

Publicato il 02/05/2022

N. 03410/2022REG.PROV.COLL.

N. 06292/2021 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 6292 del 2021, proposto da Farmacie Scaramella s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocata Mariangela Di Giandomenico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Elisa Caprio, presso i cui uffici è domiciliata *ex lege* in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27;

Città di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocata Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Sanitaria Locale Roma 5, non costituita in giudizio;

Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Farmacia delle Genziane s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Gustavo Gianni Bacigalupo e dall'Avvocato Romina Raponi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Romina Raponi in Roma, via Vittoria Colonna, n. 32;

Giulia Andriani, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 4527 del 16 aprile 2021 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II-bis, che ha respinto il ricorso proposto in primo grado dall'odierna appellante contro:

- il decreto del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio n. reg. gen. 5 del 13 novembre 2019, non comunicato, pubblicato sull'Albo Pretorio del Comune in pari data, avente ad oggetto il "*Riconoscimento titolarità e diritto di esercizio della XXII^a sede farmaceutica a favore della Società "FARMACIA DELLE GENZIANE SRL"*";

- ogni atto presupposto e connesso, ivi compresi gli atti citati nel decreto;

- in via subordinata e *in parte qua*, la Delibera di Giunta Comunale n. 98 del 27 aprile 2012 del Comune di Guidonia Montecelio, ove interpretata, a seguito della emanazione del decreto del Sindaco del Comune, in termini sfavorevoli per l'appellante.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Città di Guidonia Montecelio e di Regione della Lazio e di Farmacia delle Genziane s.r.l.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2022 il Consigliere Massimiliano Noccelli;

viste le conclusioni delle parti come da verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante, Farmacie Scaramella s.r.l., ha chiesto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), di annullare, previa sospensione dell'efficacia, il decreto n. 5 del 13 novembre 2019 del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio, avente ad oggetto il "*riconoscimento titolarità e diritto di esercizio della XXII^a sede farmaceutica a favore della società Farmacia delle Genziane s.r.l.*" ed ogni atto presupposto o connesso, compresi:

a) il parere tecnico-sanitario positivo reso dall'Azienda Sanitaria Locale di Roma 5 in data 29 agosto 2019;

b) la determinazione del 12 aprile 2019 con cui la Regione Lazio ha concesso la proroga all'apertura della sede farmaceutica;

c) la nota della Polizia Municipale del 29 ottobre 2019.

1.1. In via subordinata, la ricorrente ha anche impugnato la delibera n. 98 del 27 aprile 2012 della Giunta Comunale di Guidonia Montecelio, chiedendo la condanna dell'amministrazione comunale al risarcimento dei danni cagionati dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa e l'accesso a tutti gli atti e documenti di cui all'istanza dell'8 ottobre 2019, non ancora messi a sua disposizione dal Comune.

1.2. A sostegno delle sue domande, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

1) la violazione e falsa applicazione degli artt. 97 della Costituzione e 16 e 41 della Carta di Nizza, degli artt. 1, 2 e 3 della l. n. 241 del 1990 e degli artt. 1 e 2 della l. n. 475 del 1968, la violazione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità, assoluto difetto di istruttoria e carenza di motivazione e, in subordine, l'illegittimità *in parte qua* della delibera di G.C. del 2012 per i medesimi motivi;

2) sotto altro profilo, la violazione e falsa applicazione degli artt. 97 della Costituzione e degli artt. 16 e 41 della Carta di Nizza, degli artt. 1, 2 e 3 della l. n. 241 del 1990 e degli artt. 1 e 2 della l. n. 475 del 1968, la violazione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità, ragionevolezza dell'azione amministrativa nonché dei principi di certezza dei rapporti giuridici e del legittimo affidamento;

3) quanto all'accesso ai documenti amministrativi, la violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990, la violazione del principio di trasparenza, la violazione del diritto di difesa.

1.3. Si sono costituiti nel primo grado del giudizio la Regione Lazio, che ha sottolineato la propria estraneità alla controversia, nella quale non risultano impugnati suoi provvedimenti, la controinteressata, Farmacia delle Genziane s.r.l., e il Comune di Guidonia Montecelio, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità e, nel merito, in ogni caso, l'infondatezza del ricorso.

1.4. In risposta alla richiesta di accesso, il Comune ha anche depositato tutti i documenti inerenti la vicenda in esame.

1.5. Con l'ordinanza n. 244 del 16 gennaio 2020 il Tribunale ha preso atto della rinuncia della ricorrente all'istanza cautelare.

