



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**  
**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6161 del 2005, integrato da motivi aggiunti, proposto da Mannucci Antonio, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Campagnola, Antonio Pazzaglia, con domicilio eletto presso lo studio degli stessi in Roma, via Lutezia, 8;

*contro*

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fiammetta Lorenzetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura civica in Roma, via del Tempio di Giove 21;

l'Azienda Usl Rm/E, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio eletto presso lo studio della stessa in Roma, piazza Grazioli, 5;

*nei confronti*

Nardi Oscar, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Tassini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Monte del Gallo, 4;

Guerra Ernesta, non costituita in giudizio;

*e con l'intervento di*

*ad opponendum:*

Credo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Sciortino, Annarosa Chiriatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della nota del Comune di Roma Dipartimento V - aree della sanità prot. n. 26372 del 23.5.2005, ricevuta il 31.5.2005, con la quale è stato comunicato il “nulla osta del provvedimento autorizzativo a favore del dott. Oscar Nardi”;

- dell'eventuale provvedimento di autorizzazione al detto trasferimento, se rilasciato;

- del silenzio rifiuto opposto dall'amministrazione alla richiesta di effettuazione di nuove misurazioni in ragione della modifica del percorso pedonale esistente, nonché di ogni altro atto o provvedimento presupposto e/o consequenziale;

quanto ai motivi aggiunti, depositati il 29.7.2005:

- dell'autorizzazione prot. n. 27297 del 27.5.2005 con la quale il Sindaco di Roma ha autorizzato il trasferimento della sede farmaceutica n. 557 denominata "Brancaleone" dai locali ubicati in via Monte del Gallo nn. 10 e 12 ai locali siti in via Gregorio VII n. 63;

- degli atti ivi menzionati, ancorché non conosciuti, e in particolare della nota prot. n. 49110 del 2.11.2004 con la quale il XVIII Gruppo della Polizia municipale avrebbe comunicato risultanze delle misurazioni della distanza tra farmacie;

- della nota ASL RME prot. n. A966 del 16.5.2005, nonché del parere della ASL RME nonché *ex art. 21 bis* della legge n. 1034/1971

del silenzio formatosi sull'istanza del ricorrente del 18.4.2005, depositata presso il comune di Roma in data 20.4.2005 con la quale è stato richiesto l'espletamento di nuove misurazioni.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, di Nardi Oscar, dell'Azienda Usl Rm/E e di Credo S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2018 la dott.ssa Marina Perrelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Antonio Mannucci, in qualità di titolare della sede farmaceutica n. 413, denominata "Pio IX", sita in Roma via Gregorio VII n. 129, ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe con il quale il Comune di Roma ha espresso il nulla osta all'autorizzazione al trasferimento dell'esercizio farmaceutico del controinteressato Oscar Nardi nei locali ubicati in Roma, via Gregorio VII nn. 63, 65 e 67.

1.2. Il ricorrente ha esposto: a) di aver incaricato un professionista di rilevare le distanze tra la propria sede farmaceutica e quella del controinteressato, ritenendo che la nuova ubicazione non fosse conforme alle previsioni della legge n. 362/1991; b) di aver diffidato, con nota prot. n. 39242 del 29.7.2004, il Dipartimento V del Comune a rilasciare qualsiasi autorizzazione poiché dalla relazione del proprio perito di parte emergeva che "la distanza da soglia a soglia tra i locali in oggetto (...) misurata mediante fettuccia da 20 ml., seguendo il percorso pedonale più breve (..), è risultata di ml. 180,45"; c) di aver preso parte al sopralluogo eseguito in data 13.10.2004 dal personale dell'Ufficio tecnico del Municipio XVIII e di avere contestato, con nota del successivo 14.10.2004, la mancata redazione di un verbale, evidenziando come le misurazioni effettuate non avessero seguito il metodo del "percorso pedonale più breve" e avessero portato a risultati tra loro difformi; d) di essere a conoscenza della nota prot. n. 2249 del 30.11.2004 con la quale l'ASL Roma E aveva chiesto al Comune di Roma di effettuare nuove misurazioni, mai eseguite, e di

avere comunicato con nota del 9.4.2005 l'apposizione di transenne tra via Ranucci e via Gregorio VII con conseguente riduzione della distanza tra le due farmacie a meno di 200 ml..

1.3. Tanto premesso il ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato: 1) per violazione degli artt. 3, comma 3, e 10, comma 1 lett. b), della legge n. 241/1990, 1, comma 3, della legge n. 475/1968, nonché per eccesso di potere per falsa rappresentazione del presupposto di fatto e per carenza di istruttoria in quanto non esisterebbe alcuna misurazione ufficiale delle distanze tra le due sedi farmaceutiche in questione eseguita dalla Polizia municipale, essendovi solo una misurazione effettuata in via ufficiosa nel mese di settembre 2004 che avrebbe condotto alla rilevazione di una distanza di 187 ml., pertanto inferiore ai 200 ml normativamente previsti, mentre nel corso del sopralluogo eseguito nel successivo mese di ottobre dal personale dell'Ufficio tecnico, non riversato in alcun verbale, sarebbero state effettuate più rilevazioni con esiti differenti. Ne discende, pertanto, l'illegittimità del provvedimento gravato laddove afferma che i locali del controinteressato disterebbero "oltre 200 metri dalla farmacia più vicina, come da misurazione effettuata dal XVIII Gruppo di Polizia municipale". Peraltro, nonostante il ricorrente avesse presentato memorie e controdeduzioni nel corso del procedimento, nel provvedimento di nulla osta gravato l'amministrazione non deduce alcunché con riguardo alle obiezioni sollevate, né in merito alle misurazioni del tecnico di parte dalle quali emergerebbe che la distanza tra le due sedi farmaceutiche, pur considerando l'attraversamento esistente all'intersezione tra via Ranucci e via Gregorio VII, sarebbe inferiore ai 200 ml normativamente prescritti;

2) per eccesso di potere per contraddittorietà e carenza di istruttoria in quanto il provvedimento gravato non avrebbe tenuto in considerazione né la richiesta di nuove misurazioni da parte della Asl RM E (cfr. nota prot. n. 2249 del 30.11.2004), né la modifica dello stato dei luoghi segnalata all'amministrazione precedente con nota prot. n. 18474 del 20.4.2005;

3) per violazione dell'art. 1 della legge n. 475/1968 poiché nel caso in questione tutte le misurazioni sottese al provvedimento gravato sarebbero state eseguite tenendo conto del percorso pedonale più lungo, comprensivo dell'attraversamento pedonale tra via Ranucci e via Gregorio VII, a differenza di quanto normativamente previsto.

2. Con motivi aggiunti, depositati il 29.7.2005, il ricorrente ha impugnato il silenzio formatosi sull'istanza del 18.4.2005 con la quale veniva chiesta l'effettuazione di nuove misurazioni e il provvedimento prot. n. 27297 del 27.5.2005 con cui il Sindaco di Roma ha autorizzato il trasferimento della sede farmaceutica n. 557 denominata "Brancaleone" dai locali ubicati in via Monte del Gallo n. 10/12 ai locali ubicati in via Gregorio VII n. 63, unitamente agli atti nella stessa menzionati.

Parte ricorrente deduce l'illegittimità degli ulteriori atti gravati per le censure già articolate in sede di ricorso introduttivo, nonché per violazione di legge (artt. 1, 3 e 10 della legge n. 241/1990) e per eccesso di potere sotto molteplici profili, evidenziando la mancata effettuazione da parte dell'amministrazione di nuove misurazioni, nonostante la richiesta dell'Asl competente e del sott Mannucci, e l'erroneità dell'interpretazione del concetto di "percorso pedonale più breve" sposata da Roma Capitale.

3. Roma Capitale, ritualmente costituita in giudizio, ha ribadito la legittimità del proprio operato evidenziando che con istanza acquisita al prot. n. A1579 del 16.8.2004 il dott. Oscar Nardi aveva chiesto “il trasferimento della sede farmaceutica, nella propria pianta organica, da Via Monte del Gallo n. 10/12 a Via Gregorio VII n. 63/65/67”, che con nota prot. n. 49809 del 19.10.2004 il Comune di Roma - Municipio Roma XVIII - U.O.T. aveva comunicato all’ASL e per conoscenza a tutte le parti interessate che “dai rilievi effettuati le distanze... risultano le seguenti: - Ingresso locale Via Gregorio VII 63 a Farmacia Via Gregorio VII 129/131 ml. 201 - Ingresso locale Via Gregorio VII 63 a Farmacia P. le Gregorio VII 20/21 ml. 212” e che, conseguentemente, con nota prot. n. A966 del 16.5.2005, inviata al Sindaco di Roma ed al Dipartimento V- U.O. Area Promozione della Salute- Servizio Farmaceutico, l’ASL RM E aveva rilasciato il nulla osta all’emissione del provvedimento autorizzativo richiesto dal controinteressato Oscar Nardi ai fini del trasferimento della sede farmaceutica in Via Gregorio VII nn. 63/65/67.

Pertanto, sulla base delle risultanze istruttorie, con provvedimento prot. n. QE27297 del 27.5.2005 il Comune di Roma ha, quindi, legittimamente autorizzato il controinteressato Oscar Nardi, titolare della sede farmaceutica n. 557 denominata “Brancaleone”, a trasferire l’esercizio farmaceutico dai locali ubicati in Via Monte del Gallo nn. 10/12 ai locali siti in Via Gregorio VII nn. 63/65/67.

L’amministrazione comunale ha, pertanto, concluso per la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti in quanto infondati.

4. L’Asl Roma E, costituita in giudizio, ha evidenziato di avere posto in essere tutti gli adempimenti normativamente prescritti e, in particolare, di avere effettuato un’adeguata e approfondita attività istruttoria dalla quale è emersa la sussistenza del rispetto delle distanze da soglia a soglia normativamente prescritte tra i due esercizi farmaceutici, sulla base del tragitto di normale deambulazione del pedone, basato su apprezzabili valutazioni di sicurezza stradale.

L’Azienda ha, quindi, concluso per la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti.

5. Il controinteressato Oscar Nardi ha concluso per il rigetto del gravame e dei motivi aggiunti.

6. Con l’ordinanza n. 6372 del 10.11.2005 la Sezione ha respinto la domanda di misure cautelari non ravvisando il *periculum in mora*.

7. Con memoria, notificata il 2.2.2006 alle altre parti costituite, il ricorrente ha chiesto l’ammissione di una consulenza tecnica d’ufficio per accertare la distanza da soglia a soglia tra la propria farmacia e quella del controinteressato secondo il percorso pedonale più breve ovvero, in via subordinata, l’ordine all’amministrazione resistente di effettuare nuove misurazioni.

8. Con intervento *ad opponendum*, depositato il 5.10.2018, la Credo s.r.l., che gestisce dal dicembre 2017 la farmacia, sita in via Gregorio VII n. 63/65/67, previamente di proprietà del controinteressato del controinteressato Oscar Nardi, ha eccepito, in via preliminare, la carenza di interesse alla decisione del ricorso in quanto il ricorrente ha ceduto la propria attività farmaceutica che attualmente è nella titolarità del dott. Salvatore Quarta, concludendo nel merito per la reiezione del ricorso principale e dei motivi aggiunti in quanto infondati.

9. Alla pubblica udienza del 10.10.2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Il ricorso principale e i motivi aggiunti, che possono essere trattati congiuntamente in ragione della evidente connessione esistente tra gli atti impugnati essendo il nulla osta dell'ASL RM E atto presupposto rispetto alla successiva autorizzazione al trasferimento della sede farmaceutica del controinteressato, sono infondati e vanno respinti per le seguenti ragioni.

11. Dalla documentazione depositata dalle parti costituite si evince che: a) con istanza prot. n. A 1579 del 16.8.2004 il controinteressato, titolare della sede farmaceutica denominata "Bancaleone", ha chiesto il trasferimento della stessa dai locali siti in Roma, via Monte del Gallo nn. 10/12 ai locali ubicati in Roma, via Gregorio VII nn. 63/65/67; b) che ancor prima dell'affissione della predetta istanza all'albo pretorio del Comune di Roma e a quello dell'ASL il ricorrente, titolare della sede farmaceutica denominata "Pio IX" e la dott.ssa Guerra, titolare della sede farmaceutica denominata "Aurelia II", hanno presentato un atto di opposizione al trasferimento, lamentando il mancato rispetto della distanza minima di 200 metri tra le loro sedi farmaceutiche e quelle del controinteressato; c) che l'ASL Roma E ha chiesto al XVIII Gruppo della Polizia Municipale di verificare le doglianze del dott. Mannucci in merito al rispetto delle distanze normativamente prescritte, nonostante il dott. Nardi avesse allegato alla propria istanza una perizia giurata dalla quale emergeva una distanza superiore ai 200 metri tra la soglia della farmacia Nardi e quella del ricorrente e dell'altra opponente; d) che con nota prot. n. 49809 del 19.10.2004 il XVIII Municipio di Roma ha comunicato che "dai rilievi effettuati (...) le distanze risultano le seguenti: ingresso locale via Gregorio VIII n. 63 a Farmacia via Gregorio VII 129/131 ml. 201; ingresso locale via Gregorio VII 63 a Farmacia via Gregorio VII 20/21 ml. 212", puntualizzando che la misurazione era stata eseguita partendo dalle "mezzeria della soglia d'ingresso, seguendo nella metà del marciapiede la via più breve tramite passaggi pedonali con strisce o attraversamenti semaforici sempre percorsi nella mezzeria, fino alla mezzeria d'ingresso nel locale d'arrivo"; e) che il Comando di Polizia municipale competente, a seguito di un'ulteriore istanza di chiarimenti, ha ribadito l'esattezza degli esiti delle misurazioni e che l'ASL Roma E, richiamata la nota prot. n. 49110 del 2.11.2004, ha rilasciato parere favorevole al trasferimento con provvedimento prot. n. A966 del 16.5.2005, recepito nel nulla osta prot. n. 26372 del 23.5.2005 del Comune di Roma – Dipartimento V Aree della sanità, impugnato con il ricorso principale; f) che il Comune di Roma con provvedimento prot. n. 27297 del 27.5.2005, impugnato con i motivi aggiunti, ha pertanto autorizzato il controinteressato al trasferimento della sede farmaceutica denominata "Bancaleone".

12. Tanto premesso in punto di fatto, il Collegio ritiene utile ai fini della decisione richiamare le disposizioni che regolano la materia in esame.

L'art. 1 della legge n. 468/1975, per la parte di interesse, dispone che "chi intende trasferire una farmacia in un altro locale nell'ambito della sede per la quale fu concessa l'autorizzazione deve farne domanda all'autorità sanitaria competente per territorio. Tale locale, indicato nell'ambito della stessa sede ricompresa nel territorio comunale, deve essere situato ad una distanza dagli altri esercizi non inferiore a 200 metri. La

distanza è misurata per la via pedonale più breve tra soglia e soglia delle farmacie”; l’art. 13 del D.P.R. n. 1275/1971 prevede che “il locale indicato per il trasferimento della farmacia deve essere situato ad una distanza dagli altri esercizi non inferiore a 200 metri e comunque in modo da soddisfare le esigenze degli abitanti della zona”.

La norma primaria non impone alcun obbligo di motivazione in caso di autorizzazione al trasferimento della sede farmaceutica, limitandosi a prevedere l’accertamento del rispetto della distanza minima di 200 metri tra gli esercizi commerciali, in quanto la distribuzione organica delle farmacie sul territorio avviene sulla base di un atto di programmazione regionale costituito dalla c.d. pianta organica alla cui formazione partecipano il Comune, le ASL e l’Ordine dei Farmacisti.

La ripartizione del territorio comunale in zone di pertinenza delle singole farmacie assicura l’equa distribuzione delle farmacie sul territorio e conseguentemente garantisce la tutela dell’interesse pubblico alla capillarità del servizio farmaceutico.

12.1. Ciò posto, il Collegio osserva, in via preliminare, che non sussiste alcun obbligo di legge per l’Amministrazione di effettuare proprie misurazioni della distanza intercorrente tra gli esercizi farmaceutici, essendo nella facoltà dell’Ente competente acquisire agli atti del procedimento la documentazione proveniente dal privato istante attestante il rispetto del limite di 200 metri, nell’ottica di una leale collaborazione e contemperamento degli interessi che vengono in rilievo (cfr. in termini Consiglio di Stato, III, 6.8.2018, n. 4832).

Nel caso di specie l’ASL Roma E, nonostante il controinteressato avesse prodotto una perizia giurata sulle distanze esistenti tra la propria sede farmaceutica e quella del ricorrente, ha ritenuto, proprio in considerazione dell’opposizione del dott. Mannucci e della dott.ssa Guerra, titolare di altra attività farmaceutica sempre ubicata su via Gregorio VII, di chiedere all’amministrazione di verificarne la fondatezza.

All’esito della predetta verifica e degli ulteriori chiarimenti richiesti, il Comando di Polizia municipale del XVIII Municipio, con la nota prot. n. 49809 del 19.10.2004, ribadita anche con la successiva nota prot. n. 49110 del 2.11.2004, ha comunicato che “dai rilievi effettuati (...) le distanze risultano le seguenti: ingresso locale via Gregorio VIII n. 63 a Farmacia via Gregorio VII 129/131 ml. 201; ingresso locale via Gregorio VII 63 a Farmacia via Gregorio VII 20/21 ml. 212”, puntualizzando il criterio seguito per l’effettuazione delle misurazioni.

Ne discende, quindi, l’infondatezza di tutte le censure relative alla carenza di istruttoria e di motivazione in quanto l’amministrazione ha espressamente richiamato le predette note nei provvedimenti gravati.

12.2. Sono infondate e vanno disattese anche le censure articolate in relazione alle modalità impiegate per la misurazione delle distanze, in quanto secondo la prospettazione di parte ricorrente le misurazioni sarebbero state effettuate tenendo conto, non del percorso pedonale più breve, bensì del percorso allungato dal transito sulle strisce pedonali apposte dallo stesso comune in periodo immediatamente antecedente la richiesta presentata dal controinteressato Nardi.

Il Collegio osserva che l'art. 1 della legge n. 475/68 dispone che "la distanza è misurata per la via pedonale più breve tra soglia e soglia delle farmacie".

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, condiviso dal Collegio, "per percorso pedonale più breve deve farsi riferimento al percorso effettivamente percorribile a piedi da una persona normalmente deambulante in condizioni di sicurezza e senza esporsi a rischi (cfr. Cons. Stato, III, 6.8.2018, n. 4832; T.A.R. Lazio, Latina, 6.4.2017 n. 229).

Ne discende, ad avviso del Collegio, che appare condivisibile la metodologia utilizzata dal Comando Polizia Municipale del XVIII Municipio che ha eseguito le misurazioni tenendo conto dei percorsi di regolare attraversamento delle sedi stradali, non potendosi effettuare la misurazione basandosi sulla trasgressione, seppure non necessariamente pericolosa, da parte del pedone delle norme del codice della strada per addivenire ad un accorciamento del percorso.

E' evidente, infatti, che l'approccio metodologico da ultimo indicato non solo non è conforme al concetto di "percorso pedonale più breve" precisato dalla giurisprudenza, ma si presta ad applicazioni difformi caso per caso che mal si conciliano con la natura di una regola tecnica.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni devono, pertanto, essere respinte anche le censure relative alla metodologia seguita per l'effettuazione delle misurazioni delle distanze.

13. Vanno, infine, respinte anche le censure di natura procedimentale relative alla dedotta violazione dei principi di partecipazione in quanto dalle considerazioni sopra esposte emerge in modo evidente che l'amministrazione ha tenuto conto delle osservazioni presentate dal ricorrente ed ha provveduto a verificarle con un'adeguata istruttoria, senza violare in alcun modo il diritto di difesa e senza limitarne l'apporto procedimentale. Né una simile prospettazione può trovare fondamento nella mancata ripetizione delle misurazioni eseguite dal Comando di Polizia municipale, la cui correttezza è stata ribadita a più riprese e corroborata anche dalla spiegazione dei criteri seguiti.

14. Per tali ragioni devono essere respinti sia il ricorso principale che i successivi motivi aggiunti.

15. Le spese di lite seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il ricorrente alla rifusione delle spese di lite, liquidate in complessivi euro 4.500,00 (quattromilacinquecento/00), di cui euro 1.500,00 in favore di Roma Capitale, euro 1500,00 in favore dell'Asl ed euro 1500,00 in favore del controinteressato e dell'interveniente *ad opponendum* in ragione della metà per ciascuno, oltre IVA, CPA e rimborso come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Emanuela Loria, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Marina Perrelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO