Comuni di cui all'art. 9 della legge n. 475/1968 con il limite della deroga di cui all'art. 11, comma 3, del d.l. n. 1/2012 convertito con la legge n. 27/2012. Risulterebbe violato, infine, il principio fondamentale che prevede che le farmacie vacanti e quelle di nuova istituzione vengano comunque messe a concorso;

d) *"Eccesso di potere sotto ulteriori profili e violazione di legge (artt. 104 e ss. r.d. n. 1265 del 1934; artt. 1 e ss. l. n. 475 del 1968; art. 11 d.l. n. 1 del 2012; artt. 1-6 e 27, 28, 30 della l.r. Em. Rom. n. 19 del 1982)"*.

L'Amministrazione avrebbe violato il principio secondo cui la farmacia costituisce un'entità unica e non frazionabile e avrebbe sviluppato un procedimento contraddistinto da manifesta incoerenza oltre che in distonia con il principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi: i provvedimenti del 10 e 11 aprile 2014, inoltre, richiamerebbero un parere dell'Ufficio Regionale (nota 235148 del 10 ottobre 2008) che tuttavia si sarebbe espresso su una fattispecie del tutto differente da quella oggetto di contestazione, concernente, in particolare, la possibilità di utilizzare alcuni locali non attigui alla farmacia "Comunale n. 1 Porta Mare" come mero deposito.

3.1. La parte appellante ha, altresì, rinnovato la pretesa risarcitoria, insistendo comunque anche per un approfondimento istruttorio già richiesto in prime cure.

Segnatamente, a fondamento dell'azionata pretesa risarcitoria l'appellante deduce che i provvedimenti impugnati avrebbero determinato un danno consistente nello sviamento della clientela. Tale danno sarebbe reso evidente dall'incremento degli incassi che la stessa amministrazione ha dichiarato di voler conseguire.

4. Resiste in giudizio la controinteressata A.F.M. S.r.l., che ha eccepito la carenza di legittimazione attiva e di interesse al ricorso dell'Associazione titolari di farmacie di Ferrara.

5. Analoghe conclusioni sono state rassegnate dal Comune di Ferrara.

6. Le parti hanno presentato memorie a sostegno delle rispettive tesi e all'udienza del 7 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'appello va respinto.

8. In via preliminare, deve essere scrutinata l'eccezione già sollevata in prime cure, e qui riproposta ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 101 comma 2 del c.p.a., della mancanza di legittimazione ad agire dell'Associazione appellante costituita tra i titolari di farmacia della Provincia di Ferrara.

8.1. Com'è noto, gli enti collettivi hanno come fine statutario la tutela di interessi collettivi, ovvero interessi comuni a più soggetti che si associano come gruppo o come categoria per realizzare i fini del gruppo stesso. Tali enti si distinguono tanto dai singoli associati quanto dalla comunità generale. L'interesse collettivo, dunque, deve essere un interesse riferibile al gruppo in sé, che, da parte sua, non può avere una dimensione occasionale. Si è, di recente, evidenziato che *L'interesse diffuso del quale si sta discorrendo è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di "tutti" in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri. Ciò chiarito, l'interesse sostanziale del singolo, inteso quale componente individuale del più ampio interesse diffuso, non assurge ad una situazione sostanziale "personale" suscettibile di tutela giurisdizionale (non è cioè protetto da un diritto o un interesse legittimo) posto che l'ordinamento non può offrire protezione giuridica ad un interesse sostanziale individuale che non è in tutto o in parte esclusivo o suscettibile di appropriazione individuale. E' solo proiettato nella dimensione collettiva che l'interesse diviene suscettibile di tutela, quale sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria, e che dunque si dota della protezione propria dell'interesse legittimo, sicché - per tornare alla critica mossa dall'orientamento giurisprudenziale citato, incentrata sull'asserita violazione dell'art. 81 c.p.c. - seppur è lecito opinare circa l'esistenza o meno, allo stato dell'attuale evoluzione sociale e ordinamentale, di un interesse legittimo collettivo, deve invece recisamente escludersi che le associazioni, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un "diritto" di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna (cfr. Cons. St., Adunanza Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6). L'interesse, dunque, deve essere differenziato e, conseguentemente, la lesione di tale interesse legittima al ricorso l'organizzazione in quanto tale.*