1.6. Con la sentenza n. 4527 del 16 aprile 2021, infine, il Tribunale ha respinto il ricorso e la connessa domanda risarcitoria, ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, la domanda di accesso agli atti e ha condannato la ricorrente a rifondere le spese di lite nei confronti del Comune di Guidonia Montecelio e di Farmacia delle Genziane s.r.l.

2. La sentenza ha ritenuto la domanda dell'odierna appellante infondata sulla scorta delle seguenti considerazioni, che giova richiamare qui in sintesi, anche per una corretta ricostruzione del quadro fattuale.

3. La ricorrente, titolare nel Comune di Guidonia Montecelio della sede farmaceutica n. 12, ubicata in via dei Girasoli n. 30, nella circoscrizione di Collefiorito, ha evidenziato, in primo luogo, che il perimetro della sua zona, come determinato da apposita "pianta organica" ed individuato in base alla previgente disciplina, di cui alla l. n. 475 del 1968, era così definito: "*zona delimitata dalla strada provinciale 28 bis all'altezza dell'incrocio con via degli Aromi, via dei Sambuchi, via Rosata, viale delle Ginestre, via dei Gerani, via delle Genziane, via delle Mimose, via delle Azalee, via delle Nemesie*" e che per la nuova farmacia, istituita ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, come sede farmaceutica n. 22, sarebbe stata scelta una collocazione illegittima, in via delle Genziane, n. 46, ad angolo con via dei Tulipani, non solo sul confine con la sua zona, ma, per di più, nella mezzeria interna all'area ad essa assegnata e non nel lato opposto, che sarebbe stato di competenza della controinteressata.

3.1. Tale collocazione sarebbe risultata, a suo dire, lesiva dei suoi interessi «*e anche dell'interesse pubblico, in quanto a svantaggio del bacino di utenza e dello stesso richiedente*» e la ricorrente aveva, quindi, formulato opposizione all'apertura della nuova farmacia, ma, nonostante le sue osservazioni, il Comune ha comunque adottato il relativo decreto di autorizzazione, non mettendo neppure a sua disposizione tutti gli atti del procedimento, come da essa richiesto con istanza dell'8 ottobre 2019.

3.2. La ricorrente in prime cure ha, in particolare, sostenuto che in assenza di una indicazione specifica da parte del Comune che precisasse come la via delle Genziane, via questa, genericamente richiamata dalla delibera comunale n. 98/2012 per delimitare la zona dell'istituenda sede n. 22, fosse utilizzabile da ambo i lati, non potesse assegnarsi a tale indicazione altro significato che quello di una linea di confine che prevedeva l'appartenenza dei suoi lati, l'uno alla prima e l'altro alla seconda delle sedi confinanti, e, dunque, con illegittima localizzazione della sede della nuova farmacia in via delle Genziane, n. 46, nel lato della strada che apparteneva alla sede della sua farmacia.

3.3. Essendo via delle Genziane già ricompresa nella zona assegnata alla sede farmaceutica n. 12, la nuova farmacia confinante non avrebbe, così, secondo la ricorrente, potuto porsi, pur nel rispetto della distanza minima di 200 metri tra un esercizio ed un altro, «*nel lato esterno del confine medesimo, ma unicamente in quello esterno*» e, nel rilasciare l'autorizzazione all'apertura in tale sito, il Comune avrebbe errato nel non tenere in alcun conto il pregiudizio per la farmacia già esistente, né i possibili disagi per l'utenza, andando a ledere, con un provvedimento viziato da insufficienza dell'istruttoria e da grave carenza di motivazione, anche l'interesse pubblico alla capillarità del sistema.

3.4. A prescindere dalle eccezioni di inammissibilità del ricorso, le suddette censure, secondo il primo giudice, sarebbero comunque infondate.

3.5. In materia di sedi farmaceutiche occorre, in primo luogo, sottolineare che, come evidenziato dalla stessa ricorrente in prime cure, anche a seguito del d.l. n. 1 del 2012, la pubblica amministrazione conserva importanti poteri regolatori e programmatici in relazione alla delimitazione delle aree di competenza delle farmacie.

