



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 9490 del 2013, proposto dalla Farmacia Campesi di Mario Cirulli & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Quirino Cavallaro, Claudio Duchi e Fabrizio Paoletti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Paoletti in Roma, Via Maresciallo Pilsudski, n.118;

contro

l'Assessorato all'Igiene e Sanità della Regione Sardegna, in persona dell'Assessore *pro-tempore*, non costituito;

nei confronti di

Comune di Sassari, in persona del Sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vanessa Porqueddu, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Gattamelata in Roma, Via di Monte Fiore, n. 22; Farmacia Dr.Angelo Talu & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, non costituita;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sezione I, n. 670 del 25 ottobre 2013.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sassari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2016 il Consigliere Paola Alba Aurora Puliatti e uditi per le parti gli avvocati Francesco Quirino Cavallaro e Vanessa Porqueddu;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Con ricorso al T.a.r. per la Sardegna n.r.g. 321 del 2011, la Farmacia in epigrafe, titolare della sede farmaceutica n. 17 nel Comune di Sassari - frazione Li Punti, ha impugnato la determinazione del direttore del servizio della Medicina di base specialistica materno infantile residenziale e riabilitativa e dell'assistenza farmaceutica 31.12.2010, n. 1342, avente ad oggetto "*Revisione della pianta organica delle farmacie dei Comuni della provincia di Sassari. Anno 2010*".

2. - La società ricorrente premetteva che con il provvedimento di revisione della pianta organica del 2006 era stata istituita nel Comune di Sassari un'ulteriore sede farmaceutica e si era provveduto al riassetto della delimitazione territoriale delle sedi anche in relazione al decentramento della sede n. 4. Con deliberazione di G.M. n. 260 dell'8.9.2010 il Comune approvava la nuova proposta di pianta organica delle farmacie.

Secondo l'esposizione della ricorrente, il Comune di Sassari avrebbe operato tenendo conto del rapporto tra il numero degli abitanti e quello delle farmacie limitatamente alla circoscrizione n. 3, ritenendo, almeno implicitamente, che nelle

altre circoscrizioni non fosse necessario alcun intervento inerente l'adeguamento della rete delle farmacie sul territorio.

Al provvedimento regionale di approvazione impugnato è allegato l'elenco delle vie che delimitano ciascuna sede, che per le ultime tre (31, 32 e 33) fa riferimento alla planimetria allegata alla deliberazione della Giunta comunale n. 260 dell'8.9.2010.

La ricorrente ha impugnato il provvedimento di revisione deducendo vari motivi di illegittimità e articolando una nuova censura con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 25 gennaio 2013.

3. - La sentenza in epigrafe ha rigettato il ricorso ed il motivo aggiunto, compensando le spese di giudizio.

4. - La Farmacia impugna la sentenza denunciandone l'erroneità e riproponendo, sostanzialmente, i motivi di ricorso disattesi, escluso il primo motivo ed il motivo aggiunto, a cui ha rinunciato.

5. - Con memoria depositata il 4 febbraio 2016, si è costituito il Comune di Sassari, chiedendo il rigetto dell'appello.

6. - All'udienza pubblica del 4 febbraio 2016, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello è infondato.

2. - Col primo motivo di appello, la Farmacia denuncia l'erroneità e incongruità della motivazione con cui la sentenza impugnata ha rigettato il secondo motivo del ricorso introduttivo, concernente la violazione dell'art. 1 della legge n. 475/68, nel testo vigente anteriormente al D.L. n. 1 del 2012, nel riferimento a dati demografici diversi da quelli prescritti.

Le osservazioni dell'appellante si possono così sintetizzare:

a) si è proceduto sulla base di un dato demografico solamente stimato;

- b) tale stima è riferita a una data diversa da quella indicata dalla Regione (popolazione residente al 31.8.2010 e non al 31.12.2009);
- c) la modifica riguarda una sola circoscrizione;
- d) la revisione della pianta organica delle farmacie avrebbe dovuto investire l'intero territorio comunale, che doveva essere ripartito in tante sedi quante la popolazione complessiva ne giustificava sulla base del parametro 1:4000;
- e) se la revisione viene effettuata per una circoscrizione sub comunale, in tal caso deve essere fatto riferimento alla popolazione residente in ciascuna circoscrizione;
- f) la sentenza si limita a rilevare come l'istituzione delle tre nuove sedi nelle rispettive borgate prescinda dalla correttezza dei dati demografici.

2.1. - La censura è infondata.

La pianta organica è sottoposta a revisione ogni due anni, in base alle rilevazioni della popolazione residente nel Comune, pubblicata dall'Istituto centrale di statistica (art. 2 legge 2/04/1968, n. 475 e art. 1, comma 1, D.P.R. 21/08/1971, n. 275).

Nel sistema di cui all'art. 104 del T.U. delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934 n. 1265, integrato dalla l. 2 aprile 1968 n. 475, e dopo l'intervento di riordino di cui alla legge 8/11/1991, n.362, vigente all'epoca di adozione dell'atto impugnato, il contingentamento del numero delle farmacie autorizzate all'esercizio in ciascun Comune, realizzato mediante la c.d. "pianta organica", utilizzava due criteri: il primo ordinario, fondato sul rispetto di un rapporto costante tra la popolazione del comune ed il numero delle farmacie (art. 1 comma 2, l. 2 aprile 1968 n. 475); il secondo suppletivo, fondato sulla valutazione concreta delle esigenze d'assistenza farmaceutica, che prescinde dalla quantità della popolazione ed è soggetto al solo limite della distanza dalle altre farmacie (art. 104 comma 1, t.u. sanitario).

Tale ultimo criterio, in sede di revisione successiva all'entrata in vigore della legge n. 362/1991, avrebbe dato luogo al riassorbimento delle farmacie aperte in base al solo criterio della distanza.

2.2. - Alla luce di tale normativa, deve ritenersi che, fermo il rapporto farmacie/popolazione, secondo il dato demografico assunto tramite le pubblicazioni ISTAT e riferito al 31 dicembre dell'anno precedente, il Comune disponeva di larga discrezionalità nell'esercitare il potere di revisione della pianta organica per soddisfare la fondamentale esigenza di garantire l'assistenza farmaceutica della popolazione in relazione allo stato dei luoghi, col solo limite della "popolazione" rilevata attraverso dati ufficiali aggiornati e col limite del rispetto della "distanza" tra farmacie, senza particolari altre rigidità nel formulare proposte di revisione che interessino l'intero territorio comunale o solo parte di esso.

Anche il riferimento ai dati rilevati dall'ISTAT va inteso a garanzia dell'attendibilità e verificabilità degli stessi, e del loro aggiornamento; tuttavia, non può ritenersi invalidante un dato più aggiornato assunto nella proposta comunale (a parte ogni considerazione sul carattere endoprocedimentale di tale atto), che venga poi verificato e rettificato dal provvedimento finale adottato dalla Regione.

La stessa appellante non contesta i dati demografici nella loro veridicità e neppure nell'idoneità a consentire l'istituzione delle nuove tre sedi (che anzi ammette siano rispondenti alla popolazione comunale - cfr. pag. 4 dell'atto di appello).

Risulta, d'altra parte, dalla determinazione regionale n.1342 del 2010 impugnata, che la Regione ha considerato i dati ISTAT al 31.12.2009 della provincia di Sassari.

Risulta, ancora, che il Comune di Sassari avrebbe formulato la proposta di istituzione delle sedi farmaceutiche n. 31, 32 e 33 (nota prot. 14471 del 7.7.2010) motivata da valutazioni di tipo urbanistico, dalle condizioni di viabilità e di incremento demografico tale da *"evidenziare che l'istituzione delle tre nuove sedi copre un*

territorio di oltre 21.629 abitanti, che attualmente è servito da due sedi farmaceutiche la sede n. 17 e la sede n. 14” (o 4).

Va, pertanto, condivisa la conclusione del primo giudice che ha escluso l'effetto viziante sull'atto conclusivo del procedimento dei dati demografici utilizzati dal Comune nella proposta.

3. - Anche il secondo motivo di appello è infondato.

Come si è detto, al fine di soddisfare l'esigenza dell'assistenza sanitaria della popolazione, la legge non fissa criteri rigidi (attribuendo ad ogni farmacia un numero determinato di abitanti), in quanto il rapporto numerico è stabilito con riferimento alla popolazione complessiva del Comune e non a quella ricadente nella circoscrizione di ciascuna sede.

Il rapporto numerico farmacie/abitanti previsto dall'art. 1 l. n. 475/1968 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.

Di conseguenza, il bacino di utenza di una sede può essere anche di dimensioni più ridotte.

Ritiene il Collegio, pertanto, che rientri nelle scelte di merito e nella discrezionalità dell'amministrazione comunale consentire una relativa concentrazione di esercizi farmaceutici in alcune zone più frequentate e determinare la localizzazione delle nuove sedi in un determinato ambito territoriale, fermo restando la dipendenza dal dato demografico generale.

Così come deve ritenersi legittimo che il Comune determini l'ampiezza della circoscrizione di ciascuna sede valutando una vasta gamma di esigenze, come, ad es., i flussi quotidiani di spostamento per motivi di lavoro, di affari, etc., anche di chi non è residente (Consiglio di Stato, sez. V, 15/03/2006, n. 1386).

4. - Infondato è il terzo motivo.

Secondo l'appellante *“la sentenza impugnata sembra non aver compreso che la doglianza non si riferiva alla mancata indicazione dei confini delle tre nuove sedi, che anzi la società ricorrente ha rilevato e trasferito nello schema planimetrico più sopra ricordato, oltre che nelle planimetrie prodotte come doc. n. 6 e 7, bensì alla presenza di due vaste aree della circoscrizione comunale n. 3 di Sassari non attribuite ad alcuna sede farmaceutica, in stridente contrasto con le indicazioni provenienti dalla Regione stessa, oltre che dall'Ordine professionale”*.

4.1. - Vanno qui ribadite le osservazioni già sopra svolte circa la discrezionalità del Comune nel localizzare le sedi farmaceutiche e va rilevato, inoltre, che le osservazioni del primo giudice hanno dato atto del compimento di una istruttoria da parte della Regione e delle precisazioni del Comune riguardo alla delimitazione del territorio delle istituende farmacie.

5. - Col quarto motivo di appello la ricorrente ha evidenziato l'incompletezza dell'indicazione dei confini della sede n. 17 di cui è titolare, e soprattutto l'estrema limitatezza delle sue dimensioni, ridottissime in senso assoluto ed ancor più in termini comparativi rispetto alla estensione sia della adiacente sede n. 4 sia delle nuove sedi numero 31, 32 e 33.

La sentenza, secondo l'appellante non convince nell'affermare che l'istituzione di tre nuove sedi non possa di per sè essere considerata irragionevole o implicare disparità di trattamento, dal momento che il territorio della circoscrizione n. 3 di Sassari risulta assegnato e distribuito da oriente ad occidente con modalità, descritte accuratamente dall'appellante, che mettono in evidenza ingiustificate disparità.

5.1. - La censura non ha pregio, dovendosi ribadire che la legge non attribuisce ad ogni farmacia il diritto a servire un numero determinato di abitanti; il rapporto numerico è stabilito con riferimento alla popolazione complessiva del Comune, e non a quella ricadente nella circoscrizione di ciascuna sede, ed è finalizzato a mantenere un regime di numero chiuso a fine di controllo pubblico nel settore.

Di conseguenza, il bacino di utenza di una sede può essere anche di dimensioni più ridotte rispetto alle altre, unico limite al potere di localizzazione essendo il dato demografico comunale e l'insieme di valutazioni sulle caratteristiche territoriali ed esigenze della popolazione residente nelle singole porzioni di territorio che individuano le sedi farmaceutiche.

6. - L'appello, in conclusione, va respinto.

7. - Le spese di giudizio si compensano tra le parti, attesa la peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)