In *subiecta materia* è poi *ius receptum* in giurisprudenza il principio secondo cui nel processo amministrativo per la legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi si rivela necessario che:

a) la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati;

b) l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbe automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio; resta infine preclusa ogni iniziativa giurisdizionale sorretta dal solo interesse al corretto esercizio dei poteri amministrativi, occorrendo un interesse concreto ed attuale (imputabile alla stessa associazione) alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dal provvedimento controverso (cfr. Cons. St., Adunanza Plenaria, 2 novembre 2015, n. 9; 27 febbraio 2019, n. 2). La perdurante predicabilità di forme di tutela di interessi diffusi ove suscettivi di un processo di cd. collettivizzazione a mezzo della entificazione della comunità di riferimento è stata, poi, di recente ulteriormente ribadita da questo Consiglio in composizione plenaria anche laddove non vi sia un atto di rango legislativo che ciò esplicitamente riconosca (cfr. Cons. St., Adunanza Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6, già sopra citata).

8.2. Orbene, applicando questi principi al caso che occupa deve, anzitutto, premettersi che l'Associazione appellante è un'associazione costituita tra i titolari di farmacia della Provincia di Ferrara che ha come scopo quello di *"tutelare gli interessi sindacali, tecnici ed economici dei titolari di farmacia nonché provvedere per conto dei singoli associati a prestazioni di carattere amministrativo e contabile e di assistenza in materia fiscale e di amministrazione del personale"* (cfr. art. 3 lettera a) dello Statuto), di rappresentare gli associati nei confronti di soggetti terzi (lettera b), di designazione di rappresentanti comuni in senso ad organi collegiali (lettera c), di collaborare in sede nazionale con la Federazione di categoria, di esercitare funzioni residuali (lettera e).

8.3. La lettura del predetto atto non consente, dunque, di cogliere con la dovuta immediatezza la diretta pertinenza della *quaestio iuris* dedotta in questa sede con il perimetro delle specifiche missioni istituzionali che, sul piano soggettivo, valgono a differenziare la posizione della detta Associazione e alla quale resta rigidamente ancorata la condizione della legittimazione ad agire.

E, invero, la questione controversa dell'ampliamento di una farmacia già attiva in una ben definita zona del territorio comunale, in mancanza di una specifica interferenza con gli scopi statuari dell'Ente, non si risolve in una lesione

diretta della sfera giuridica dell'associazione, non potendo qui nemmeno evocarsi, in via automatica e presuntiva, un interesse oppositivo omogeneo e trasversale, condiviso dall'intera categoria degli associati, alla salvaguardia dei principi di concorrenzialità siccome declinabili in maniera evidentemente differenziata a seconda dei distinti ambiti territoriali di riferimento dei singoli iscritti.

Deve, infatti, qui essere ribadito come rilievo dirimente per comprovare la legittimazione dell'Associazione resti la necessità di accreditare un interesse omogeneo comune all'intera categoria, non potendo il ricorso attingere a problematiche concernenti singoli iscritti ovvero a questioni capaci di dividere la categoria in posizioni differenziate (Cons. St., Ad. Plen., 27 febbraio 2019, n. 4).

8.4. E' comunque decisivo considerare che, allorquando vi sono molteplici soggetti legittimati ad impugnare un provvedimento, il ricorso proposto da un soggetto che intenda in qualche modo rappresentarli si manifesta in contrasto con il divieto di sostituzione processuale, applicabile anche nel processo amministrativo.

La giurisprudenza di questo Consiglio – sin da quando vi fu l'impugnazione della delibera del C.I.P.E. che dispose l'aumento del prezzo dei gettoni telefonici - ha da tempo chiarito che una associazione spontanea non è di per sé legittimata, se la sua iniziativa processuale sostituisce quella dei soggetti effettivamente lesi dall'atto impugnato.

8.5. Inoltre, sotto distinto profilo, e per come verrà ulteriormente ribadito nella disamina dei profili di merito della *res controversa*, deve poi anticiparsi che, come correttamente evidenziato dal giudice di prime cure, il provvedimento comunale del 16 giugno 2014 ha definitivamente chiarito che nei locali ubicati in Corso Porta Mare n. 106/108 la società controinteressata può svolgere esclusivamente le attività di “*vendita parafarmaci, prenotazioni CUP ed eventuali futuri servizi nel rispetto della vigente normativa in materia di Farmacie dei Servizi*”.

Si tratta evidentemente di attività che, non comprendendo in alcun modo la vendita di farmaci, non sono per definizione in regime di concorrenza con il bacino di interesse dell'Associazione, la cui finalità è quella di tutelare gli interessi sindacali, tecnici ed economici dei titolari di farmacie site nella Provincia di Ferrara

8.6. In ragione di quanto fin qui evidenziato la domanda dell'Associazione ricorrente si rivela inammissibile per carenza di legittimazione attiva e di interesse.

9. Inoltre, l'appello risulta anche infondato.

9.1. Le considerazioni dell'appellante si basano su una premessa non condivisa dal Collegio, vale a dire che l'Amministrazione comunale di Ferrara – condividendo la “simulazione” perseguita dalla controinteressata A.F.M. S.r.l. e consistita nella prospettazione di un mero ampliamento funzionale dell'esercizio in essere attraverso l'abilitazione aggiuntiva alla vendita di parafarmaci, prenotazioni CUP ed eventuali futuri servizi – abbia in realtà autorizzato l'apertura di una nuova farmacia in violazione della disciplina di settore sul contingentamento delle farmacie si dà consentire alla società appellata di duplicare la propria attività, con grave danno per gli altri farmacisti della zona e consistente nello sviamento della clientela.

9.2. Tale ricostruzione si infrange, però, contro l'inequivocabile contenuto precettivo degli atti autorizzatori qui in contestazione, compiutamente delimitati nei loro effetti dal provvedimento comunale del 16 giugno 2014 a mente del quale si è precisato che nei locali aggiuntivi risultano autorizzati “*esclusivamente l'espletamento delle attività di vendita parafarmaci, prenotazioni CUP ed eventuali futuri servizi nel rispetto della vigente normativa in materia di “Farmacia dei Servizi” in premessa richiamata*”.

9.3. D'altro canto, l'opposta tesi dell'attivazione di una nuova e distinta farmacia nemmeno trova persuasivi elementi di riscontro nel pregresso, articolato iter preparatorio.

La disamina degli atti consente, infatti, di chiarire che la richiesta di ampliamento in locali disgiunti, ma posti nelle immediate vicinanze rispetto alla sede della farmacia “Comunale n. 1 Porta Mare”, trae origine dall'impossibilità di realizzare un ampliamento in locali attigui in ragione della localizzazione della farmacia all'interno delle mura di Ferrara, dichiarate dall'Unesco “Patrimonio dell'Umanità” e dunque rigidamente vincolate.

L'ambito operativo sotteso all'ampliamento in questione risulta al contempo definito, sul piano funzionale, fin dall'attivazione del procedimento, e cioè dal 6 marzo 2012, quando, con nota prot. n. 313, la società controinteressata inviava la richiesta preliminare per l'acquisizione dei nuovi locali sottolineando “la necessità di trasferire parzialmente in questi locali, una volta opportunamente riadattati, parte delle attività che attualmente viene svolta in farmacia ed in particolare la vendita di parafarmaci e lo svolgimento del CUP” al fine di “ampliare la gamma di servizi ai propri utenti”, specificando inoltre che “i locali verranno attrezzati anche per accogliere eventuali nuovi servizi”.

Nella successiva richiesta di parere alla Regione del 21 marzo 2012, l'Azienda U.S.L. di Ferrara specificava che i locali sarebbero stati adibiti “alla attività di vendita di parafarmaci, prenotazioni CUP e Farmacia dei servizi”, precisando che tali locali soddisfacevano i criteri di distanza previsti per legge e che sarebbero divenuti parte integrante della farmacia esistente, pur essendo ubicati di fronte alla sede già autorizzata.

Esprimendosi con parere positivo, la Regione affermava che “l'organizzazione dell'attività della farmacia in locali disgiunti non pare in contrasto con la normativa vigente e con le finalità dalla stessa tutelate”.

Seguiva quindi l'approvazione da parte del Comune di Ferrara dello schema di concessione dei locali alla società controinteressata, con delibera G.C. n. 596 del 29 ottobre 2013; soltanto a quell'epoca, infatti, i locali oggetto di trattative si rendevano disponibili, essendo in precedenza utilizzati da un altro concessionario. Tanto nell'atto di Giunta quanto nella concessione vera e propria veniva peraltro evidenziata la finalità dell'ampliamento, consistente nell'implementazione dei servizi erogati.

Il 20 marzo 2014, quindi, la società presentava l'istanza di autorizzazione e, con atto del 10 aprile 2014, il Comune autorizzava l'ampliamento dei locali, dando atto dell'iter procedurale seguito, ribadendo che la finalità del medesimo

era l'“erogazione di nuovi servizi alla cittadinanza” e confermando che i locali sarebbero stati ubicati “nell'ambito della stessa sede territoriale per cui fu concessa l'autorizzazione dell'esercizio farmaceutico”. All'autorizzazione all'ampliamento faceva quindi seguito quella all'apertura dei nuovi locali con atto dell'11 aprile 2014, con la precisazione, ancora una volta, che tali locali “costituiscono parte integrante” della farmacia comunale esistente. Con atto del 16 giugno 2014, come già sopra anticipato, il Sindaco integrava le precedenti autorizzazioni, chiarendo che esse concernono “*esclusivamente l'espletamento delle attività di vendita parafarmaci, prenotazioni CUP ed eventuali futuri servizi nel rispetto della vigente normativa in materia di “Farmacia dei servizi” in premessa richiamata*”.

9.4. Trova, dunque, conferma la ricostruzione del giudice di prime cure che, disattendendo la tesi di parte ricorrente, ha qualificato la fattispecie, in linea con le eccezioni delle parti resistenti, nei termini di un mero ampliamento delle attività di una farmacia già esistente, ancorché da espletarsi in locali disgiunti e all'interno dei quali, tuttavia, proprio per non duplicare il numero di esercizi farmaceutici attivi in zona, è possibile offrire unicamente servizi diversi dalla vendita di farmaci e propri di una parafarmacia.

9.5. Né ad un diverso approdo può pervenirsi in via indiretta, per effetto cioè della valorizzazione di dati esterni agli atti del procedimento e che rifletterebero, secondo parte appellante, una qualificata valenza indiziaria, avendo le parti resistenti replicato in modo convincente su ciascuno dei profili dedotti con il mezzo qui in rilievo.

Segnatamente, l'appellante ha dedotto, anzitutto, la circostanza della emissione di due scontrini relativi alla vendita di farmaci in data 29 maggio 2014, accadimento che le parti resistenti derubricano come episodio isolato verificatosi nell'imminenza dell'apertura e comunque in epoca antecedente all'adozione del provvedimento integrativo del 16 giugno 2014 con cui il Comune ha definitivamente chiarito le attività che possono essere legittimamente svolte nei nuovi locali.

L'appellante ha, altresì, prodotto un ulteriore scontrino datato 2019 e che, però, eccepiscono le parti resistenti, sarebbe stato emesso per l'acquisto (non già di un farmaco bensì) di una barretta energetica, non potendo nemmeno assumere rilievo la circostanza che il suddetto documento fiscale rechi l'intestazione “A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. - Farmacia 1”, non essendo tale circostanza idonea a dimostrare né la vendita di farmaci né tantomeno l'asserita apertura di una nuova farmacia, provando tutt'al più che si tratta di un'unica farmacia che ha semplicemente ampliato le proprie attività.

Quanto, poi, al cartello affisso fuori dai nuovi locali durante il periodo emergenziale per epidemia da covid, recante la scritta “in questa farmacia possono entrare al massimo n. 4 clienti - A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara S.r.l.”, le parti resistenti hanno ragionevolmente opposto che la farmacia ha predisposto un unico modello di avviso per entrambe le sedi senza che si rendesse necessario, considerato l'unico scopo di disciplinare l'accesso della clientela, definire quale fosse la natura delle attività svolte all'interno dei diversi locali.

Né infine può assegnarsi rilievo alla circostanza che una planimetria relativa ai lavori di adeguamento dei locali riportasse come destinazione quella di “succursale” della farmacia esistente: è, infatti, di tutta evidenza l'inettitudine della divisata formula di sintesi, apposta su documenti non conferenti ai fini qui in rilievo da soggetti nemmeno abilitati a riprodurre le reali intenzioni commerciali della società committente, ad ingenerare elementi di prova.

9.6. D'altro canto, l'oggetto del presente giudizio riguarda la legittimità degli atti e non le condotte che eventualmente vi siano state, in contrasto con i titoli abilitativi.

10. Quale diretto corollario di quanto fin qui evidenziato ne discende la condivisibilità anche della statuizione del giudice di prime cure laddove ha rilevato che, nel caso in esame, nessuna comunicazione di avvio del procedimento avrebbe dovuto essere inoltrata all'appellante, sia perché non si era in presenza di un'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione all'apertura di una nuova farmacia, sia perché difettava, in capo all'appellante, la posizione differenziata di soggetto controinteressato.

11. Parimenti, non sono fondate le residue censure concernenti l'asserita violazione delle regole di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33 del 2013, non essendo stata adeguatamente contestata la circostanza dell'avvenuta pubblicazione dell'istanza di ampliamento nell'Albo Pretorio Comunale e in quello della Azienda U.S.L. di Ferrara per 15 giorni consecutivi, così come previsto dall'art. 1 della legge n. 362/1991, il cui quinto comma disciplina la pubblicità dell'analoga istanza di trasferimento di una farmacia.

12. Né si riscontrano profili di illegittimità dell'azione amministrativa a cagione del rilascio delle autorizzazioni qui in contestazione in un tempo contenuto e pari a circa 20 giorni. Tale tempistica, lungi dall'accreditare con inaccettabile pretesa di automaticità un difetto di istruttoria, è agevolmente spiegabile con la circostanza che l'Amministrazione aveva avuto modo di vagliare la fattibilità dell'ampliamento sin dal 2012.

13. Quanto, poi, alle lamentate incertezze nella conduzione del procedimento, accreditate dall'appellante anche in ragione dei riferimenti non sempre pertinenti alla disciplina di settore, va osservato che l'oggetto peculiare dei provvedimenti in contestazione (*id est* ampliamento di una farmacia preesistente rispetto ad attività diverse dalla vendita dei farmaci), non regolamentato *ex professo* da una disciplina puntuale, se da un lato vale a la scelta del Comune di Ferrara di ritagliarsi una cornice procedimentale sulla scorta dei modelli legali mutuati dalla disciplina generale in tema di apertura di farmacie al contempo non può che svincolare le determinazioni qui in rilievo dai vincoli da essa previsti che non sono strettamente connessi alla distinta e più contenuta finalità abilitativa qui perseguita.

Conclusivamente, l'appello va respinto.

Le spese seguono la regola della soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 446 del 2019, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di giudizio liquidate in € 3.000,00 (tremila/00) in favore di ciascuna delle controparti costituite e, dunque, nella misura complessiva di € 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

L'ESTENSORE

Umberto Maiello

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO