Pubblicato il 04/02/2025

N. 00073/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00146/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 146 del 2024, proposto da
Farmacia Accogli S.a.s., Farmacie Tandem Sas, Farmacia 3dfarm Snc, Farmacia Sanna Snc, Ag Farma S.r.l., Farmacia Etzi Delitala Snc, Farmacia Porto Istana Snc, Farmacia San Giovanni di Giafranco Raffaele Frongia ed Eleonora Picci Snc, Farmacia Chiari Dott.Ssa Maria Teresa, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Vittore Davini e Margherita Davini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Olbia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabrina Serusi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Federfarma Sassari - Associazione Provinciale dei Titolari di Farmacia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dall'avvocato Marcello Bazzoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della Delibera di Consiglio Comunale del Comune di Olbia n. 127 del 29.11.2023 con la quale è stato approvato il "*Nuovo Piano Generale degli Impianti Pubblicitari per la Disciplina dell''Installazione dei Mezzi Pubblicitari – Norme Tecniche di Attuazione"*, e il piano stesso, nella misura in cui considera come insegne pubblicitarie e come tali soggette al canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (ex art. 1 co. 816 e 819 della L. 27.12.2019, n. 160 (doc. 4) e ex art. 11 del Regolamento per la disciplina del canone patrimoniale di esposizione pubblicitaria e di occupazione del suolo pubblico e del canone mercatale del Comune di Olbia approvato con Delibera C.C. n. 23 del 11.03.2021, le insegne frontali indicanti la sede della farmacia poste al di sopra dell'ingresso/vetrina della farmacia stessa, nonché la croce verde a bandiera indicante la farmacia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Olbia;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2025 il dott. Andrea Gana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.Le ricorrenti, esercenti l'attività di farmacia nel territorio del Comune di Olbia, hanno impugnato il *"Nuovo Piano Generale degli Impianti Pubblicitari per la Disciplina dell'Installazione dei Mezzi Pubblicitari – Norme Tecniche di Attuazione",* adottato con delibera del Consiglio comunale del Comune di Olbia n. 127 del 29.11.2023, nelle parti in cui:
1) ha considerato mezzi di diffusione di messaggi pubblicitari, le insegne frontali e le insegne a bandiera/croci verdi indicatrici delle farmacie;

2) non ha consentito l'installazione dell'insegna/croce a bandiera su palo anziché unicamente a parete;

3) non ha incluso le preinsegne indicatrici delle farmacie di zona tra quelle consentite nel territorio comunale.

2. Degli impugnati atti le ricorrenti hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare degli effetti, lamentando la violazione dell'art. 1, commi da 816 a 833 della legge 27.12.2019 n. 160, dell'articolo 11 del "*Regolamento per la disciplina del canone patrimoniale di esposizione pubblicitari e di occupazione del suolo pubblico e del canone mercatale"* approvato dal Comune di Olbia con deliberazione C.C. n. 23, del 11.03.2021, dell'art. art. 119, comma 2°, del Regio Decreto 27.07.1934, n. 1265 (T.U. delle leggi sanitarie), dell'articolo 5 del D.Lgs 03.10.2009, n. 153, dell'articolo 14, comma 7, della L.R. Sardegna, 27.04.1984, n. 12; dell'articolo 25 del Codice Deontologico del Farmacista, nonché il vizio di eccesso di potere per incongruenza, contraddittorietà, ingiustizia ed illogicità gravi e manifeste.

In sintesi, le ricorrenti hanno evidenziato l'assenza del presupposto, individuato dalla richiamata legge statale e anche dal regolamento comunale del 2021, per l'applicazione del canone unico, rappresentato dalla diffusione di messaggi pubblicitari, dato che si tratterebbe di insegne di esercizio funzionali all'individuazione dei servizi di pubblica utilità (che svolgono anche un servizio di guardia farmaceutica) e che anche il precedente Piano comunale generale degli impianti pubblicitari espressamente sottraeva all'applicazione del canone.

3. Il Comune di Olbia si è costituito in giudizio, in data 8 marzo 2024, per resistere all'accoglimento del ricorso e della domanda cautelare.

Con memoria depositata il 9 marzo 2024, in previsione della trattazione camerale dell'istanza di sospensiva, il Comune ha eccepito, fra le altre cose, l'inammissibilità e l'improcedibilità del ricorso in quanto, da un lato, le norme impugnate non sarebbero immediatamente lesive della posizione delle ricorrenti, dall'altro, si tratterebbe in ogni caso di norme che non avrebbero

innovato il quadro normativo già delineato dal Regolamento comunale del 2021, non impugnato dalle ricorrenti.

4. Con ordinanza del 15 marzo 2024, resa all'esito della camera di consiglio, il Collegio ha respinto la domanda cautelare non ravvisando alcun pregiudizio grave e irreparabile nella sfera giuridica delle ricorrenti.

5. Con atto depositato in data 12 dicembre 2024, è intervenuta *ad adiuvandum* la *"Federfarma Sassari Associazione Provinciale dei titolari di farmacia"*.

6. In vista della trattazione del merito, le parti hanno depositato i documenti e le memorie di cui all'art. 73 cod. proc. amm.

6.1. All'udienza pubblica del 23 gennaio 2025, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio non reputa fondate le eccezioni in rito formulate dall'Amministrazione comunale.

1.1. Con riferimento alla eccezione di inammissibilità del ricorso, in ragione dell'assenza di lesività delle disposizioni generali e astratte contestate dalle ricorrenti, il Collegio osserva che con specifico riferimento ai regolamenti istitutivi di canoni patrimoniali la giurisprudenza ha effettivamente affermato che l'interesse a ricorrere si radica solo con l'atto applicativo, poiché *"sebbene il regolamento comunale impugnato, coerentemente con il suo nomen juris, ha indubbiamente contenuto normativo, in quanto individua, con previsioni generali e astratte, le tipologie di concessioni sottoposte al canone concessorio non ricognitorio, i relativi presupposti applicativi e i criteri di quantificazione del canone, [...] è soltanto con il successivo atto applicativo che si viene a radicare tanto l'interesse al ricorso, quanto la legittimazione a ricorrere" (cfr., Cons. Stato, Sez. V, 2 novembre 2017, n. 5071; C.G.A., Sez. Riun., Parere del 30 maggio 2023, n. 292).*

Ne deriva che, in linea generale, l'interesse del singolo all'annullamento delle norme regolamentari generali e astratte è un interesse indifferenziato, sostanzialmente omogeneo rispetto a quello che può vantare qualsiasi altro soggetto che appartenga alla generalità dei potenziali destinatari; soltanto con

l'atto applicativo del regolamento è possibile individuare un soggetto che viene concretamente inciso nella sua sfera giuridica.

Nel caso di specie le ricorrenti, sin dall'atto introduttivo del giudizio, hanno evidenziato che solo quando l'Amministrazione ha adottato gli atti applicativi delle norme regolamentari impugnate, chiedendo il pagamento del canone con riferimento sia ai cassonetti bifacciali recanti la croce verde, sia alle insegne frontali con la scritta *"Farmacia"* qualora la stessa avesse superficie complessiva superiore ai 5 metri quadri, si è qualificata la loro posizione soggettiva in termini suscettibili di tutela. Ne consegue, pertanto, che sussiste oggi l'interesse delle ricorrenti alla proposizione del presente ricorso, volto ad ottenere l'annullamento delle disposizioni regolamentari applicate dal Comune di Olbia, e che lo stesso risulta tempestivamente presentato rispetto ai termini impugnatori di legge. Peraltro, per completezza della motivazione, si osserva che con riguardo ad alcune delle norme contenute nel Piano impugnato (e, segnatamente quelle che recano un divieto di installazione delle preinsegne o di insegne su palo), l'interesse delle ricorrenti era già attuale sin dalla loro adozione, a prescindere da qualsivoglia atto applicativo, trattandosi di disposizioni regolamentari innovative rispetto al previgente quadro normativo e che immediatamente escludono la possibilità per i soggetti interessati di conseguire una certa utilità.

1.2. Relativamente all'eccezione di improcedibilità formulata dall'Amministrazione, sul presupposto che si tratterebbe di norme riproduttive di disposizioni regolamentari già in vigore dal 2021, il Collegio osserva quanto segue.

Le norme regolamentari, a cui il Comune ha fatto riferimento, prevedono nell'art. 23, rubricato "esenzioni", la non applicabilità del canone: *"[…] g) alle insegne, alle targhe e simili la cui esposizione sia obbligatoria per disposizione di legge o di regolamento sempre che le dimensioni del mezzo usato, qualora non espressamente stabilite, non superino il mezzo metro quadrato di superficie"* e, all'art. 14 che *"il canone non è dovuto per le insegne di esercizio di attività commerciali e di produzione di beni o servizi che*

contraddistinguono la sede ove si svolge l'attività cui si riferiscono, di superficie complessiva fino a 5 metri quadrati". Tali norme regolamentari, tuttavia, sono state applicate nella perdurante vigenza del precedente Piano comunale generale degli impianti pubblicitari che, espressamente, statuiva che *"non sono da considerarsi insegne di esercizio tutte le strutture utilizzate per segnalare e facilitare l'individuazione di servizi di pubblica utilità quali, a scopo esemplificativo e non limitativo (…) farmacie e parafarmacie"* (v. art. 12.1).

È opinione del Collegio, innanzitutto, che non si possa dubitare della contemporanea vigenza del Regolamento del 2021 e del Piano generale degli impianti del 2015, considerato che soltanto il nuovo Piano, approvato nel 2023 e impugnato dalle ricorrenti, espressamente afferma di sostituire il Piano previgente. Inoltre, dalla lettura coordinata dei due testi normativi, emerge chiaramente come il Comune di Olbia avesse escluso la possibilità di sussumere le insegne delle farmacie nel *genus* delle insegne di esercizio, con la conseguenza che le diverse previsioni adottate nel 2023 hanno un chiaro contenuto innovativo e lesivo della posizione giuridica delle ricorrenti.

Di qui il rigetto dell'eccezione.

2. Venendo al merito, il ricorso non è fondato.

2.1. Il Collegio osserva che le ricorrenti hanno contestato, essenzialmente, le norme del Piano generale degli impianti pubblicitari nella parte in cui includendo le insegne delle farmacie tra le c.d. "insegne pubblicitarie" e prevedendo fra le altre cose che *"[…] sarà consentito installare una sola croce, delle dimensioni massime cm.120x120h., a bandiera su parete"* (art. 9) hanno determinato l'applicabilità del canone unico patrimoniale nei loro confronti.

Sul punto, si deve osservare che la tesi per la quale le farmacie eserciterebbero esclusivamente un pubblico servizio (con conseguente sottrazione al pagamento del canone unico) non possa essere condivisa.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha già osservato che fin dall'approvazione dell'art. 9 della legge n. 475/1968 si può desumere il *favor* del legislatore per l'apertura al mercato del servizio farmaceutico. Tale norma,

come è noto, ha inteso contemperare l'interesse pubblico alla gestione diretta del servizio farmaceutico con il principio della libertà del mercato, non compatibile con posizioni dominanti o esclusive della Pubblica Amministrazione a danno dei privati. In questo quadro, anche ai fini dell'attribuzione delle sedi farmaceutiche, il legislatore ha stabilito che la titolarità delle farmacie non poteva essere concentrata in capo all'Ente pubblico, riconoscendo carattere residuale al diritto di prelazione dei Comuni con riferimento alle farmacie oggetto di concorso ordinario, in coerenza con il prevalere dei principi eurounitari di concorrenza e libertà dei mercati. Negli stessi termini, e in epoca più recente, deve essere valorizzata la legge n. 124/2017 che ha consentito l'ingresso delle società di capitali nella proprietà delle farmacie, con il solo limite di non eccedere il 20% delle farmacie operanti in una Regione (e favorendo, in tal modo, la nascita di catene commerciali anche nel settore in esame). Si tratta di elementi che concorrono a delineare l'attuale ruolo delle farmacie in quello che, a tutti gli effetti, è il c.d. *"mercato della salute*": queste ultime, infatti, non svolgono più la sola attività di erogazione dei medicinali, ma forniscono sempre di servizi diagnostici e digitali, circostanza di cui si è avuta piena contezza anche nel corso della recente emergenza pandemica da COVID – 19. Di tali considerazioni, peraltro, si ritrova traccia anche nella sentenza n. 4744 del 2022 del Consiglio di Stato, in cui si è espressamente ritenuto che *"[…] la vetrina e l'insegna la chiara funzione di attrarre la clientela, così concorrendo all'offerta farmaceutica, anch'esse non possono essere collocate in una zona diversa da quella assegnata".*

Se, per le ragioni esposte, può essere delineata una "offerta farmaceutica" su un mercato che il legislatore ha chiaramente voluto aprire alla libera concorrenza, allora ne consegue che l'insegna delle farmacie non ha soltanto la funzione indispensabile di permettere la loro individuazione sul territorio, ma anche quella di consentire alle medesime di distinguersi sul mercato di riferimento, veicolando il proprio nome, la propria offerta commerciale e il proprio messaggio pubblicitario. Ciò vale anche per la c.d. "cassetta bifacciale"

che, mediante l'indicazione dei turni e degli orari di lavoro, consente al consumatore di apprendere dove e quando un determinato acquisto potrà essere eseguito.

In questo quadro, il Collegio ritiene che non si possano muovere fondate censure all'*agere* del Comune di Olbia con riferimento alla inclusione delle insegne delle farmacie (e delle cassette bifacciali) nell'ambito delle insegne di esercizio, con la loro conseguente sottoposizione al canone unico patrimoniale.

Sul punto, non può deporre in senso contrario il rilievo per il quale le insegne e le cassette sarebbero obbligatorie per legge. Invero, lo stesso legislatore statale ha disciplinato tale ipotesi stabilendo, nell'ambito della disciplina statale del canone unico patrimoniale, che tali mezzi siano esenti dalla sua applicazione, se la loro esposizione è obbligatoria per norma di legge o di regolamento, sempre che siano *"di superficie non superiore ad un metro quadrato, se non sia stabilito altrimenti"* (v. articolo 1, comma 833, lett. B della L. 27 dicembre 2019 n. 160). In termini analoghi, il Comune di Olbia ha previsto la sottoposizione al canone delle insegne di esercizio delle farmacie, seppure obbligatorie per legge, qualora eccedano la più ampia misura massima di 120 cm x 120 cm.

Allo stesso modo, la disciplina statale prevede l'applicabilità del canone anche alle insegne di esercizio di attività commerciali e di produzione di beni o servizi che contraddistinguono la sede ove si svolge l'attività cui si riferiscono, qualora le stesse eccedano la superficie complessiva di 5 metri quadrati (v. art. 1 comma 833, lett. L della medesima L. 27 dicembre 2019 n. 160), ed è al superamento di tale limite dimensionale che il Comune di Olbia ha subordinato la richiesta di pagamento del canone con riferimento alle insegne frontali.

2.2. Ciò posto, non sono condivisibili neanche le doglianze delle ricorrenti in ordine al divieto generalizzato di posizionare insegne su palo o preinsegne nel territorio comunale.

Con riferimento a tali contestazioni, il Comune di Olbia ha chiarito, nei suoi scritti difensivi, che "[…] *le ragioni alla base delle scelte in argomento, così come riportate nel regolamento impugnato sono di consentire il riordino degli impianti pubblicitari e delle pubbliche affissioni esistenti, di pianificare e regolamentare le tipologie e le modalità di effettuazione della pubblicità, di disciplinare i criteri e le modalità di installazione dei nuovi impianti, di rendere possibili gli interventi di sponsorizzazione o di sostegno economico per finalità di interesse per la città. - di individuare tipologie di impianti pubblicitari compatibili con il decoro urbano della città di Olbia, in considerazione del fatto che "Tali elementi, concorrono ad articolare lo spazio urbano e spesso si connotano come l'espressione più immediata dell'immagine di una città; l'obiettivo sarà pertanto evitare situazioni di disordine visivo tali da creare interferenza 16 prospettica con edifici o interi contesti monumentali del paesaggio urbano" (si veda in particolare art. 1 NTA oggi impugnate prodotte sub. doc. 2). Nonché il fatto, tra le altre cose, che gli impianti pubblicitari debbano essere collocati in maniera tale da non ostacolare in alcun modo la visibilità dei segnali stradali".*

Ebbene, il Collegio ritiene che le scelte operate dal Comune, e contestate dalle ricorrenti, siano espressione di discrezionalità, con la quale l'Amministrazione ha valutato comparativamente interessi pubblici e privati (alla sicurezza stradale, alla salvaguardia del decoro del territorio e alla tutela della libertà di iniziativa economica privata). Rispetto a tali scelte, il Collegio non ravvisa alcun indice sintomatico di un non corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, essendo volte a perseguire un ragionevole equilibrio tra l'esigenza di preservare l'interesse pubblico al decoro cittadino e alla sicurezza stradale con le esigenze delle farmacie che, in ogni caso, potranno fare ricorso agli ulteriori mezzi pubblicitari consentiti.

Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere integralmente rigettato.

3. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della complessità della fattispecie trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Andrea Gana, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Andrea Gana	**Tito Aru**

IL SEGRETARIO