

Pubblicato il 14/07/2026

N. 05629/2026REG.PROV.COLL.
N. 03402/2024 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 3402 del 2024, proposto da dott. Stefano Mariangeli, in proprio e quale amministratore e legale rappresentante della Farmacia Monti s.r.l., rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Garzuglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Terni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gennari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci e Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Unitaria Sanitaria Locale Umbria 2, non costituita in giudizio;

nei confronti

San Lorenzo Gestioni di Paolo Mariani s.n.c., Ordine dei Farmacisti della Provincia di Terni, Farmaciaterni s.r.l. Unipersonale, non costituiti in giudizio;

Maria Giuseppa Capitoli, Luisa Regni, Farmcia Sabbione S.r.l., rappresentati e difesi dall'avvocato Marzio Vaccari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n.193/2024, resa tra le parti, che ha respinto i gravami proposti dall'odierna appellante avverso la “*revisione ordinaria della pianta organica delle farmacie ai sensi dell'art. 2 co. 2 legge n. 475/68*” relativamente all'anno 2022 (ric. n. 437/2022) e il conseguente “*concorso pubblico regionale straordinario per l'assegnazione di sedi farmaceutiche di nuova istituzione nella Regione Umbria*” indetto con determina dirigenziale n. 11447 del 9.11.2022 (ric. n. 55/2023); quest'ultimo gravame dichiarato improcedibile nella parte concernente l'accesso documentale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Terni, della Regione Umbria, di Maria Giuseppa Capitoli, di Luisa Regni e della Farmacia Sabbione s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2026 il Cons. Giacinta Serlenga e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- La presente controversia concerne la localizzazione della sede farmaceutica n. 31 nel territorio comunale di Terni, nell'area compresa tra la strada di Sabbione e via Narni, ricadente nella stessa zona di riferimento della sede n. 24, in cui è da tempo insediata la Farmacia Monti s.r.l., odierna appellante. Tale area è ubicata nelle vicinanze della zona produttiva di Sabbione, nei cui pressi è presente altra farmacia comunale (cd. di Cospea); e un'ulteriore

farmacia è prevista sulla stessa direttrice di via Narni, in località Ponte San Lorenzo, già assegnata dalla Regione Umbria.

Il giudice di prime cure, con la sentenza in epigrafe meglio riportata, ha respinto le censure proposte nei due ricorsi e nei relativi motivi aggiunti, motivando le proprie statuizioni sulla scorta dell'ampiezza e della natura - discrezionale- dei poteri spettanti al Comune in tema di pianificazione farmaceutica, in particolare ritenendo esente dai lamentati vizi la localizzazione della nuova sede n. 31 (confermata con la revisione biennale del 2022, oggetto del presente giudizio), assegnata dalla Regione alla controinteressata nell'ambito del concorso straordinario indetto successivamente al D.L. n. 11/2012, pure oggetto di gravame.

La Farmacia Monti s.r.l. (oggi Iaso Farmacie Monti) ha dunque proposto appello contro tale decisione, essenzialmente lamentando il difetto di istruttoria (motivo I) e l'insufficiente motivazione (motivo II) del provvedimento di conferma della localizzazione della farmacia di cui si tratta (vizi -in tesi- erroneamente scrutinati in primo grado con esito negativo); facendone discendere l'illegittimità del successivo provvedimento di assegnazione della sede (oggetto in primo grado -come detto- del ricorso n. 55/2023) e dell'autorizzazione all'apertura (oggetto di motivi aggiunti nell'ambito dello stesso gravame).

Si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame la Regione Umbria, il Comune di Terni e le dottoresse Maria Giuseppa Capitoli e Luisa Regni in proprio e nella qualità di amministratrici della Farmacia Sabbione s.r.l, con atti -rispettivamente- in data 2 e 10 maggio 2024 e 12 luglio 2024, meglio articolando le proprie difese in successive memorie.

All'udienza del 31 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.- L'atto di appello, come anticipato sub 1, è incentrato sul difetto di motivazione e istruttoria.

2.1.- La difesa regionale, senza esplicitarla pienamente, sembra adombrare un'ipotesi di inammissibilità dei primi due motivi di gravame per non aver la

farmacia appellante censurato la sentenza di prime cure ed essendosi, invece, limitata a riproporre i vizi articolati in primo grado e già scrutinati negativamente dal Tar (cfr. memoria del 26 febbraio 2026, pag.10, 2° cpv.) . Tuttavia, di tali dubbi va subito sgomberato il campo atteso che, ad una mera lettura dei due motivi, si evince agevolmente come le censure siano state circostanziate alle singole argomentazioni della sentenza appellata, specificando le ragioni per cui l'appellante ritiene la motivazione della sentenza errata e illogica.

2.2.- Nel merito, le richiamate censure sono fondate.

La farmacia appellante, pur dando atto di conoscere l'orientamento giurisprudenziale prevalente richiamato dal giudice di primo grado a sostegno delle proprie statuizioni, insiste, per un verso e sul piano dei principi, sulla grave carenza della motivazione e dell'istruttoria svolta a monte, che trasformerebbero -nella fattispecie- l'esercizio di discrezionalità in arbitrio; per altro verso, sulle peculiarità del caso concreto, che renderebbero illegittima la localizzazione rispetto alla situazione di fatto del Comune di Terni. Lamenta, in particolare, la violazione del criterio dell'equa distribuzione delle farmacie sul territorio del Comune tenuto conto, per un verso, del contesto demografico e funzionale dell'area in questione e per altro verso e più in generale, della situazione dell'intero territorio comunale; sicché, a fronte della sovrapposizione di zone rispetto alla sede n.24, altri quartieri, non interessati dal procedimento di revisione, sarebbero rimasti privi di un adeguato servizio farmaceutico (in particolare i quartieri Borgo Rivi, Campitelli e Gabelletta in area B).

Orbene, innanzitutto non può dubitarsi che la potestà allocativa debba tendere, secondo un ragionevole contemperamento di bisogni e poteri di tutti i soggetti coinvolti, a non sovrapporre, per quanto possibile, le zone di due aree contigue, non potendo l'assetto geografico della zona essere arbitrario in termini di incongrua distribuzione del servizio nonché d'incapienza o insufficienza del bacino di clientela. In secondo luogo, la distribuzione delle

farmacie deve guardare al territorio complessivamente inteso, secondo le disposizioni dell'art. 11 del D.L. n. 1/2012, laddove gli squilibri della programmazione farmaceutica nell'ambito del territorio comunale di Terni sono già stati stigmatizzati in precedente pronunzia della Sezione (la n. n. 6756/18; cfr., in termini, anche Tar Umbria n. 55/2019). Le patologie segnalate in primo grado riguardavano proprio l'omessa considerazione dell'intero territorio e dell'insieme delle sedi in vista della localizzazione delle nuove.

Nella fattispecie, lo stesso giudice di prime cure ha riconosciuto -nella sentenza qui gravata- la stringatezza della motivazione espressa in merito alla localizzazione (definendola "non particolarmente approfondita"), pur concludendo per la sufficienza dell'indicazione dei presupposti su cui la scelta dell'Amministrazione si è fondata, ritenendola in linea con l'orientamento giurisprudenziale secondo cui tali atti di programmazione sono legittimamente sostenuti da una motivazione anche non puntuale; orientamento di recente accolto anche da questa Sezione (cfr. sentenza n. 3872 del 7 maggio 2025).

Tuttavia, *"per quanto le scelte compiute in sede di definizione delle nuove sedi farmaceutiche, in quanto integranti un atto programmatico a contenuto generale, non necessitano di norma di una analitica motivazione calibrata sulle singole situazioni locali, nondimeno si impone come indefettibile una esternazione dei criteri ispiratori adottati dall'autorità emanante, i quali criteri devono almeno potersi desumere dagli atti del procedimento complessivamente inteso, in modo che sulla base di questi sia possibile verificare se detti criteri siano legittimi, congrui e ragionevoli e se il provvedimento sia coerente con essi (cfr. Cons. Stato, sez. III, 20 marzo 2017, n. 1250)"* (cfr. la citata sentenza di questa Sezione n. 6756/2018, pag. 8).

Ciò posto e sebbene non possa essere ragionevolmente messa in dubbio la sussistenza di una distanza ragguardevole tra le due farmacie (2,5/3 km), considerato che entrambe sono ubicate nel centro cittadino, si coglie pienamente il lamentato *vulnus* a livello di programmazione generale, valutando la questione della localizzazione in un'ottica più estesa e alla luce

della finalità perseguita dalla riforma del 2012 di assicurare una maggiore capillarità del servizio con riferimento al complessivo territorio comunale: a fronte di una concentrazione di sedi farmaceutiche nella zona qui in discussione, la zona B rimane sprovvista di farmacie (situazione come detto fotografata in precedente pronunzia della Sezione). Né trova smentita il dato, evidenziato nella perizia di parte, che l'area assegnata alla farmacia Sabbione occupi una zona non residenziale, ad uso esclusivamente artigianale e industriale e che la nuova localizzazione si giustifichi non già sul numero dei residenti bensì sui flussi di persone presenti durante il giorno, in concomitanza dell'orario di lavoro; flussi di cui la parte appellante ragionevolmente lamenta una verifica inadeguata a monte e, in ogni caso, la loro sottrazione all'appellante stessa, ubicata in un bacino già ben servito dal servizio farmaceutico sulla stessa direttrice (è un dato di fatto incontestato che vi siano allocate ulteriori due farmacie: la farmacia comunale cd. di Cospea e l'altra nel confinante comune di Narni, già assegnata e in fase di apertura).

Né infine, a fronte della descritta situazione, appare decisivo l'argomento utilizzato dalla difesa regionale della presunta prevalenza del criterio della maggiore accessibilità al servizio, ritenuto ispiratore della riforma del 2012, rispetto al massimo decentramento territoriale: nel caso in esame non si tratta di servire adeguatamente aree isolate e scarsamente abitate a detrimento dell'accessibilità al servizio della maggioranza degli abitanti del Comune ma, al contrario, proprio di realizzare tale obiettivo di rendere quanto più accessibile il servizio farmaceutico attraverso una più equa distribuzione sul territorio comunale.

2.- L'appello merita dunque accoglimento; sicché, in riforma della sentenza di prime cure, vanno annullati gli atti di programmazione impugnati nella parte di interesse (limitatamente cioè alla parte in cui è stata confermata la nuova sede farmaceutica dell'area di Strada di Sabbione, corrispondente alla sede nr. 31 nella nuova pianta organica delle farmacie del Comune di Terni); con l'effetto di travolgere in via derivata l'indizione del concorso straordinario per

l'assegnazione della sede contestata e la relativa autorizzazione all'apertura e conseguente obbligo dell'Amministrazione comunale di provvedere ad un supplemento istruttorio, avuto riguardo all'assetto complessivo del servizio farmaceutico nell'ottica di una più equa distribuzione territoriale.

Stante, tuttavia, la complessità e peculiarità della fattispecie, il Collegio dispone la compensazione tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, accoglie il ricorso di prime cure nei termini di cui in motivazione, con conseguente annullamento degli atti impugnati *in parte qua* e obbligo dell'Amministrazione di riconsiderare la localizzazione contestata all'esito di adeguato supplemento istruttorio. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola D'Angelo, Presidente FF

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

Giacinta Serlenga, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giacinta Serlenga

IL PRESIDENTE
Nicola D'Angelo

IL SEGRETARIO

