

ATTO AMMINISTRATIVO: Consiglio di Stato - Sezione Terza - Sentenza 7 maggio 2025, n. 3872.

Atto amministrativo – Annullabilità – Effetto caducante – Collegamento procedimentale – Nesso di presupposizione -Necessità

Ricorre l'invalidità caducante allorché due provvedimenti appartengano alla medesima sequenza procedimentale (intesa anche come collegamento procedimentale) e siano avvinti da un nesso di presupposizione-consequenzialità, in virtù del quale il primo provvedimento costituisce il presupposto unico e imprescindibile del secondo, senza che quest'ultimo sia soggetto ad alcuna altra valutazione da parte dell'amministrazione competente. È irrilevante che i due atti siano stati adottati da autorità diverse; né costituisce elemento impeditivo l'anomala inversione cronologica tra atto presupposto e atto consequenziale. (1).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2869; sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice, nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2025, la Cons. Stefania Santoleri e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Il Comune di Fondi, in adeguamento alle innovazioni legislative introdotte con la L. n. 27/2012, che ha diminuito il numero di abitanti in rapporto alle sedi farmaceutiche, ha adottato la Deliberazione di Giunta Municipale n. 177 del 28 aprile 2012, con la quale, previa acquisizione dei pareri obbligatori favorevoli, non vincolanti, della ASL e dell'Ordine Provinciale dei Farmacisti, considerato un totale di 37.770 abitanti, alla data del 31 dicembre 2010, ha disposto l'istituzione di n. 2 sedi farmaceutiche, in aggiunta alle 9 esistenti, la n. 10 e la n. 11 che costituiscono il frazionamento della zona n. 7 dove è collocata la farmacia Iacozza (che è periferica rispetto al centro di Fondi, in quanto posta nella frazione Salto di Fondi a distanza di 15 km).

Tale individuazione è stata inserita nel bando di concorso straordinario indetto dalla Regione Lazio in data 18 ottobre 2012.

1.1 - Il dott. Iacozza, con ricorso proposto dinanzi al TAR Lazio – sede di Latina, ha impugnato la deliberazione della Giunta Comunale di Fondi n. 177/2012 lamentando, tra l'altro, il vizio di incompetenza ritenendo che tale deliberazione sarebbe stata di competenza del Consiglio comunale.

1.2 - Il TAR, con la sentenza n. 549/2013 ha accolto il ricorso. Tale decisione è passata in giudicato.

1.3 - Con deliberazione n. 25 dell'8 marzo 2016 il Consiglio Comunale di Fondi ha preso atto del giudicato ed ha confermato l'istituzione delle suddette sedi farmaceutiche n. 10 e n. 11 con le relative zone di pertinenza in precedenza individuate.

1.4 - La Regione Lazio, con determinazione dirigenziale del Direttore del Dipartimento Salute e Politiche Sociali n. G 1640 del 26 febbraio 2016, pubblicata sul BURL n. 19 dell'8 marzo 2016, ha avviato l'interpello per le sedi da assegnare, prima che il Comune di Fondi provvedesse ad adottare la nuova delibera di istituzione delle due sedi farmaceutiche in sostituzione di quella annullata dal TAR.

2. - Con ricorso rg n. 488/2016, notificato il 31 maggio 2016, gli eredi del dott. Iacozza (odierni appellanti), hanno impugnato la delibera del C.C. di Fondi n. 25 dell'8 marzo 2016 e la determinazione dirigenziale della Regione Lazio n. G 1640 del 26 febbraio 2016, contestando la localizzazione delle due nuove sedi: nel ricorso hanno dedotto che, in base alla consulenza da essi prodotta, risulta che la popolazione residente nella località ove sono collocate le tre sedi farmaceutiche sarebbe pari a 2.900 abitanti con una media di 950 abitanti/farmacia; nel centro abitato di Fondi, invece, il rapporto sarebbe ben più alto, arrivando fino a 5.000 abitanti/farmacia.

Hanno, quindi, articolato plurimi motivi di impugnazione.

3. - Con la sentenza n. 586 del 1° luglio 2022, impugnata in questa sede, il TAR ha dichiarato il ricorso in parte irricevibile, con riferimento alla determinazione regionale G01640 del 26 febbraio 2016, ed in parte inammissibile in relazione alla deliberazione del C.C. di Fondi n. 25 dell'8 marzo 2016, ritenendo che la declaratoria di irricevibilità del ricorso avverso il provvedimento regionale avrebbe comportato il venir meno dell'interesse al ricorso avverso la delibera del C.C. di Fondi, relativa all'istituzione delle due sedi farmaceutiche, atteso che tale atto non avrebbe avuto un effetto caducante sugli atti della procedura concorsuale indetta dalla Regione Lazio e sulle successive assegnazioni delle predetti sedi.

3.1 - Il TAR ha poi quindi respinto la tesi delle ricorrenti, diretta a sostenere che la delibera regionale non sarebbe stata affetta da illegittimità, bensì da nullità per inesistenza dell'oggetto, sostenendo che il ricorso introduttivo del giudizio non conteneva alcun riferimento al vizio di nullità.

4. - Avverso tale sentenza le ricorrenti hanno proposto appello contestando, in estrema sintesi:

- la declaratoria di irricevibilità del ricorso avverso la determinazione regionale G01640 26 febbraio 2016, pubblicata sul BURL dell'8 marzo 2016, n. 19, sostenendo che tale deliberazione non conteneva l'indicazione delle zone nelle quali sarebbero state collocate le due sedi di nuova istituzione, e quindi l'interesse all'impugnazione della determinazione regionale sarebbe sorto a seguito dell'adozione della deliberazione del C.C. di Fondi di istituzione delle due nuove sedi;

- la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione avverso la delibera del C.C. di Fondi, fondata sul presupposto dell'intervenuta inoppugnabilità del provvedimento della Regione Lazio di messa a concorso delle due sedi, la quale sarebbe erronea, in quanto l'atto presupposto sarebbe costituito dal provvedimento comunale e non da quello regionale, con la conseguenza che l'annullamento dell'atto istitutivo delle nuove sedi farmaceutiche comporterebbe l'automatica decadenza delle assegnazioni delle relative sedi farmaceutiche non essendo queste ormai più esistenti;

- secondo gli appellanti, in sostanza, l'annullamento della delibera comunale avrebbe un effetto caducante sulla determinazione regionale, non avendo alcun rilievo la circostanza che si trattava di due procedimenti distinti ed autonomi posti in essere da due amministrazioni diverse;

- essi hanno poi reiterato la prospettazione relativa alla nullità della determinazione regionale.

Infine, hanno riproposto, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., le censure dedotte nel ricorso di primo grado non esaminate dal TAR.

4.1 - La Regione Lazio si è costituita in giudizio; con memoria del 7 febbraio 2025 ha controdedotto alle doglianze dell'appellante chiedendone il rigetto.

4.2 - Con la memoria difensiva del 14 febbraio 2025 gli appellanti hanno eccepito l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a., della documentazione allegata dalla Regione Lazio chiedendone lo stralcio; con la memoria di replica del 26 febbraio 2025 gli appellanti hanno replicato alle tesi difensive della Regione Lazio insistendo per l'accoglimento dell'appello.

5. - All'udienza pubblica del 20 marzo 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

6. - L'appello va accolto in parte nei termini indicati in motivazione.

7. - Innanzitutto, va esaminata l'eccezione di inammissibilità dei documenti depositati in appello dalla Regione, sollevata dagli appellanti per pretesa violazione del divieto di cui all'articolo 104, comma 2, c.p.a., la quale può essere solo parzialmente accolta, potendo osservarsi:

- che alcuni dei suddetti documenti (la delibera regionale n. 565 del 5 agosto 2021 e la delibera del Comune di Fondi n. 28 del 2 febbraio 2018) erano stati depositati già in primo grado, quindi non si trattava di documenti nuovi;

- che i documenti *sub* 1 e 2 del deposito della Regione di data 29 gennaio 2025, prodotti a supporto dell'affermata improcedibilità dell'avversa impugnazione, sono successivi alla pubblicazione della sentenza appellata e pertanto non avrebbero potuto giammai essere prodotti prima;

- che i soli documenti *sub* 4 e 5 risalgono al 2018: poiché non viene allegato alcunché circa le ragioni per le quali essi non siano stati prodotti in primo grado, solo in relazione a questi va dichiarata l'inammissibilità.

8. - Va ora esaminata l'eccezione di improcedibilità sollevata, ancorché in modo non del tutto esplicito, dalla Regione Lazio laddove ha evidenziato la mancata impugnazione dei successivi atti di

revisione della pianta organica delle farmacie, che hanno confermato per il Comune di Fondi le due nuove sedi farmaceutiche per cui è causa: la Regione si è riferita, in particolare, alla delibera n. 565 del 5 agosto 2021 ed alla delibera n. 2645 del 27 febbraio 2023, le quali hanno preso atto dell'istituzione delle due sedi *de quibus* e hanno confermato in numero di dodici le farmacie nel territorio del Comune di Fondi; che le sedi nn. 10 e 11 siano proprio quelle oggetto del presente giudizio è confermato dall'ulteriore determina n. 13452 del 6 ottobre 2022, pure depositata dalla Regione, in cui si dà atto degli esiti delle procedure concorsuali per l'assegnazione delle nuove sedi e quelle in discorso risultano “*non assegnate*”.

8.1 - La giurisprudenza di questa Sezione ha ritenuto, in taluni precedenti, che nel caso di giudizi aventi a oggetto l'istituzione e/o la perimetrazione di nuove sedi farmaceutiche nel territorio comunale, che siano oggetto di contestazione da parte dei titolari di farmacie già esistenti, in caso di sopravvenienza di nuovi provvedimenti di revisione della pianta organica, che siano espressione di una rinnovata istruttoria regionale, la loro mancata impugnazione determina l'improcedibilità dell'impugnazione originaria senza riguardo del fatto che i nuovi provvedimenti possano essere in tutto o in parte coincidenti con quelli precedenti quanto a perimetrazione delle zone (cfr. Cons. Stato, sez. III, 19 maggio 2023, n. 5016; id., 17 giugno 2019, n. 4083; id., sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 839). Nondimeno tale principio, condiviso dal Collegio, non può essere applicato alla fattispecie in esame.

8.2 - Nei suddetti precedenti giurisprudenziali, infatti, la nuova pianificazione era stata preceduta da un'istruttoria completa che aveva riesaminato *in toto* la precedente pianificazione: il nuovo atto, essendo frutto di una rinnovata istruttoria, aveva assunto natura di atto di conferma in senso proprio, con la conseguenza che sussisteva per l'interessato la necessità della sua impugnazione essendo stato ormai superato il vecchio provvedimento di pianificazione.

In altri casi, invece, la nuova pianta organica aveva modificato la perimetrazione delle zone di pertinenza delle sedi farmaceutiche, incidendo, in modo lesivo, sulla posizione giuridica dell'interessato, con la conseguenza che, ormai era venuto meno l'interesse all'annullamento della precedente pianificazione delle sedi farmaceutiche, ormai superata da una nuova e differente programmazione.

8.3 - La fattispecie in esame, invece, non rientra in nessuna delle suddette due categorie, in quanto:

- le successive deliberazioni relative alla pianta organica delle sedi farmaceutiche del Comune di Fondi, ivi compresa quella che prevede l'istituzione della 12^a sede farmaceutica, non hanno minimamente inciso sull'oggetto della deliberazione del Consiglio comunale oggetto di impugnativa (istituzione delle sedi n. 10 e n. 11); tali sedi, essendo collocate al di fuori del centro urbano di Fondi (nella frazione Salto di Fondi, a distanza di 15 km dal centro urbano) non hanno risentito di tale nuova

pianificazione e neanche dell'istituzione della nuova sede farmaceutica n. 12 che ha inciso esclusivamente sulla perimetrazione della zona relativa alla sede farmaceutica n. 9;

- dagli atti di causa non risulta l'esecuzione di una nuova e approfondita istruttoria da parte dell'Amministrazione competente che abbia riesaminato in modo completo la precedente pianificazione comunale delle sedi farmaceutiche, come nei precedenti giurisprudenziali sopra richiamati, tanto da potersi configurare, in caso di conferma della precedente programmazione, la natura di atto di conferma in senso proprio e non di atto meramente confermativo della deliberazione assunta (Cons. Stato, sez. III, 19 maggio 2023, n. 5016; id., 17 giugno 2019, n. 4083).

8.4 - Ne deriva che, nel caso di specie, l'omessa impugnazione dei successivi atti di pianificazione, riconducibili per gli appellanti al novero di atti meramente confermativi, non può comportare la declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse all'appello e al ricorso di primo grado.

L'eccezione di improcedibilità va, pertanto, respinta.

9. - Superate le eccezioni di rito, è possibile esaminare i motivi di appello.

Come in precedenza evidenziato, il TAR non ha esaminato il merito della controversia avendo adottato una sentenza in rito: ha ritenuto, infatti, che la declaratoria di irricevibilità del ricorso avverso la determinazione regionale di messa a gara delle sedi farmaceutiche, avrebbe comportato l'inammissibilità, per carenza di interesse, del ricorso avverso la deliberazione comunale di istituzione delle sedi n. 10 e n. 11.

Nell'atto di appello gli appellanti hanno impugnato tale statuizione contestando, da un lato, la declaratoria di tardività dell'impugnazione dell'atto regionale, sostenendo che esso sarebbe stato privo di oggetto, in quanto, a causa del sovvertimento del corretto ordine procedimentale, l'atto regionale, che avrebbe dovuto seguire dal punto di vista cronologico l'atto comunale di istituzione delle nuove sedi farmaceutiche, era stato invece adottato prima.

Ciò è avvenuto perché, come già ricordato, l'originario atto di istituzione delle due nuove sedi era stato annullato dal TAR per il vizio di incompetenza e il Comune di Fondi non aveva provveduto a dare esecuzione alla sentenza del TAR, facendo adottare dal Consiglio comunale tale provvedimento.

10. - Con il primo motivo gli appellanti hanno censurato la statuizione di irricevibilità del ricorso proposto avverso la determinazione regionale del 26 febbraio 2016, n. 1640, pubblicata sul BURL dell'8 marzo 2016, sostenendo che non vi sarebbe stato alcun interesse a censurare tale provvedimento fino a quando il Comune di Fondi, con la successiva delibera di istituzione delle due sedi farmaceutiche nn. 10 e 11, non avesse reso chiaro che queste ultime erano perimetrate nello stesso identico modo che nel precedente provvedimento annullato dal T.A.R. Latina con la sentenza n. 549/2013; la decisione del TAR, infatti, aveva lasciata aperta una nuova istruttoria da parte

dell'Amministrazione comunale che avrebbe potuto portare a qualsiasi diversa ubicazione delle due sedi, anche non lesiva per i ricorrenti.

9.1 - La prospettazione degli appellanti non può essere condivisa in quanto, da una piana lettura della delibera regionale, che nel suo allegato A individua anche la perimetrazione delle due sedi farmaceutiche *de quibus*, si evince chiaramente che anche nel procedimento ancora *in itinere* presso il territorio comunale l'Amministrazione avrebbe confermato la medesima ubicazione prevista nel provvedimento già annullato.

Ne consegue che già dalla pubblicazione della detta delibera n. 1640/2016, la parte ricorrente era in condizione di percepirne la lesività, senza dover attendere ulteriori provvedimenti comunali.

La Regione Lazio, dovendo procedere al concorso per l'assegnazione delle nuove sedi farmaceutiche, ed essendo consapevole dell'esistenza di numerose criticità connesse a giudizi pendenti per numerose sedi, ha ritenuto di metterle a concorso sotto condizione risolutiva espressa dell'eventuale esito sfavorevole dei detti giudizi; per la situazione relativa al Comune di Fondi, ha fatto invece ricorso all'istituto della condizione sospensiva, prevedendo che l'attribuzione delle sedi *de quibus* ai vincitori era subordinata alla tempestiva conclusione di tale nuovo *iter* istruttorio.

Ne deriva che i ricorrenti avrebbero dovuto tempestivamente impugnare il provvedimento regionale, ed invece l'impugnazione di primo grado è intervenuta tardivamente.

9.2 - Non può infatti accogliersi la tesi di parte appellante, secondo cui il provvedimento sarebbe affetto da nullità e non da semplice illegittimità *in parte qua*, per carenza di un elemento essenziale e, segnatamente, per inesistenza dell'oggetto, non essendo al momento ancora esistenti nel Comune di Fondi le due sedi farmaceutiche nn. 10 e 11: sul punto va condivisa l'affermazione del TAR circa la circoscrizione a casi estremi, fra cui non rientra quello che qui occupa, delle fattispecie di nullità del provvedimento amministrativo per carenza di elementi essenziali, che la giurisprudenza esemplifica nell'inesistenza materiale dell'oggetto o nella sua impossibilità giuridica (l'esempio frequente è quello dell'ordine di demolizione di un immobile oggetto di sequestro penale); orbene, non sembra che possa rientrare in queste ipotesi la messa a concorso di posti dei quali però è già nota la verosimile futura esistenza e finanche la perimetrazione essendo già *in itinere* la relativa istruttoria. In definitiva, la statuizione di tardività del ricorso avverso la determinazione dirigenziale della Regione Lazio G01640 del 26 febbraio 2016, va confermata.

11. - Occorre ora esaminare le doglianze proposte avverso la declaratoria di inammissibilità della delibera del C.C. di Fondi n. 25 dell'8 marzo 2016 decretata nella sentenza impugnata.

Come già anticipato, il primo giudice ha basato le proprie conclusioni:

- sul rilievo che nessuna utilità gli istanti avrebbero potuto ritrarre da un ipotetico annullamento della delibera comunale di istituzione delle nuove sedi, una volta che la messa a concorso e l'assegnazione delle stesse fossero destinate a rimanere intangibili;
- sull'esclusione che tra delibera comunale e delibera regionale possa sussistere un nesso di derivazione necessaria, tale per cui l'annullamento della prima possa spiegare un effetto caducante sulla seconda.

11.1 - Su questo secondo aspetto si concentrano i motivi di appello, nel tentativo di sostenere che la caducazione in questo caso discenderebbe dal carattere vincolato che le determinazioni regionali assumono rispetto alle scelte operate dal Comune sulla pianta organica: in effetti, dalla lettura dell'articolo 11 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, emerge che il legislatore ha previsto una rigorosa scansione procedimentale per cui l'indizione del concorso si appalesa, anche con previsione di tempistiche precise, quale attività doverosa per la Regione una volta che il Comune abbia esercitato la propria potestà pianificatoria attraverso l'istituzione delle nuove sedi; ma, più in generale, alla stregua della stessa normativa ordinaria di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475, e alla legge 8 novembre 1991, n. 362, è nel meccanismo stesso del rapporto tra potere di pianificazione farmaceutica riservato al Comune e gestione del concorso prevista dalla legge in capo alla Regione (sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 aprile 2020, n. 2240) che è possibile cogliere un nesso di derivazione pressoché necessaria, nel senso che all'Amministrazione regionale non compete *ex lege* alcun margine di valutazione diverso o ulteriore rispetto alle determinazioni comunali, essendo la stessa semplicemente tenuta a indire il concorso e assegnare le sedi individuate dal Comune.

11.2 - Se si considerano i principi elaborati dalla giurisprudenza sulla distinzione tra invalidità “caducante” e “invalidità viziante”, si può affermare che nella specie ricorrono le due condizioni essenziali perché possa aversi la prima, e cioè l'appartenenza dei due provvedimenti alla medesima “sequenza procedimentale” (che non vuol dire necessariamente allo stesso procedimento, ma anche a due procedimenti distinti ma collegati dall'evidenziato nesso di derivazione necessaria: cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192) e l'esistenza tra essi di un nesso di presupposizione-consequenzialità, da intendersi – appunto – come derivazione necessaria, nel senso che il primo provvedimento costituisce il presupposto unico e imprescindibile del secondo, senza che quest'ultimo sia soggetto ad alcuna altra valutazione da parte dell'amministrazione competente.

11.3 - In presenza di tali elementi è irrilevante che i due atti siano stati adottati da autorità diverse; né costituisce elemento impeditivo per ricondurre il rapporto tra i due atti nell'ambito dell'invalidità caducante l'anomala inversione cronologica tra atto presupposto e atto consequenziale, essendo in questo caso il secondo (delibera regionale) anteriore al primo (delibera comunale), cosa che

l'Amministrazione regionale ha ritenuto di risolvere attraverso le già viste previsioni di condizioni sospensive e risolutive.

11.4 - Ne consegue che l'appello va accolto nella parte relativa alla declaratoria di inammissibilità della deliberazione comunale n. 25 dell'8 marzo 2016 relativa all'individuazione delle sedi farmaceutiche.

12. - Ciò comporta la disamina delle censure riproposte dagli appellanti ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a..

12.1 - Assorbente si appalesa la censura di eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione proposta con il terzo motivo.

12.1.1. - Gli appellanti hanno dedotto, infatti, che la deliberazione impugnata non è stata preceduta da alcun atto istruttorio e comunque *“in essa non vi è alcun richiamo ad attività di indagini e accertamenti, inevitabili nel caso in esame, trattandosi di atto programmatico”*; hanno quindi aggiunto che, *“nell'assenza qualsivoglia atto istruttorio non è dato comprendere le ragioni della scelta dell'Amministrazione”* che tenesse conto, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, *“della situazione territoriale comunale”* e dell' *“assetto della esistente rete farmaceutica, tale da metterla in grado di effettuare le sue scelte avendo a disposizione tutte le varie opzioni di inserimento delle nuove sedi nel vastissimo territorio comunale”*.

12.1.2 - Gli appellanti hanno poi dedotto che il provvedimento comunale sarebbe carente nella motivazione, in quanto, dalla lettura della deliberazione impugnata non sarebbe possibile comprendere quali siano stati i motivi che hanno indotto il Comune ad individuare le due nuove sedi farmaceutiche nella zona in questione, non considerando neppure che in tale zona – essendo la popolazione inferiore a 5.000 abitanti – possono essere istituite solo farmacie rurali che hanno un regime giuridico diverso da quelle urbane.

13. - La prospettazione degli appellanti è condivisibile.

La deliberazione del Consiglio Comunale n. 25/2016 effettivamente non richiama alcun atto istruttorio, neppure per recepire gli accertamenti svolti per l'adozione della precedente deliberazione del 2012, risalenti, comunque, a quattro anni prima, che avrebbero dovuto essere quantomeno aggiornati; tale provvedimento si limita a richiamare la delibera n. 177/2012 e la determinazione regionale G01640 del 26 febbraio 2016 di indizione della procedura concorsuale per il conferimento delle nuove sedi farmaceutiche, sottolineando che quest'ultima ha indicato nell'allegato “A” anche le sedi n. 10 e n. 11 del Comune di Fondi, così come individuate nella delibera della Giunta Municipale n. 177/2012.

13.1 - Quanto alla motivazione della scelta operata nel 2012 e confermata nel 2016 circa la collocazione delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione n. 10 e n. 11 nella frazione di Salto di

Fondi, l'Amministrazione comunale si limita genericamente ad indicare che le due sedi n. 10 e n. 11 sono state individuate *“in considerazione sia della presenza delle farmacie già esistenti, per lo più concentrate nell'area urbana della città, sia della complessiva estensione territoriale comunale con particolare riferimento alle aree di collegamento con la fascia costiera”*.

13.2 - Da tale scarna motivazione è possibile evincere soltanto che la scelta è caduta su una zona periferica di collegamento con la fascia costiera: nondimeno non è dato comprendere se il Comune abbia tenuto conto del dato demografico relativo alla zona in questione; la sede n. 7, della quale sono titolari gli eredi del dr. Iacozza, è, infatti, una farmacia rurale perché la popolazione è limitata a meno di 5.000 abitanti; le due nuove sedi sono state istituite frazionando l'originaria zona della sede n. 7 che era l'unica sede esistente in tale frazione: ciò comporta che a seguito del frazionamento nessuna delle tre sedi raggiunge un parametro demografico adeguato che garantisca la remuneratività dell'attività economica che deve essere assicurata insieme alla capillare collocazione delle sedi farmaceutiche al fine di assicurare il miglior servizio all'utenza.

13.3 - Neanche lo scarno riferimento alla *“fascia costiera”*, senza ulteriori precisazioni, risulta sufficiente a dimostrare la logicità e la ragionevolezza della scelta operata dal Comune di Fondi: è accaduto, infatti, che a seguito del precedente interpello regionale nessuna delle due nuove sedi del Comune di Fondi è stata assegnata ed è stata aperta (circostanza che potrebbe essere indicativa della scarsa *“appetibilità”* dal punto vista economico di tali sedi, correlata alla scarsità della popolazione residente nella zona, non compensata dall'aumento della popolazione nel periodo estivo, che riguarda solo pochi mesi).

“Nell'organizzazione della 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, per cui 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, non potendo il Giudice Amministrativo sostituire la propria valutazione di opportunità a quella resa dall'Amministrazione comunale. 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” (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 31 marzo 2023, n. 3329).

Secondo la giurisprudenza, l'Amministrazione nell'operare una scelta equilibrata e ragionevole, deve tenere in considerazione anche l'interesse commerciale dei farmacisti che persegue una finalità di

stimolo alla concorrenza, fermo restando che l'interesse patrimoniale del privato è destinato a recedere ove si dimostri che è incompatibile con il prevalente perseguimento dell'interesse pubblico (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 giugno 2021, n. 4374).

In ogni caso i criteri ispiratori della scelta operata dall'Amministrazione nella localizzazione delle farmacie e nella redazione della pianta organica vanno ricercati negli atti del procedimento complessivamente inteso in base ai quali è possibile verificare se detti criteri siano legittimi, congrui e ragionevoli e se il provvedimento sia coerente con essi (cfr. Cons. Stato sez. III, 7 agosto 2019, n. 5617).

13.4 - Nel caso di specie, la carenza di dati istruttori e l'insufficienza della motivazione, anche alla luce dei dati fattuali prima evidenziati, fanno dubitare sul corretto esercizio del potere discrezionale da parte del Comune di Fondi nell'individuazione delle sedi farmaceutiche n. 10 e n. 11.

14. - Il ricorso proposto avverso la deliberazione comunale n. 25 dell'8 marzo 2016 va dunque accolto; tale atto va annullato per difetto di istruttoria e di motivazione, con salvezza del potere del Comune di Fondi di riaprire il procedimento e di adottare le conseguenti determinazioni.

15. – In definitiva, l'appello va respinto quanto al provvedimento regionale G01640 del 26 febbraio 2016; pronunciando sui motivi riproposti ex art. 101, comma 2, c.p.a, va accolto il ricorso di primo grado nella parte relativa alla deliberazione del C.C. di Fondi n. 25 dell'8 marzo 2016, facendo salvo il potere dell'Amministrazione di adottare un nuovo provvedimento assunto a seguito di un'adeguata istruttoria e corredato da idonea motivazione.

16. – Le spese del doppio grado vanno compensate in considerazione della particolarità e complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, nei termini e limiti indicati in motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