3.6. Al riguardo, però, bisogna aggiungere, secondo il Tribunale, che le categorie della "pianta organica" e della "sede farmaceutica" risultano essere state sostituite dalla nuova definizione di "*zona territoriale*" e rispetto a tale nuovo concetto il Ministero della Salute, in una nota del 21 marzo 2012, ha precisato, da un lato, la chiara volontà di tenere conto del parametro della popolazione ai soli fini della determinazione del numero delle farmacie del Comune e, dall'altro lato, il fatto che, per quanto riguarda la localizzazione, spetta ora al Comune stabilire le zone nelle quali collocare le nuove farmacie con un'attività che, a dire il vero, «*risulta svincolata dalla necessità di definire esattamente un territorio di astratta pertinenza di ciascun nuovo esercizio e non incontra limiti nella perimetrazione delle sedi già aperte, dovendo solo assicurare un'equa distribuzione sul territorio degli esercizi*».

3.7. Tale evoluzione del sistema è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa prevalente, che ha da tempo ha osservato che, considerato l'avvenuto superamento del concetto di "pianta organica" (intesa, in particolare, come zona di pertinenza in funzione di una riserva di redditività), non è più richiesta una perimetrazione del territorio ove collocare la sede farmaceutica di nuova istituzione, con l'indicazione dei precisi confini, essendo sufficiente anche la sola indicazione della località/zona in cui è ubicata la farmacia e che «*la collocazione della nuova sede farmaceutica in area già servita da preesistenti esercizi non è di per sé illegittima, laddove giustificata dall'entità della popolazione interessata, poiché, se è vero che l'aumento delle farmacie risponde allo scopo di estendere il servizio farmaceutico alle zone meno servite, è altresì vero che tale indicazione non è tassativa né esclusiva, stante il prioritario criterio dell'equa distribuzione sul territorio*» (v., *ex multis*, Cons. St., sez. III, 27 agosto 2014, n. 4391).

3.8. Sul piano terminologico, attualmente appare essere stata abbandonata persino la nozione di "zona", sostituita sempre più spesso dal concetto di "ambito di pertinenza", inteso come area di utenza che la farmacia è deputata a servire, sempre individuata «*in forma semplificata*» (Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2018, n. 613).

3.9. Il suddetto nuovo approccio alla regolazione del servizio farmaceutico che ha ispirato la riforma del 2012 dovrebbe anche guidare sia l'applicazione della nuova disciplina da parte dell'amministrazione sia l'interpretazione dei provvedimenti adottati in materia.

4. Secondo la sentenza qui impugnata, invero, Via delle Genziane, che delimita l'area assegnata alla sede della ricorrente, risulta ricompresa anche nel bacino di pertinenza della nuova sede n. 22 della controinteressata, consistente, appunto, in «*via delle Genziane, via Roma, via Collefiorito e via della Longarina*».

4.1. In assenza di ulteriori specificazioni da parte degli atti adottati dal Comune e in considerazione della nuova concezione della programmazione e della distribuzione del servizio farmaceutico sul territorio – che esclude ormai, come detto, rigide delimitazioni e demarcazioni invalicabili tra le sedi confinanti – nessun elemento né letterale, né logico autorizza la lettura della delibera n. 98/2012 sostenuta dalla ricorrente per affermare l'illegittimità o la manifesta erroneità o irragionevolezza dell'autorizzazione rilasciata dal Comune alla Farmacia delle Genziane s.r.l., che avrebbe "violato" la linea di mezzeria permettendo alla nuova farmacia di invadere l'area riservata alla sede n. 12.

4.2. L'alleggerimento dell'obbligo dei Comuni di delimitare territorialmente le sedi farmaceutiche (v., in tal senso, questo stesso Cons. St., sez. III, 1° marzo 2017, n. 959) comporta, dunque, necessariamente anche l'ampliamento della possibilità per le nuove sedi di stabilire i propri esercizi, nel rispetto della distanza di 200 metri ancora prevista, in tutto l'ambito ad asse assegnato, senza alcuna ulteriore limitazione come la "linea di mezzeria", per questioni di parità di trattamento rispetto alle sedi di più risalente istituzione, che altrimenti conserverebbero una ingiustificata posizione di vantaggio e di "esclusiva", e di tutela della concorrenza.

4.3. D'altronde, ha osservato ancora la sentenza impugnata richiamando proprio la consolidata giurisprudenza di questo stesso Consiglio di Stato, «*l'istituzione di una nuova sede farmaceutica impatta necessariamente con la posizione delle altre sedi e, quindi, deve ritenersi fisiologica l'eventualità che le nuove zone incidano sul bacino di utenza delle sedi preesistenti*» in quanto «*la revisione della pianta organica presuppone una disfunzionalità della precedente programmazione, tanto da imporre una ridefinizione della collocazione delle sedi farmaceutiche in linea con i dati relativi alla mutata distribuzione della popolazione sul territorio comunale (cfr Consiglio di Stato, Sez. III, 9.10.2018 n. 5795)*» (Consiglio di Stato, Sez. III, 19 settembre 2019, n. 6237).

4.4. Per le ragioni suindicate, ha concluso il Tribunale, la nuova tipologia di organizzazione del servizio farmaceutico e l'interpretazione seguita dal Comune di Guidonia Montecelio nel dare applicazione alla normativa del d.l. n. 1 del 2012 e nell'autorizzare l'apertura della farmacia nel luogo indicato dalla controinteressata, non contrastano né con i principi di legalità, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 Cost., essendo volte, anzi, a garantire una più efficiente distribuzione degli esercizi farmaceutici e un migliore servizio all'utenza, attraverso un ampliamento delle possibilità offerte dalla concorrenza, né tantomeno con i principi dell'Unione.

5. Avverso questa sentenza, le cui argomentazioni salienti sono state sin qui riportate, ha proposto appello ora avanti a questo Consiglio di Stato Farmacie Scaramella s.r.l., articolando due motivi di censura, che di seguito saranno esaminati, e ne ha chiesto la riforma, con il conseguente annullamento degli atti gravati in prime cure.

5.1. Farmacie Scaramella s.r.l. ha domandato che, in accoglimento del presente ricorso in appello, questo Consiglio di Stato voglia:

- 1) annullare il decreto del Comune di Guidonia Montecelio in ordine alla richiesta di riconoscimento della titolarità e del diritto di esercizio della 22a sede farmaceutica a favore di Farmacie delle Genziane s.r.l.;
- 2) condannare il medesimo Comune all'integrale risarcimento dei danni subiti e subendi, da quantificarsi in corso di causa ovvero nella diversa misura liquidata in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.

5.2. Si sono costituiti il Comune di Guidonia Montecelio e la controinteressata, Farmacia delle Genziane s.r.l., per chiedere la reiezione del ricorso.

5.3. Si è altresì costituita la Regione Lazio per dedurre la propria estraneità al presente giudizio.

5.4. Nella pubblica udienza del 12 aprile 2022 il Collegio, sulle conclusioni come rassegnate dalle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

6. L'appello è infondato.

6.1. In via preliminare deve essere disposta l'estromissione del giudizio della Regione Lazio in quanto la stessa, come ha fatto rilevare nella propria memoria di costituzione, è estranea alle questioni qui controverse, le quali investono soltanto la richiesta di riconoscimento della titolarità e del diritto di esercizio della 22a sede farmaceutica a favore di Farmacie delle Genziane s.r.l. da parte del Comune di Guidonia Montecelio.

6.2. Al riguardo, infatti, si deve rammentare alla Regione non spetta più, dopo la riforma del 2012, alcun compito in ordine alla delimitazione delle zone; la natura discrezionale delle determinazioni inerenti alla localizzazione delle sedi farmaceutiche, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6998 del 15 ottobre 2019, in base alla 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 locale, ossia alla finalità, enunciata dall'art. 11 della l. n. 27 del 2012, di assicurare un'equa distribuzione delle farmacie sul territorio».

6.3. Questo stesso Consiglio ha affermato, infatti, che “per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai Comuni, enti appartenenti ad un livello di governo più prossimo ai cittadini, in piena coerenza con il principio costituzionale della sussidiarietà verticale” (Cons. St., sez. III, 22 maggio 2019, n. 3338, Cons. St., sez. III, 2 maggio 2016, n. 1658).

6.4. Ne discende l'estromissione dalla Regione Lazio dal presente giudizio, alle cui sorti essa è e rimane estranea.

6.5. Sempre in via preliminare deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello, sollevata dalla controinteressata Farmacia delle Genziane s.r.l., in quanto l'appello censura specificamente i passaggi motivazionali salienti della sentenza qui gravata, sicché l'appello non viola l'obbligo di specificità sancito dall'art. 101 c.p.c., con la conseguente reiezione dell'eccezione proposta.

7. Ciò premesso *in limine litis* e venendo al merito delle questioni, con il primo motivo di appello (pp. 10-18 del ricorso) Farmacie Scaramella s.r.l. deduce che il decreto comunale, nel consentire a Farmacie delle Genziane s.r.l. di posizionarsi a ridosso di un centro abitato di pertinenza di altri sedi farmaceutiche tra cui Farmacie Scaramella s.r.l., laddove la nuova sede è stata istituita per soddisfare altri centri abitati e aree commerciali nella zona adiacente, che si sviluppa al di là della linea di confine tracciata da via delle Genziane, sarebbe del tutto illogico, immotivato e contrasterebbe anche con la delibera di istituzione della sede n. 22 e con le norme che regolano il servizio farmaceutico, non assicurando una equa distribuzione sul territorio del servizio farmaceutico e la garanzia di accesso allo stesso.

7.1. L'appellante sostiene che l'autorizzazione concessa è illegittima e va annullata, poiché in contrasto con le norme che regolano l'apertura degli esercizi farmaceutici, con la stessa delibera del Comune del 2012, istitutiva della sede intesa a soddisfare un determinato bacino di utenza, nonché con il legittimo interesse della ricorrente a non vedersi collocata altra farmacia all'interno del proprio perimetro, essendo la via delle Genziane, n. 18, appartenente ad entrambe le farmacie, sicché, in presenza di altra farmacia con lo stesso confine, non può la farmacia confinante porsi nel lato esterno del confine medesimo, ma unicamente in quello interno alla zona assegnata, per quanto sopra detto;

7.2. Diversamente opinando, si andrebbe a ledere l'interesse del farmacista confinate e senza alcuna giustificazione in quanto la collocazione in quel punto della farmacia non andrebbe in ogni caso a vantaggio dell'utenza della nuova sede, perché a ridosso dell'altra sede, e dunque in definitiva a danno dell'interesse pubblico alla capillarità, del sistema e all'equa distribuzione del servizio, in violazione delle norme richiamate anche sotto questo profilo;

7.3. L'autorizzazione sarebbe stata, altresì, rilasciata in carenza di istruttoria e motivazione, anche rispetto alle istanze formulate nell'ambito del procedimento dalla ricorrente, di cui l'amministrazione non ha in alcun modo tenuto conto, tanto da nemmeno menzionarle nell'atto conclusivo del procedimento; ciò in violazione palese del diritto al contraddittorio che, oltre dalla legge generale sul procedimento amministrativo, è contemplato anche dalla normativa specifica sulle farmacie, prevedendosi la possibilità di opporsi.

8. Il motivo va respinto, potendosi qui prescindere dalla questione, pure sollevata dal Comune e da Farmacie delle Genziane s.r.l., secondo cui la sentenza n. 3831 del 16 aprile 2013 del Tribunale, passata in giudicato, nel confermare l'istituzione della nuova sede farmaceutica ai sensi del d.l. n. 1 del 2012, legittimerebbe la collocazione della nuova sede da ambo i lati di via delle Genziane, non rivenendosi peraltro, nella motivazione di detta sentenza, alcun argomento a sostegno di tale tesi difensiva, sostenuta dal Comune e dalla controinteressata.

8.1. Le argomentazioni dell'appellante in ordine all'esatta perimetrazione della zona prescritta dal Comune, anche in questa sede, appaiono infatti ancora una volta prive di pregio, a fronte delle puntuali e condivisibili motivazioni, sopra riassunte e riportate, che si leggono nella sentenza impugnata, anche perché Farmacia delle Genziane dista comunque 650 metri di distanza da quella della sede n. 12, e quindi il triplo della distanza che le farmacie sono obbligate a rispettare.

8.2. In merito, a confutare ulteriormente le argomentazioni dell'appellante, basti richiamare la sentenza n. 1976 del 19 marzo 2020 di questa stessa Sezione III del Consiglio di Stato, che ha riconosciuto che il principio della mezzeria, qui invocato da Farmacie Scaramella s.r.l., può ritenersi valido ed applicarsi solo nell'ipotesi in cui gli atti comunali abbiano esattamente specificato i numeri civici della via, di pertinenza di una sede farmaceutica (della sua zona di competenza), appartenendo gli altri numeri civici all'altra zona, mentre nel caso di specie, anche prescindendo – come accennato – dall'interpretazione di quanto statuito dalla sentenza n. 3821 del 2013 passata in giudicato – è incontrovertibile che questa specifica individuazione dei numeri civici sia assente nella delibera n. 98 del 2012.

8.3. Quindi, la necessità che si faccia riferimento non alla mera fissazione di confini fra zone riservate alle singole farmacie, bensì all'equilibrio dell'offerta fra le diverse aree, e la circostanza che la medesima via sia stata esplicitata come linea di confine tra due aree di pertinenza di due farmacie, senza specificazione circa la riferibilità all'una o all'altra sede e senza specificazione dei numeri civici (senza specificazioni di alcun tipo, a dire il vero), comporta che non possa applicarsi il criterio della mezzeria, come vorrebbe l'appellante, ma che quella via sia da considerarsi “promiscua”, ascrivibile, quindi, “ambo i lati” indifferentemente all'una e all'altra sede, con l'obbligo di rispettare la distanza minima legale dei 200 metri, distanza qui, come si è esposto, ampiamente rispettata.

8.4. Il richiamo fatto, poi, dalla sentenza qui impugnata alla nota del Ministero della Salute del 21 marzo 2012, poi, giova solo a far meglio comprendere come si sia evoluta la normativa di settore, passando dal vecchio concetto di pianta organica all'individuazione di aree di competenza, sicché il Tribunale altro non ha fatto che richiamare, correttamente, anche il consolidato orientamento giurisprudenziale sul punto (Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2018, n. 613, Cons. St., sez. III, 1° marzo 2017, n. 959, Cons. St., sez. III, 27 agosto 2014, n. 4391), a cui deve aggiungersi la appena citata sentenza n. 1976 del 19 marzo 2020, che proprio *in subiecta materia* ha ribadito come sia sopravvenuta una novella normativa del legislatore nazionale che ha mantenuto, ma modificato nei suoi tratti essenziali, la disciplina normativa della pianificazione territoriale delle sedi farmaceutiche, in relazione al dichiarato fine della nuova disciplina di legge di massimizzare ed ottimizzare l'offerta farmaceutica sul territorio comunale a tutela del diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost.

8.5. La nuova normativa impone alla pianificazione, comunale, e non più regionale, di fare riferimento non alla mera fissazione di confini fra zone riservate alle singole farmacie, bensì all'equilibrio dell'offerta fra le diverse aree di insediamento della popolazione residente e fluttuante, mediante una pianificazione attenta alla copertura dei bisogni individuati per centri di insediamento o di aggregazione delimitati dalle direttrici di traffico come sopra considerate, che quindi ben può, sotto il profilo logico, prendere in considerazione, così come accede nella fattispecie in esame, una strada nella sua interezza in quanto asse viario di collegamento della popolazione fluttuante ovvero in quanto polo di aggregazione e concentrazione commerciale della domanda degli utenti del servizio farmaceutico, prevedendo per la stessa una programmazione differenziata rispetto ad uno o più quartieri retrostanti caratterizzati da logiche residenziali, produttive o commerciali meritevoli di diversa considerazione.

8.6. Quanto, poi, alla dedotta mancanza di una specifica motivazione nel provvedimento impugnato circa l'impossibilità di accogliere le osservazioni dell'odierna appellante, si deve osservare come, di massima, nella delimitazione delle sedi farmaceutiche non occorra una specifica motivazione, tranne che in alcuni casi particolari (v., per questi consolidati principî, anche Cons. St., sez. III, 9 ottobre 2018, n. 5795), come ha pure correttamente statuito il primo giudice.

8.7. Il motivo, quindi, deve essere respinto perché la rigida e formalistica interpretazione dell'appellante, nell'invocare il criterio della mezzeria, si pone in netto contrasto con tutto il quadro normativo e interpretativo, sin qui delineato.

9. Con il secondo motivo di appello (pp. 18-20 del ricorso), ancora, Farmacia Scaramella s.r.l. reitera anche in questa sede le difese di primo grado, insistendo nel ritenere che, con il decreto comunale contestato, l'ente non avrebbe tutelato il generale interesse dei titolari degli interessi farmaceutici alla corretta applicazione delle regole che disciplinano l'apertura e la dislocazione delle stesse, evitando una concentrazione di farmacie sulla medesima area.

9.1. In altri termini, in presenza di un limite territoriale non ulteriormente specificato – come quello relativo a via delle Genziane, attribuito ad entrambe le farmacie – l'amministrazione comunale, secondo l'appellante, avrebbe dovuto quantomeno determinarsi ulteriormente e, per conseguenza, non autorizzare l'apertura della 22a sede in quel punto.

9.2. E ciò secondo anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui per i casi in cui la "zona" di riferimento sia stata genericamente identificata "è opportuno che essa sia precisata in sede di attuazione" (cfr., Cons. Stato, n. 959/2017, cit.) al fine di enucleare il relativo bacino di utenza e verificare la corretta allocazione richiesta dalla normativa di settore.

9.3. Sennonché – nel caso *sub iudice* – ciò non sarebbe mai avvenuto, di fatto consentendo agli assegnatari della nuova sede una localizzazione a ridosso di una zona, quella di Collefiorito, già ben servita.

