

Pubblicato il 19/03/2020

**N. 01976/2020REG.PROV.COLL.**  
**N. 02209/2019 REG.RIC.**  
**N. 04864/2019 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 2209 del 2019, proposto da Livio Pio Marascia, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Duchi, Fabrizio Paoletti, Francesco Quirino Cavallaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudiski, 118;

*contro*

Farmacia Moderna Cristini, rappresentata e difesa dall'avvocato Luisa Ebe Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Croce in Roma, via Nizza, 63;  
Farmacia La Barba di Pietrantonio Domenico, non costituita in giudizio;

*nei confronti*

Regione Abruzzo, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;  
Comune di Guardiagrele, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Rossignoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sabrina Primavera in Roma, via Nomentana,

909;

Asl 02 Chieti-Lanciano-Vasto non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 4864 del 2019, proposto da Comune di Guardiagrele, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Rossignoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Asl 02 Chieti-Lanciano –Vasto, Livio Pio Marascia, non costituiti in giudizio;  
Farmacia Moderna Cristini, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luisa Ebe Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Croce in Roma, via Nizza, 63;  
Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

quanto ad entrambi i ricorsi:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo - Sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) n. 68/2019, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Farmacia Moderna Cristini, della Regione Abruzzo, del Comune di Guardiagrele;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2020 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Claudio Duchi, Luisa Ebe Russo, Giulio Rossignoli e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – I due appelli, proposti contro la stessa sentenza, devono essere riuniti.

Viene alla conclusiva decisione di merito di questa Sezione una complessa vicenda contenziosa, che ha per lungo tempo impegnato le parti e gli uffici giudiziari.

2 – In estrema sintesi, il contenzioso concerne la legittimità del provvedimento di autorizzazione al trasferimento della sede di una farmacia all'interno dello stesso Comune, con particolare riguardo alla esatta delimitazione dei confini delle due zone assegnate ai diversi esercizi.

Il TAR, previo espletamento di una CTU, ha annullato il provvedimento, in accoglimento del ricorso proposto dai titolari di farmacie situate nello stesso Comune, in zona confinante, ritenendo che la sede autorizzata sia ubicata all'interno della zona di pertinenza delle parti ricorrenti in primo grado.

Gli appellanti, con analoghi argomenti, contestano la pronuncia del TAR, ribadendo la correttezza della determinazione comunale.

In punto di fatto, giova osservare che secondo la Delibera di Giunta GRA n.896/1999, come confermata dalla Delibera GC n. 276/2004, e secondo la relativa planimetria illustrativa allegata, la zona in cui è ubicata la farmacia della ricorrente di primo grado risulta delimitata in questo modo: “dal numero civico 14 al 2 a confine fino alla 2 sede fino al Bivio Grotte a confine con la 2 sede”.

La zona di pertinenza della farmacia appellante, a sua volta, è delimitata prevedendo espressamente la “Via Marruccina” nell'ambito del perimetro.

Il comune ha autorizzato il trasferimento della Farmacia Moderna Cristini, nella sede ubicata in via Marrucina, . 98.

Secondo il TAR, la zona di pertinenza delle parti ricorrenti deve considerarsi delimitata dalla linea di mezzzeria della via indicata come confine.

Ne deriverebbe, pertanto, che resterebbero compresi nella zona tutti gli immobili collocati sul lato “interno” della via (con numerazione pari), mentre sarebbero fuori della zona gli altri immobili ubicati sul lato esterno della via (con numerazione dispari).

Poiché, nella specie, il trasferimento è stato autorizzato per una sede collocata sul lato interno della via delimitante la zona della parte ricorrente, sarebbe evidente l'illegittimità della decisione del comune.

3 – In particolare, il TAR ha accolto il ricorso di primo grado della farmacia che ritiene invasa la propria area, accogliendo la tesi della disposta CTU secondo cui, fungendo la strada di insediamento della nuova sede da confine fra due aree attribuite a due farmacie, ma non essendo previsto null'altro al riguardo, dovrebbe presumersi che (ovvero apparirebbe più probabile che non), analogamente a quanto invece espressamente disposto dal Comune per la farmacie del centro cittadino, i due lati della medesima strada appartengano ciascuno all'area che delimitano, di modo i numeri pari della via apparterrebbero ad un'area ed i numeri dispari all'altra, conseguendone che la sede reperita sul mercato e ormai utilizzata per la farmacia appellante sconfinerebbe nell'area di un'altra sede farmaceutica, conseguendone l'illegittimità del provvedimento che ha consentito il trasferimento.

4 – Gli appellanti contro deducono la piena legittimità del trasferimento e quindi l'erroneità della decisione di primo grado, in quanto il progressivo processo di moltiplicazione e liberalizzazione del servizio farmaceutico offerto ai cittadini consumatori ha sostituito il precedente sistema di rigida assegnazione di aree delimitate riservate alle diverse farmacie con una programmazione comunale dell'offerta farmaceutica nelle diverse aree del territorio comunale, di modo che il perimetro di un'area, costituito nel caso in esame dalla strada di nuovo insediamento dell'appellante, segna il confine entro il quale la farmacia di riferimento può trovare collocazione.

5 – Ai fini della decisione la Sezione, che ha già accolto la domanda cautelare incidentale della parte appellante, considera che, come sopra indicato, le due zone farmaceutiche in esame sono in realtà individuate, dalle previsioni comunali di pianificazione del servizio farmaceutico e dalle relative planimetrie, secondo criteri almeno apparentemente eterogenei, e quindi almeno apparentemente idonei a creare incertezza, in quanto, mentre l'area

della sede della ricorrente di primo grado è indicata ricomprendendo lo spazio racchiuso fra alcune coordinate toponomastiche (per quanto di interesse, “dal numero civico 14 al 2 a confine fino alla 2 sede fino al Bivio Grotte a confine con la 2 sede”), l’area che delimita la sede dell’appellante è espressamente delimitata dalla indicazione di talune strade, fra le quali, per quanto di interesse, la “Via Marruccina”, lungo la quale è stata trasferita la sede della farmacia oggetto della controversia, peraltro utilizzando il lato contiguo a quello della sede precedentemente indicata.

6 – Per dirimere l’indicata incertezza, il giudice di primo grado ha quindi disposto una consulenza tecnica d’ufficio, i cui esiti sono poi stati recepiti dalla propria sentenza, secondo la quale, posto che la delimitazione come sopra effettuata si presterebbe ad una insanabile incertezza, e considerato che il medesimo Comune, per un’altra zona urbana, e cioè per il centro cittadino, aveva in precedenza delimitato le zone delle diverse sedi farmaceutiche racchiudendole in aree tutte espressamente delimitate da strade che, quindi, fungevano da spartiacque ricadendo per il lato destro nell’area di destra e per il lato sinistro nell’area di sinistra lungo la linea di mezzeria, dovrebbe dedursene, secondo un criterio espressamente definito dal medesimo CTU come meramente probabilistico (“più probabile che non”) che anche per la divisione fra le due aree in questione debba valere il medesimo criterio toponomastico, e che quindi i due lati della Via Marruccina in questione debbano essere riferiti, pur in mancanza di una espressa previsione comunale, alle due diverse sedi farmaceutiche.

7 – A giudizio del Collegio peraltro, come già anticipato in sede di sommaria delibazione, il predetto criterio non regge ad un esame ermeneutico strettamente giuridico.

7.1 – Viene in primo luogo in rilievo il principio di certezza giuridica, strettamente correlato al principio di legalità sancito dall’articolo 1 della Costituzione e al principio nazionale ed unionale di tutela dell’affidamento, che è oggi anche alla base del criterio di interpretazione normativa “ubi lex

voluit...”, certamente applicabile non solo ad un atto normativa, ma anche ad un atto generale ed astratto quale quello di pianificazione urbanistica in esame.

7.2 - Alla stregua di tali criteri, dunque, da una piana lettura degli atti di causa risulta per tabulas, come correttamente riportato anche dal giudice di primo grado, che la Via Marruccina viene indicata solo ai fini della individuazione della zona 2, nell’ambito della seguente indicazione: “Via San Giovanni dal civico 1 al civico 19, a confine con la terza sede, Strada statale Marruccina fino al Bivio Grotte”, mentre per la zona 3 è espressamente indicato il seguente confine: “numeri civici da 14 a 2 di Via San Giovanni (...) a confine con la seconda sede fino al Bivio Grotte, a confine con la seconda sede”, mentre la planimetria di corredo, come ugualmente evidenziato dal giudice di primo grado, non apporta ulteriori elementi informativi a causa della scala troppo estesa.

Ma allora non vi è chi non veda che la predetta definizione è in realtà univoca, senza alcun bisogno di ricorrere, come fanno il CTU e di conserva il giudice di primo grado, a non consentite “ipotesi” e probabilità” interpretative contrastanti con la lettera della previsione.

7.3 – Occorre quindi accertare se la medesima espressa definizione sia riconducibile ad un errore materiale o comunque ad un errore logico evidente che renda la previsione illogica o di impossibile applicazione, ma così non è.

Infatti, l’inesistenza di un possibile errore materiale è confermata proprio dal medesimo soggetto che ha posto in essere la previsione di cui si discetta, né la medesima risulta inadeguata a definire le due aree e quindi illogica o irragionevole, posto che una zona si estende per tutta l’area che ricomprende espressamente e per intero la Via indicata, (qualunque sia il numero civico) mentre l’altra comprende il quartiere retrostante sull’altro lato della predetta strada fino al Bivio Grotte, ovvero tutti i numeri civici di tutte le traverse che sfociano in tale strada e di tutte le parallele a tale strada che, così come la medesima strada, collegano ugualmente i due confini esterni dell’altra zona fra

Via San Giovanni e il Bivio Grotte, sul lato di appartenenza di tale zona, senza alcuno spazio di incertezza in quanto, ai fini della individuazione della sede di un esercizio commerciale, deve evidentemente valere, per consolidata giurisprudenza, il numero civico di riferimento dell'accesso principale risultante dai titoli autorizzativi, anche ove in ipotesi l'esercizio fosse collocato (unica ipotesi residuale di incertezza) ad angolo fra la Via Marrucina ed una sua traversa ricadente nell'altra zona (risultando in tal caso interdetto l'accesso al pubblico sulla via ricadente nella zona diversa da quella di appartenenza).

7.3 - La predetta ricostruzione interpretativa è confermata, vale la pena di precisare, anche da una interpretazione sistematica delle previsioni del Comune (che peraltro ne ha fornito una sorta di "interpretazione autentica" autorizzando il trasferimento annullato dal TAR). Infatti, lo stesso giudice di primo grado constata che il Comune, quando ha inteso segnare il confine fra due zone utilizzando la linea di mezzeria fra due strade, le ha espressamente individuate per entrambe le zone indicando i numeri civici pari e dispari afferenti a ciascuna delle due zone e quando, come nel caso -citato quale esempio dalla sentenza del TAR - di Piazza S. Maria Maggiore, non ha indicato i numeri civici della via o piazza per una delle due zone, ha potuto farlo (si riporta il testo letterale della motivazione) solo "in quanto superfluo, dato che sono quelli rimanenti ed opposti" a quelli invece espressamente indicati per l'altra zona di confine.

Pertanto, aderendo al criterio logico ora riportato, l'indicazione della Via per una sola zona, e non per l'altra, per assurgere a linea di confine lungo la mezzeria avrebbe dovuto indicare, almeno per quella zona, i numeri civici di pertinenza, appartenendo conseguentemente gli altri numeri civici all'altra zona pur in assenza di una specifica indicazione. Ma così non è, risultando evidente la sussistenza di una aporia logica, dedotta dagli appellanti ed apprezzabile nella presente sede di appello, nella motivazione della appellata sentenza del TAR.

7.4 – La medesima ricostruzione interpretativa risulterebbe altresì confermata, ove necessario, da un criterio teleologico, posto che, temporalmente, fra la prima individuazione delle sedi farmaceutiche del centro del Comune, indubbiamente basata su zone delimitate da strade lungo la loro linea di mezzzeria, e la seconda individuazione delle ulteriori sedi farmaceutiche dei quartieri più periferici del medesimo Comune, cui afferisce l'odierno contenzioso, è 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 della Costituzione, che 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.

Tuttavia il profilo da ultimo indicato non viene dedotto in giudizio da nessuna delle parti e non appare quindi necessaria alcuna ulteriore considerazione del Collegio al riguardo.

8 – Conclusivamente, i due appelli devono essere accolti previa loro riunione, conseguendone per l'effetto la reiezione del ricorso di primo grado.



9 – La descritta complessità e parziale novità della fattispecie controversa giustifica, tuttavia, la compensazione fra le parti delle spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui due appelli, come in epigrafe proposti, li riunisce e li accoglie.

Compensa fra le parti le spese dei due gradi dei due giudizi.

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

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

Marco Lipari, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Umberto Maiello, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lipari**

IL SEGRETARIO