9.4. Anche sotto tale profilo, dunque, l'azione amministrativa si porrebbe in violazione dell'interesse del farmacista confinante, ricorrente, e di quell'interesse pubblico che la norma impone nella identificazione delle sedi e per il quale la nuova sede 22a farmaceutica viene istituita per soddisfare un determinato bacino di utenza, giacché così operando si andrebbe a favorire una concentrazione di farmacie su un'unica area, a danno dell'interesse alla capillarità del sistema.

10. Anche questo motivo deve essere respinto.

10.1. Diversamente da quanto sostiene l'appellante, seppure con argomentazioni suggestive, va rammentato che il Comune non ha l'obbligo di impedire una sovrapposizione tra le farmacie, ma ha il solo obbligo di distribuire il più equamente possibile le farmacie sul territorio, sulla base di molteplici criteri che proprio l'ente territoriale è in grado di valutare, e far rispettare una distanza minima di 200 metri tra gli esercizi, distanza, questa, nemmeno essa rigidamente insuperabile.

10.2. Questo Consiglio di Stato ha chiarito che «*il rispetto di tale distanza, peraltro, non può intendersi in modo rigido*» e che «*proprio in base alla giurisprudenza comunitaria (Corte di Giustizia CE n. 570 del 1 giugno 2010), spetta al giudice nazionale verificare se le regole che pongono limiti all'apertura delle farmacie siano compatibili a consentire l'erogazione di un servizio adeguato con l'obiettivo di contemperare le riserve stabilite dal legislatore in favore dei farmacisti con la tutela della salute pubblica (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 862 del 9.2.2011)*», sicché, secondo la Corte di Giustizia, «*le autorità competenti potrebbero perfino essere indotte ad interpretare la regola generale nel senso che è possibile autorizzare l'apertura di una farmacia a distanza inferiore alla distanza minima non solo in casi del tutto eccezionali, ma ogni volta che la rigida applicazione della regola generale rischi di non garantire un accesso adeguato al servizio farmaceutico*» (Cons. St., sez. III, 15 ottobre 2019, n. 6998).

10.3. Quanto, poi, al fatto che l'amministrazione deve farsi portavoce anche degli interessi imprenditoriali nell'attività di pianificazione, occorre ricordare come anche la giurisprudenza europea riconosce che nella gestione delle farmacie vi sia una componente imprenditoriale e una componente professionale (Corte Giustizia CE, Grand. Sez., 19 maggio 2009, in C- 531/06, *Commissione/Italia*, punto 61).

10.4. Ma la suddetta giurisprudenza considera compatibili con il diritto comunitario le norme nazionali che contingentano le sedi farmaceutiche, assoggettandole a una pianificazione geografica, qualora la finalità perseguita sia quella di assicurare la copertura omogenea del territorio, comprese le zone rurali o comunque svantaggiate (Corte Giustizia CE, Grand. Sez., 1° giugno 2010, in C-570/07, *Blanco Pérez*, punti 64-70-111).

10.5. Quando l'obiettivo della copertura omogenea non sia in pericolo, non essendovi il rischio che l'offerta di medicinali e servizi accessori si concentri in alcuni punti soltanto del territorio, viene meno la giustificazione delle misure restrittive della concorrenza e diventa quindi irragionevole interpretare in modo rigido la pianta organica delle sedi farmaceutiche (Cons. St., sez. III, 11 giugno 2019, n. 3901).

10.6. In questa prospettiva, largamente condivisa dalla giurisprudenza amministrativa, particolarmente calzanti, se non dirimenti, si rivelano anche per la presente controversia taluni passaggi motivazionali della sentenza di questo Cons. St., sez. III, 19 settembre 2019, n. 6237), laddove essa ha chiarito che:

a) quanto alla localizzazione, la finalità di garantire l'accessibilità degli utenti al servizio distributivo dei farmaci non può significare che debba essere evitata la sovrapposizione geografica e demografica con le zone di pertinenza delle farmacie già esistenti, essendo, invece, fisiologica e del tutto rispondente alla *ratio* della riforma (art. 11 del d.l. n. 1 del 2012) l'eventualità che le nuove zone istituite dai Comuni o dalle Regioni incidano sul bacino d'utenza di una o più sedi preesistenti.

b) nell'organizzare la dislocazione territoriale del servizio farmaceutico, il Comune gode di ampia discrezionalità, in quanto la scelta conclusiva si basa sul bilanciamento di interessi diversi attinenti alla popolazione, attuale e potenzialmente insediabile, alle vie e ai mezzi di comunicazione, alle particolari esigenze della popolazione, conseguendone che la scelta conclusiva è sindacabile solo sotto il profilo della manifesta illogicità ovvero della inesatta acquisizione al procedimento degli elementi di fatto presupposto della decisione (Cons. St., sez. III, 27 aprile 2018, n. 2562; Cons. St., sez. III, 22 novembre 2017, n. 5446; Cons. St., sez. III, 30 maggio 2017, n. 2557; Cons. St., sez. III, 22 marzo 2017, n. 1305; Cons. St., sez. III, 22 novembre 2017, n. 5443, Cons. St., sez. III, 30 maggio 2017, n. 2557), non potendo il giudice amministrativo sostituire la propria valutazione di opportunità a quella resa dall'amministrazione comunale.

c) alla realizzazione dell'equa distribuzione concorrono, infatti, plurimi fattori, 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 l'area del merito amministrativo (Cons. St., sez. III, 28 febbraio 2018, n. 1254, Cons. St., sez. III, 20 marzo 2017, n. 1250), ma si vedano anche Cons. St., sez. III, 7 maggio 2019, n. 2924, Cons. St., sez. III, 27 aprile 2018, n. 2562, Cons. St., sez. III, 22 novembre 2017, n. 5446, Cons. St., sez. III, 30 maggio 2017, n. 2557).

10.7. La giurisprudenza ha anche chiarito che con riferimento all'apertura di nuove sedi farmaceutiche che mira ad aumentare la presenza "orizzontale" sul territorio del servizio farmaceutico, rispetto al criterio distributivo "verticale", il modo in cui realizzare e comporre tali finalità spetta alla scelta dell'amministrazione e, in presenza di discrezionalità amministrativa e non tecnica, il sindacato del giudice amministrativo è di tipo estrinseco e deve arrestarsi non solo dinanzi alle scelte equivalenti, ma anche dinanzi a quelle meno attendibili, purché non irragionevoli (Cons. St., sez. III, 29 maggio 2017, n. 2539).

10.8. L'interesse commerciale dei farmacisti già insediati – destinato ad essere sacrificato per effetto dell'applicazione di una disposizione che, come quella di cui all'art. 1, comma secondo, della l. n. 475 del 1968, persegue una chiara finalità di stimolo della concorrenza, promuovendo l'incremento degli esercizi farmaceutici mediante un meno stringente parametro demografico – deve essere preso in considerazione dall'amministrazione ai fini del compimento di una scelta equilibrata e ragionevole, fermo restando però che, secondo i principi generalmente applicati, laddove venga in rilievo l'esercizio di un potere di matrice discrezionale, l'interesse patrimoniale del privato è destinato a recedere ove si dimostri che è incompatibile con il prevalente perseguimento dell'interesse pubblico (Cons. St., sez. III, 11 giugno 2019, n. 3901, Cons. St., sez. III, 24 gennaio 2018, n. 475).

10.9. Nel caso di specie, per tutte le ragioni esposte, la scelta del Comune non appare illegittima né irragionevole, come ha ben rilevato la sentenza impugnata, le cui motivazioni dunque vanno esenti da censura, dovendosi ritenere recessivo l'interesse concorrenziale azionato dall'odierna appellante.

11. Valga qui ricordare, conclusivamente, che secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato *in subiecta materia* «lo scopo della norma non è quello di garantire ai titolari di una sede farmaceutica una rendita di posizione, ma quella di garantire l'efficacia del servizio farmaceutico nei confronti della popolazione, la cui valutazione non può che essere riservata al potere discrezionale della competente autorità: il rapporto numerico farmacie/abitanti previsto dall'art. 1 L. n. 475 del 1968 è indicato per individuare il numero massimo di autorizzazioni che l'Amministrazione può assentire e non per garantire al titolare di ciascuna sede profitti di un determinato livello» (Cons. St., sez. III, 19 settembre 2019, n. 6237, Cons. St., sez. III, 2 maggio 2016, n. 1659).

12. L'appello, dunque, deve essere respinto in entrambi i motivi, con la conseguente conferma della sentenza impugnata.

12.1. Anche la domanda risarcitoria qui riproposta dall'appellante, non ravvisandosi alcuna illegittimità negli atti impugnati, deve essere respinta.

13. La complessità delle ragioni, sin qui esposte, giustifica la compensazione delle spese inerenti al presente grado del giudizio tra tutte le parti costituite.

13.1. Rimane definitivamente a carico dell'appellante, per la soccombenza, il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da Farmacie Scaramella s.r.l., previa estromissione della Regione Lazio dal presente giudizio, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa interamente tra tutte le parti le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di Farmacia Scaramella s.r.l. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2022, con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE

Massimiliano Noccelli

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO