

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO**  
**L'AQUILA**  
**RICORSO**

**con contestuale istanza di adozione di misura cautelare anche  
monocratica ex art. 56 c.p.a.**

Nell'interesse dei Sigg.ri **Dario Natale** (Cod. Fisc. NTLDRA72E06G482V), nato il 6/5/1972 a Pescara, residente in Via Fontanelle n. 46/U – Pescara e **Laura Palmarini** (Cod. Fisc. PLMLRA81C47G482V), nata il 07/03/1981 a Pescara, residente in contrada Colle Sant'Angelo, 29 - Moscufo (PE), rappresentati e difesi in virtù di procura alle liti rilasciata separatamente ed in calce al presente atto **dall'Avv. Carlo Costantini**, del Foro di Chieti (Cod. Fisc. CST CRL 62A10 G482C – Part. IVA 01846640694), con studio in Pescara, Via Firenze n. 117 (fax: 085/4228883), che indica per le notificazioni e le comunicazioni il proprio indirizzo pec [carlocostantini@pec.it](mailto:carlocostantini@pec.it) (fax: 085/4228883),

**CONTRO**

la Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore (Cod. Fisc. 80003170661), con sede in L'Aquila, Via L. da Vinci n. 6 – Palazzo Silone;

il Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo – Servizio Assistenza Farmaceutica, con sede in Pescara, in persona del legale rappresentante pro tempore (Cod. Fisc. 80003170661);

**NOTIZIANDONE ANCHE PER QUANTO DI RAGIONE  
IN QUALITA' DI POTENZIALI CONTROINTERESSATI**

Dott.ssa **Santacroce Enrica** (Cod. Fisc. SNT NRC 73H62 G482I), residente in Pescara, Via Tirino n. 2, **Dott.ssa Iori Lucia** (Cod. Fisc. RIO LCU 68A61 A515Q), residente in Montefiascone (VT), via del Lago, 205, Dott.ssa **Di**

**Rocco Loredana** (Cod. Fisc. DRC LDN 59D47 I838D), residente in Sora (FR), Via Marsicana n. 21,

**PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA ADOZIONE DI MISURA CAUTELARE, ANCHE MONOCRATICA EX ART. 56 C.P.A.**

**1)** della determinazione n. DPF003/173 del **13.12.2022** del Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo, con sede in Pescara – Servizio Assistenza Farmaceutica – Ufficio Pianificazione Assistenza farmaceutica, a firma del Dirigente del Servizio, Dott.ssa Stefania Melena, con la quale la Regione Abruzzo ha stabilito di escludere i ricorrenti, vincitori del concorso, dalla graduatoria definitiva (D.G.R. n. 17 del 15.01.2021, come rettificata con Determina DPF003/11 del 16.02.2022) e, quindi, dall'assegnazione delle sedi, per la perdita del requisito di partecipazione al concorso straordinario di cui all'art. 2 punto 6 del bando di concorso (**Doc. 1**);

**2)** della comunicazione Prot. 3505/23 del 4.1.2023 del Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo, con sede in Pescara – Servizio Assistenza Farmaceutica – Ufficio Pianificazione Assistenza farmaceutica, a firma del Dirigente del Servizio, Dott.ssa Stefania Melena, con la quale non è stata accolta l'istanza per il riesame e annullamento in autotutela della determinazione dirigenziale DPF003/173 del 13.12.2022, presentata il 30.12.2022 (**Doc. 2**);

**3)** di ogni altro atto ai precedenti conseguente, connesso e/o presupposto ed in particolare:

- della determinazione DPF003/ 177 del 14.12.2022 ad oggetto “Concorso pubblico straordinario per titoli per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio presso la Regione Abruzzo - art. 11 D.L. 24.01.2012 n. 1 convertito con modificazioni in L. 24.03.2012 n. 27 - RETTIFICA GRADUATORIA” (**Doc. 3**), con allegata la nuova graduatoria rettificata (**Doc. 4**);

# AVV. CARLO COSTANTINI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

- del “quarto interpello” per i giorni dal 18.12.2022 al 23.12.2022, pubblicato in data 15.12.2022 (**Doc. 5**);

4) dei provvedimenti di assegnazione delle sedi farmaceutiche eventualmente adottati successivamente ed in esito alla rettifica della graduatoria (**Doc. 3 e Doc. 4**) e del “quarto interpello” (**Doc. 5**).

5) in subordine e solo per quanto eventualmente ritenuto necessario, dell’art. 2, punto 6 del Bando di concorso e della relativa DGR n. 775 del 26 novembre 2012, con la quale è stato approvato (**Doc. 6**).

\*\*\* \*\*

## FATTO

Con delibera della Giunta della Regione Abruzzo n. 775 del 26 novembre 2012 è stato approvato il “*Bando di concorso straordinario per titoli per l’assegnazione di n. 85 sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio - art. 11, D.L. 24.01.2012 n. 1, convertito con modificazioni in legge 24.03.2012 n. 27 e ss.mm.ii.*” (**Doc. 7**).

Ai sensi dell’art. 3 del Bando di concorso, in data 10.1.2013 il Dr. Dario Natale, titolare della Farmacia rurale sussidiata di Casacanditella (Ch) e la Dott.ssa Laura Palmarini, Farmacista, hanno presentato domanda di partecipazione al Concorso pubblico, **in forma associata** (**Doc. 8**).

La domanda è stata esaminata positivamente, con l’attribuzione del relativo punteggio (**Doc. 9**).

A seguito di pubblicazioni e rettifiche di graduatorie, si è pervenuti in data 16.2.2022 all’adozione, da parte del Dirigente del Servizio Farmaceutico della Regione Abruzzo, della Determinazione DPF003/11, ad oggetto “**Concorso pubblico straordinario per titoli per l’assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio presso la Regione Abruzzo - art. 11 D.L. 24.01.2012 n. 1 convertito con modificazioni in L. 24.03.2012 n. 27 - RETTIFICA GRADUATORIA**” (**Doc. 10**).

# AVV. CARLO COSTANTINI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

Alla Determinazione DPF003/11 del 16.2.2022 è allegata la relativa graduatoria, che ha collocato il Dr. Dario Natale **in posizione n. 209** (Doc. 11).

Con il “terzo interpello” ex art. 10, comma 3 del Bando di concorso, pubblicato in data 23.2.2022 (Doc. 12), l’invito è stato esteso sino a farvi partecipare il concorrente collocato nella **posizione n. 206**.

Nel mentre i ricorrenti erano in attesa di ricevere il “quarto interpello” - sicuri di ricevere l’assegnazione di una nuova sede perché collocati nella graduatoria (Doc. 11) dopo soli n. 3 concorrenti - in data 13.12.2022 è pervenuta a mezzo pec la determinazione n. DPF003/173 del 13.12.2022 del Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo, con sede in Pescara – Servizio Assistenza Farmaceutica – Ufficio Pianificazione Assistenza farmaceutica, a firma del Dirigente del Servizio, Dott.ssa Stefania Melena, con la quale la Regione Abruzzo ha stabilito di escludere i ricorrenti, vincitori del concorso, dalla graduatoria definitiva (D.G.R. n. 17 del 15.01.2021, come rettificata con Determina DPF003/11 del 16.02.2022) e, quindi, dall’assegnazione delle sedi, per la perdita del requisito di partecipazione al concorso straordinario di cui all’art. 2 punto 6 del bando di concorso (Doc. 1).

Con tale determinazione la Regione Abruzzo risulta avere disposto, ai sensi dell’art. 12 del Bando di concorso “... *l’esclusione dei vincitori del concorso ... dalla graduatoria definitiva e quindi dall’assegnazione delle sedi, per la perdita del requisito di partecipazione al concorso straordinario che doveva permanere fino al momento dell’assegnazione della sede farmaceutica ...*”.

A sostegno del provvedimento di esclusione la Regione Abruzzo ha testualmente argomentato che:

- l’art. 2 al punto 6 del bando di concorso prevede tra i requisiti richiesti che **il candidato non deve aver ceduto la propria farmacia negli ultimi 10 anni e che tale condizione permanga fino al momento dell’assegnazione della sede** (cfr nota 4 del bando);

- da esiti di controlli di veridicità effettuati - al fine di avviare il quarto interpello per l'assegnazione delle sedi tuttora vacanti - presso l'Archivio Ufficiale della CCIA, in ordine alla mancanza/permanenza della condizione di non aver ceduto la farmacia negli ultimi 10 anni e fino al momento dell'assegnazione della sede farmaceutica, si è riscontrato per il dr. Natale Dario (referente), partecipante al concorso in forma associata, con la dr.ssa Palmarini Laura, **la perdita del requisito di partecipazione al concorso straordinario di cui all'art. 2 punto 6 del bando di concorso** – che doveva invece permanere fino al momento dell'assegnazione della sede farmaceutica - **per avvenuto trasferimento della titolarità della Farmacia del Comune di Casacanditella (CH) di cui era titolare in forma individuale alla Farmacia Natale s.n.c. di Natale Dario e Fabio, con rogito del 25.11.2009.**

Per questi motivi ed “... *ai sensi di quanto sopra ed in particolare ai sensi dell'art. 12 del bando di concorso ...*” la Regione Abruzzo ha così disposto “... *l'esclusione dei vincitori del concorso ... dalla graduatoria definitiva e quindi dall'assegnazione delle sedi, per la perdita del requisito di partecipazione al concorso straordinario che doveva permanere fino al momento dell'assegnazione della sede farmaceutica ...*”.

Subito dopo l'esclusione dei ricorrenti la Regione Abruzzo risulta avere adottato:

- la determinazione DPF003/ 177 del 14.12.2022 ad oggetto “Concorso pubblico straordinario per titoli per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio presso la Regione Abruzzo - art. 11 D.L. 24.01.2012 n. 1 convertito con modificazioni in L. 24.03.2012 n. 27 - RETTIFICA GRADUATORIA” (**Doc. 3**), con allegata la nuova graduatoria rettificata (**Doc. 4**);

- il “quarto interpello” di candidati in posizione compresa tra la n. 207 e la n. 251, per i giorni dal 18.12.2022 al 23.12.2022, pubblicato in data 15.12.2022 (**Doc. 5**).

# AVV. CARLO COSTANTINI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

In data 30.12.2022 i ricorrenti hanno inoltrato alla Regione Abruzzo una motivata istanza per il riesame e l'annullamento in autotutela della determinazione dirigenziale DPF003/173 del 23.12.2022 (**Doc. 13**), respinta con comunicazione Prot. 3505/23 del 4.1.2023 del Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo, con sede in Pescara – Servizio Assistenza Farmaceutica – Ufficio Pianificazione Assistenza farmaceutica, a firma del Dirigente del Servizio, Dott.ssa Stefania Melena (**Doc. 2**).

Ad oggi ed in relazione alle attività poste in essere dalla Regione Abruzzo successivamente all'esclusione dei ricorrenti, **non risulta ancora pubblicato alcun provvedimento di nuova assegnazione di sede farmaceutica ex art. 11 del Bando di concorso.**

Dalla graduatoria rettificata in data 14.12.2022 (**Doc. 4**) ed impugnata con il presente ricorso è stato possibile individuare ed identificare, quali potenziali controinteressati, i primi tre candidati che seguivano nella precedente graduatoria (**Doc. 11**) il Dr. Dario Natale, che sono, nell'ordine, i Dottori Santacroce Enrica, Iori Lucia, Di Rocco Loredana.

Per tutti gli eventuali restanti potenziali controinteressati, si rinvia all'istanza di cui all'art. 41, comma 4, c.p.a., di seguito spiegata.

**\*\*\* \*\***

Tanto premesso, il Dr. Dario Natale e la Dott.ssa Laura Palmarini sono costretti a promuovere il presente gravame per conseguire, previa emissione di idonee misure cautelari, l'annullamento dell'illegittima esclusione dal concorso straordinario per l'assegnazione di sedi farmaceutiche indetto dalla Regione Abruzzo (DGR n. 775 del 26.11.2012 – **Doc. 5**), con conseguenti riammissione e reinserimento nella graduatoria, nella stessa posizione nella quale risultavano collocati prima dell'esclusione, al fine di poter esercitare il diritto di concorrere in detta posizione alle assegnazioni conseguenti alla pubblicazione del “quarto interpello” (**Doc. 5**) e di conseguire l'invocata assegnazione.

Il provvedimento di esclusione adottato dalla Regione Abruzzo con Determinazione n. DPF003/173 del 13.12.2022 del Dipartimento Sanità è all'evidenza illegittimo per i plurimi motivi di seguito esposti e gravemente lesivo degli interessi dei ricorrenti.

**DIRITTO**

- 1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 112, comma 2 e 3, R.D. 1265/1934, dell'art. 12, comma 4 della L. 475/1968, degli artt. 7 e 8, L. 362/1991, dell'art. 11, DL 1/2012 e degli artt. 2, lett. e), 2 punto 6, 12, lett. e) e 13 del bando di concorso straordinario. Violazione dell'art. 3, L. 241/90 per difetto di motivazione. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia grave e manifesta, contraddittorietà tra atti, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, violazione del principio di proporzionalità e di imparzialità, difetto di istruttoria, violazione del principio di tassatività delle condizioni di esclusione e del favor participationis, di affidamento, di parità di trattamento tra i concorrenti e di massima partecipazione.**

**1.1) I ricorrenti sono stati esclusi perché il Dr. Dario Natale avrebbe trasferito con rogito del 25.11.2009 la propria Farmacia rurale sussidiata di Casacanditella (Ch), di cui era titolare in forma individuale, alla Farmacia Natale S.n.c. di Natale Dario e Fabio, in violazione del disposto di cui all'art. 2, punto 6 del Bando di concorso, che prevede, tra i requisiti richiesti, che “... *il candidato non deve aver ceduto la propria farmacia negli ultimi 10 anni e che tale condizione permanga fino al momento dell'assegnazione della sede ...*”.**

La disposizione del bando “... *riproduce, in buona sostanza, la disposizione di cui all'art. 12, comma 4 della legge 475 del 2 aprile 1968, per la quale il farmacista che abbia ceduto la propria farmacia non può concorrere all'assegnazione di un'altra farmacia se non*

siano trascorsi almeno 10 anni dall'atto di trasferimento ...” (C.d.S., Sez. III, 10.1.2020, n. 229).

E' necessario, quindi, esaminare preliminarmente i profili “teleologico”, “sistematico” e “storico” dell'art. 12, comma 4 della legge 475 del 2 aprile 1968 e del complesso delle restanti disposizioni legislative che disciplinano la materia, perché solo all'esito risulterà possibile stabilire se effettivamente, nella fattispecie in esame, la disposizione di cui all'art. 2, punto 6 del Bando di concorso risulta violata, così come ritenuto nel provvedimento di esclusione oggetto di gravame.

A tal fine vale la pena, in primo luogo, ricordare che “... *La disciplina interna di esercizi farmaceutici tende, in linea generale, a contemperare due esigenze, non sempre convergenti: quella alla organizzazione e funzionamento del servizio farmaceutico secondo modalità tali da garantire la sua conformazione a standards qualitativi adeguati, tenuto conto delle implicazioni che esso presenta rispetto alla tutela della salute degli utenti, da un lato, e quella dei titolari degli esercizi farmaceutici a perseguire idonei livelli di redditività nell'attività farmaceutica, nell'esercizio del diritto di iniziativa economica di cui essa costituisce espressione, dall'altro. Anche la disposizione della cui applicazione si discute rispecchia siffatto ordine di valutazioni legislative, emergendo da essa la tensione – che il legislatore ha inteso comporre attraverso la soluzione “compromissoria” del decennio di sterilizzazione delle aspirazioni concorsuali del farmacista cedente – tra l'interesse del titolare dell'esercizio farmaceutico a “monetizzare” la posizione conseguita, **senza per questo precludersi successive chances di nuova assegnazione**, e quello pubblico a preservare la connotazione pubblica del servizio farmaceutico, **depurandolo da (o, comunque, conferendo rilievo secondario) a profili di carattere meramente speculativo e “commerciale”**. Basti considerare, al fine di spiegare la ratio della disposizione, che, ove la preclusione da essa prevista non operasse, la “disponibilità” degli esercizi farmaceutici, nel senso dell'affidamento della relativa titolarità, dipenderebbe in buona parte dai farmacisti stessi, e sarebbe quindi sottratta alla dinamica*

*concorsuale, potendo quelli decidere la farmacia (e così individuarne il titolare) e liberamente concorrere per una nuova assegnazione ...” (C.d.S., Sez. III, 10.1.2020. n. 229).*

In buona sostanza e come da tempo pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza, la finalità perseguita dal legislatore con la condizione poi riprodotta dall’art. 2, punto 6 del bando è quella di evitare che il Farmacista consegua il c.d. “**doppio vantaggio**”, consistente nella monetizzazione della precedente sede e nell’assegnazione di una nuova sede tramite concorso.

Ed infatti, “... *in relazione a tale finalità va letto anche il quarto comma dell’articolo, che pone il divieto di “concorrere all’assegnazione di un’altra farmacia” in capo a chi abbia ceduto la propria nei dieci anni precedenti. **La finalità ultima della disposizione è quella di evitare che un farmacista riceva un doppio vantaggio dal conferimento per concorso di una sede farmaceutica e dalla vendita di una sede di cui sia precedentemente titolare ...”** (C.d.S., 15.11.2004, n. 7468).*

Principio, questo, ribadito anche di recente (“... **la previsione del bando altro non è che la riaffermazione di un principio, quello dell’alternatività**, che caratterizza a tutt’oggi, indiscutibilmente, il sistema dell’autorizzazione all’apertura della farmacia rilasciata ai farmacisti persone fisiche ...” – C.d.S. Adunanza plenaria, sentenza 17 gennaio 2020, n. 1).

Il punto di equilibrio del sistema, come sopra ricostruito, continua ad essere garantito dall’art. 112, comma 2 e 3, R.D. 1265/1934, in base al quale “... *E’ vietato il cumulo di due o più autorizzazioni in una sola persona. Chi sia già autorizzato all’esercizio di una farmacia può concorrere all’esercizio di un’altra; ma decade di diritto dalla prima autorizzazione, quando, ottenuta la seconda, non vi rinunci con dichiarazione notificata al prefetto entro dieci giorni dalla partecipazione del risultato del concorso. Nel caso di rinuncia l’autorizzazione è data ai concorrenti successivi in ordine di graduatoria e in mancanza, è bandito un nuovo concorso ...”.*

L’applicazione puntuale dei criteri interpretativi delle disposizioni legislative sopra richiamate impone di pervenire alla conclusione che la condizione di

“... non avere ceduto la propria farmacia negli ultimi 10 anni ...” deve essere intesa in funzione dell’esigenza di garantire che **il Farmacista che abbia ottenuto una nuova autorizzazione possa contestualmente riconsegnare o comunque decadere dalla precedente autorizzazione**, al fine:

- **da una parte**, di impedire che risulti “**monetizzata**” nei 10 anni antecedenti la pubblicazione del Bando di concorso;
- **dall’altra**, di consentire che venga posta nella disponibilità dei concorrenti che lo seguono in graduatoria.

Queste brevi, ma necessarie considerazioni preliminari, rendono evidenti le ragioni per le quali il provvedimento di esclusione impugnato con il presente ricorso, oltre a violare le disposizioni legislative sopra richiamate, è da ritenersi anche:

- illogico, irrazionale, ingiusto e funzionale al perseguimento di finalità diverse rispetto a quelle stabilite dalla legge;
- contrario ai principi di proporzionalità e di imparzialità;
- conseguenza di un evidente travisamento e/o di un’erronea valutazione dei fatti;
- contrario ai principi di parità di trattamento dei concorrenti e di massima partecipazione;
- contrario al principio di tassatività delle cause di esclusione.

**\*\*\* \*\***

**1.2)** Il Dr. Dario Natale, nella piena osservanza del disposto di cui all’art. 112, comma 2 e 3, R.D. 1265/1934, dell’art. 12, comma 4 della L. 475/1968 e dell’art. 2, punto 6 del bando di concorso straordinario:

- non ha mai ceduto la propria Farmacia di Casacanditella (Ch);
- non ha mai ottenuto alcuna conseguente “*monetizzazione*”;
- è nella condizione di rinunciare alla sua autorizzazione (pena, in ogni caso, la sua decadenza) e di renderla disponibile per i concorrenti che lo seguono in graduatoria, nel momento stesso in cui avrà ottenuto quella per la quale ha

concorso, partecipando al procedimento dal quale è stato illegittimamente escluso.

Il Dr. Dario Natale è, infatti, proprietario della Farmacia di Casacanditella (Ch), quale unico socio accomandatario e rappresentante legale della FARMACIA NATALE s.a.s. di NATALE Dario e C. (**Doc. 14**), con una quota pari al 95% del capitale sociale (la restante quota del solo 5% risulta nella titolarità del fratello e socio accomandante, Dr. Natale Fabio).

Dunque, il Dr. Dario Natale:

- è titolare in via esclusiva dei poteri di direzione, gestione ed amministrazione della Farmacia, nel pieno rispetto del disposto di cui all'art. 7, L. 362/1991: gli stessi poteri di cui disponeva e le stesse responsabilità di cui era gravato quando gestiva la Farmacia in forma individuale;
- è soggetto allo stesso regime delle incompatibilità alle quali era soggetto quando gestiva la Farmacia in forma individuale (art. 8, L. 362/1991);
- dispone dei poteri necessari per rinunciare alla sua assegnazione, allorquando risulterà posto nella condizione di conseguire la nuova assegnazione per la quale ha concorso.

Nel dettaglio, i vari passaggi che hanno interessato nel corso degli anni la sede farmaceutica di Casacanditella (Ch) sono i seguenti:

- in data 27.12.2001 la Farmacia di Casacanditella (Ch) è stata acquisita dal Dr. Dario Natale non già per assegnazione pubblica, ma con atto di cessione di azienda e dietro il pagamento di un corrispettivo di 410 milioni di lire, giusta scrittura autenticata in pari data dal Notaio Antonio Mastroberardino di Pescara (**Doc. 15**);
- **lo stesso giorno (27.12.2001)** e con scrittura autenticata dal medesimo Notaio Antonio Mastroberardino di Pescara, il Dr. Dario Natale **ha dichiarato la costituzione di un'impresa familiare con il fratello, Dr. Fabio Natale (Doc. 16)**;

# AVV. CARLO COSTANTINI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

- il giorno 25.11.2009, con atto del Notaio Mastroberardino di Pescara, l'impresa familiare che gestiva la Farmacia di Casacanditella (Ch) è stata conferita nella "FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO" (**Doc. 17**);
- il conferimento è stato operato in proporzione alle quote di rispettiva competenza ex art. 230 bis Cod. Civ. (impresa familiare) e, dunque, per il 65% al Dr. Dario Natale e per il restante 35% al Dr. Fabio Natale, nel frattempo divenuto "Farmacista";
- il capitale sociale è stato ripartito in misura esattamente corrispondente a quella determinata ex art. 230 bis Cod. Civ. (impresa familiare);
- la Giunta Regionale, con determinazione n. DG8/195 del 23 dicembre 2009, ha prima preso atto del conferimento dell'impresa familiare nella costituita S.n.c. e poi ha autorizzato il trasferimento di titolarità della sede farmaceutica unica del comune di Casacanditella (CH) dal Dr. Natale Dario, alla società in nome collettivo "FARMACIA NATALE s.n.c. di Natale Dario e Fabio" (**Doc. 18**);
- con la stessa determinazione n. DG8/195 del 23 dicembre 2009 la Giunta Regionale ha preso atto e dichiarato che "... *la direzione della Farmacia gestita dalla Società viene affidata al Dr. Dario Natale* ...", in continuità con la precedente gestione;
- il giorno 20.12.2016 il Dr. Fabio Natale ha donato la quota del 30% della società al Dr. Dario Natale ed il giorno 7.2.2017 la "FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO" è stata trasformata in "FARMACIA NATALE s.a.s. di NATALE Dario e C." (**Doc. 14**);
- ad oggi il Dr. Dario Natale continua ad essere, esattamente come dal giorno in cui la ha acquistata, titolare della direzione ex art. 7, L. 362/1991 della Farmacia di Casacanditella (Ch), quale unico socio accomandatario ed unico rappresentante legale della FARMACIA

NATALE s.a.s. di NATALE Dario e C., con una partecipazione al capitale sociale quasi totalitaria (pari al 95%).

Da questa oggettiva ed integralmente documentata ricostruzione dei fatti emerge come il Dr. Dario Natale abbia conservato ininterrottamente la proprietà e la direzione della Farmacia di Casacanditella (Ch) per tutti i n. 22 anni decorsi dall'anno 2001 fino all'attualità, sebbene attraverso i diversi strumenti organizzativi e gestionali sopra evidenziati (impresa familiare, prima, S.n.c. e S.a.s., poi), **le cui modalità:**

- non hanno mai integrato alcuna violazione delle disposizioni legislative sopra richiamate, perché mai gli hanno consentito e mai gli consentirebbero di conseguire il c.d. “**doppio vantaggio**” che il legislatore ha inteso vietare con le disposizioni normative sopra richiamate, testualmente riprodotte all'art. 2, punto 6 del Bando di concorso;

- non hanno mai determinato la cessione della farmacia, per tale dovendosi intendere il trasferimento di una farmacia intesa unitariamente, come diritto di esercizio e come azienda commerciale, non sussistendo anche sul piano civilistico alcuna ragione per discriminare la titolarità di una farmacia operante quale impresa individuale, rispetto a quella di una farmacia organizzata in forma di società di persone.

Per questi motivi, la disposizione del Bando di concorso (“... *non aver ceduto la propria farmacia negli ultimi 10 anni ...*”) deve essere interpretata nel senso che determinano l'esclusione **le cessioni della Farmacia** che consentono al titolare di conseguire il c.d. “**doppio vantaggio**”, precluso dall'impianto legislativo sopra richiamato; mentre sono consentite le diverse operazioni che lasciano integra la possibilità per la Regione di riacquisire dall'assegnatario di una nuova farmacia la prima autorizzazione (**per rinuncia o per decadenza**) e di renderla disponibile per i concorrenti che seguono in graduatoria.

La ratio della previsione va, quindi, individuata in termini restrittivi, alla luce del principio di ragionevolezza ed in funzione del divieto di cumulo di due o

più autorizzazioni farmaceutiche in capo ad una sola persona, stabilito dall'art. 112, primo comma del R.D. 27.7.1934 n. 1265 che, al comma successivo, prevede che il soggetto autorizzato all'esercizio di una farmacia possa comunque concorrere per il conferimento di un'altra, dovendo, tuttavia, in caso di esito favorevole del concorso, rinunciare entro dieci giorni a quella di cui sia già titolare al fine di non incorrere nella decadenza dalla nuova assegnazione.

La norma articola, quindi, l'operatività del divieto nel senso di imporre una scelta finale tra due possibili soluzioni.

E ciò nell'ottica della ricerca di un equilibrio tra il diritto del farmacista di migliorare la propria situazione professionale e l'esigenza di un'equa distribuzione delle sedi al fine di **garantire che il maggior numero possibile di farmacisti possa accedere alla titolarità di esercizi farmaceutici.**

Ogni altra interpretazione, estesa oltre le ipotesi sopra specificate, **risulta palesemente contraria alle finalità perseguite dal legislatore.**

Ancor più quella contestata in questa sede, con la quale la Regione Abruzzo ha inteso ricomprendere nel divieto di cessione della farmacia anche il conferimento di un'impresa familiare già costituita dall'anno 2001 in una S.n.c., in un contesto nel quale per 22 anni - dal 2001 fino all'attualità - il Dr. Dario Natale ne ha sempre conservato la direzione, risultando in tal modo sconosciute le stesse previsioni legislative che nel corso degli anni hanno aperto alla possibilità di esercitare l'attività di farmacia non solo come persona fisica, ma anche come società.

Tutto questo non solo in ragione del quadro legislativo sopra ricostruito e del dato testuale della disposizione di cui all'art. 2, punto 6 del bando, ma anche perchè:

**a)** Ove anche la disposizione fosse ritenuta di non univoca interpretazione, comunque la Regione Abruzzo avrebbe dovuto interpretarla in modo conforme **alla finalità perseguita dal legislatore**, che è sostanzialmente

quella di evitare il c.d. “*doppio vantaggio*”, peraltro coincidente anche con l'ulteriore esigenza di assicurare che la partecipazione dei concorrenti venga estesa e non già ristretta, addirittura oltre i limiti indicati dalla legge.

Dunque, riconoscendo che la condizione di cui all'art. 2, punto 6 del Bando ed in particolare l'espressione “*cessione*” si riferisce ai casi **di cessione a terzi, intesa come trasferimento dell'azienda-farmacia da un soggetto ad un altro**, posto che, in caso contrario, risulterebbe illegittima la stessa disposizione del Bando, alla stregua di quanto sin qui già dedotto ed argomentato.

In questa ottica ed in via del tutto subordinata la previsione di cui all'art. 2, punto 6 del Bando di concorso, unitamente alla relativa delibera della Giunta della Regione Abruzzo n. 775 del 26 novembre 2012, viene qui impugnata, per la denegata ipotesi in cui fosse intesa nel senso di essere riferita anche ad ipotesi in cui la Farmacia, sebbene conferita in una S.n.c., sia rimasta costantemente affidata alla direzione dell'originario titolare e possa essere riconsegnata, in caso di nuova assegnazione.

In tal caso, detta previsione risulterebbe illegittima perché contraria alle disposizioni legislative sin qui richiamate e/o comunque non aderente alle finalità perseguite dallo stesso legislatore, oltre che irragionevole, ingiusta, contraria ai principi di proporzionalità ed imparzialità ed a quello di massima partecipazione.

**b)** E' lo stesso art. 2, lett. e del Bando che, ammettendo al concorso “... *i soci di società esclusivamente titolare di farmacia rurale sussidiata o di farmacia soprannumeraria ...*” - **quale è il Dr. Dario Natale** - valorizza la specificità della farmacia rurale sussidiata ed ammette il socio al concorso, prescindendo da ogni considerazione sul fatto che la partecipazione alla società titolare di farmacia rurale sussidiata sia derivata dal conferimento in società della titolarità della stessa farmacia, prima gestita in forma individuale, o in altro modo.

Conseguentemente, ogni diversa interpretazione del Bando risulterebbe non solo illogica, irrazionale e fuorviante, ma anche contraddittoria con le sue stesse previsioni.

c) Come già accennato, non sussistono ragioni, **anche sul piano civilistico**, per discriminare la titolarità di una farmacia operante quale impresa individuale rispetto a quella di una farmacia organizzata nelle forme di una società di persone, della quale il titolare dell'impresa individuale ha conservato i poteri di direzione, di controllo e di gestione, oltre a tutte le conseguenti responsabilità.

d) Il Dr. Dario Natale - **quale amministratore di una società di persone ed esattamente come sarebbe avvenuto se avesse continuato a gestire la farmacia in forma individuale** - non potrebbe conseguire la nuova assegnazione senza dismettere quella riconducibile alla società di persone, in ragione dell'incompatibilità stabilita dall'art. 8, comma 1, lett. b), L. 362/1991. Condizione, questa, che rende ancora più illogiche ed incomprensibili le motivazioni addotte a sostegno del provvedimento di esclusione.

\*\*\* \*\*

1.3) L'art. 2, punto 6 del Bando di concorso si riferisce testualmente ed unicamente all'ipotesi in cui il partecipante al concorso risulti "... **aver ceduto la propria farmacia ...**".

Il provvedimento di esclusione si riferisce, invece, testualmente al "... **trasferimento della titolarità della farmacia ...**" da parte del Dr. Dario Natale.

Le due condizioni (cessione di una farmacia e trasferimento della titolarità di una farmacia) non sono sovrapponibili.

La cessione di una farmacia implica necessariamente il trasferimento a terzi dell'intera azienda-farmacia, con i suoi debiti, i suoi crediti, i suoi contratti, i connessi poteri di direzione, di controllo e di gestione e le connesse

responsabilità e, soprattutto, **l'esistenza del corrispettivo/prezzo della cessione** (di fatto, la c.d. "**monetizzazione**").

Significativamente diverso e non sovrapponibile è, invece, il caso in esame.

Il Dr. Dario Natale non ha ceduto l'azienda-farmacia, ma ne conserva la proprietà, sebbene attraverso la partecipazione quasi totalitaria ad una società di persone.

Non ha ceduto a terzi i poteri di direzione, di gestione e di controllo della Farmacia, che ha continuato a conservare sulla sua stessa persona.

E' soggetto individualmente allo stesso regime delle responsabilità e delle incompatibilità al quale era soggetto prima, quando era titolare della stessa farmacia, ma in forma individuale.

E, soprattutto, non ha introitato il prezzo della cessione della farmacia, che aveva acquistato **con atto di cessione di azienda-farmacia, dietro il pagamento di un corrispettivo di 410 milioni di lire (Doc. 15)**.

Trattandosi di condizioni oggettivamente diverse, giammai la Regione Abruzzo avrebbe potuto interpretare l'art. 2, punto 6 estendendone il campo di applicazione fino a ricomprendervi la fattispecie in esame.

L'esclusione integra, per ciò solo, un'evidente **violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione** e del principio del favor participationis ed esorbita dai limiti imposti dalla DGR 775/2012 con la quale è stato approvato il Bando di concorso, oltre che dallo stesso art. 2, punto 6 del Bando di concorso.

**\*\*\* \*\***

**1.4)** Le argomentazioni sin qui svolte rendono palese l'illegittimità del provvedimento impugnato.

Ciò nonostante, anche nella denegata ipotesi in cui le attività poste in essere dal titolare della Farmacia di Casacanditella (Ch) fossero ritenute tali da legittimarne l'esclusione ex art. 2, punto 6 del Bando, l'esclusione stessa risulterebbe comunque illegittima per un'ulteriore ragione.

# AVV. CARLO COSTANTINI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

Come ricordato, con la costituzione della "FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO", i soci Dario e Fabio Natale hanno conferito nella società l'impresa familiare già costituita sin dal 27.12.2001, in proporzione alle rispettive quote ex art. 230 bis Cod. Civ..

Conseguentemente, ove anche negli atti di disposizione della Farmacia sopra elencati fosse, in ipotesi, rinvenibile una "**cessione**" dell'azienda-farmacia, incompatibile con il disposto di cui all'art. 2, punto 6 del Bando, la stessa "**cessione**" dell'azienda-farmacia andrebbe collocata temporalmente alla data in cui è stata dichiarata la costituzione dell'impresa familiare (27.12.2001) e non certo alla data in cui la costituita impresa familiare è stata semplicemente conferita nella "FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO" (25.11.2009).

In epoca, quindi, antecedente agli "... **ultimi 10 anni** ..." di cui all'art. 2, punto 6 del Bando.

\*\*\* \*\*

1.5) Non è vero che la costituzione della "FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO" sarebbe emersa solo grazie ad uno specifico controllo di veridicità effettuato presso l'archivio della CCIAA, come argomentato nel provvedimento di esclusione.

Come pure non è vero che quanto dichiarato dal Dr. Dario Di Natale in sede di presentazione della domanda di partecipazione al Concorso non sarebbe rispondente al vero (art. 13 del Bando) e legittimerebbe la sua esclusione.

E' vero, al contrario, che nella domanda di partecipazione presentata in data 10.1.2013 risulta indicato che dal 1.1.2010 la Farmacia Natale Dr. Dario si è trasformata in FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO.

Condizione, questa, perfettamente nota alla Regione Abruzzo, per averla autorizzata formalmente con propria con determinazione n. DG8/195 del 23 dicembre 2009.

# AVV. CARLO COSTANTINI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

Conseguentemente, l'esclusione non poteva essere disposta per quanto previsto dagli artt. 12 e 13 del Bando, in quanto la trasformazione da Farmacia Natale Dr. Dario in FARMACIA NATALE S.N.C. di NATALE DARIO E FABIO risultava dichiarata nella domanda di partecipazione ed era perfettamente nota alla Regione Abruzzo.

La circostanza, oltre a rendere **immotivata l'esclusione**, rivela tutti i **limiti di un'attività istruttoria** che ha fuorviato le conclusioni alle quali è pervenuta la Regione Abruzzo, perché basata esclusivamente sull'accesso alle generiche informazioni custodite dalla CCIAA, senza alcun ulteriore approfondimento ed addirittura anche in assenza di un'attenta lettura di quanto il Dr. Dario Natale aveva già dichiarato nella propria domanda di partecipazione al Concorso.

Trattasi di circostanze che sarebbero agevolmente emerse, qualora l'istanza per il riesame e per l'annullamento in autotutela presentata alla Regione Abruzzo il 30.12.2022 avesse indotto la stessa Regione ad operare gli approfondimenti istruttori prima omessi.

Ed invece la Regione Abruzzo, con comunicazione del 4.1.23, anch'essa illegittima per gli stessi motivi addotti a sostegno del presente gravame ed anch'essa impugnata con il presente atto, ha inopinatamente ritenuto di dovere confermare l'esclusione “... *per avvenuto trasferimento della titolarità della Farmacia del Comune di Casacanditella (Ch) con rogito del 25.11.2009 ...*”, continuando in tal modo ad ignorare che la cessione della farmacia non è mai intervenuta e che, se in ipotesi intervenuta, avrebbe dovuto essere ricondotta al 27.12.2001 (data di costituzione dell'impresa familiare).

\*\*\* \*\*

**1.6)** Il provvedimento di esclusione è illegittimo anche per ulteriori motivi.

L'art. 2, punto 6 del Bando di concorso ha riprodotto la disposizione di cui all'art. 12, comma 4 della legge 475 del 2 aprile 1968 e con esso, il complesso delle disposizioni legislative sopra richiamate che regolano la materia, per cui

le cause di esclusione devono essere tassativamente ricondotte a quelle previste dal legislatore.

La circostanza che il conferimento della titolarità di una farmacia e/o di un'impresa familiare a tal fine costituita in una S.n.c., **senza alcuna variazione della persona fisica che dirige e gestisce la farmacia**, integri una "cessione" della farmacia non è in alcun modo prevista nelle disposizioni legislative che disciplinano la materia, né direttamente, né indirettamente.

L'esclusione risulta, quindi, illegittima.

L'esclusione è, altresì, illegittima perché incompatibile con le previsioni di cui agli artt. 7 e 8 L. 362/1991, introducendo una illogica, irrazionale, sproporzionata ed ingiusta disparità di trattamento tra chi, nel pieno rispetto delle disposizioni legislative che regolano la materia, ha preferito continuare la gestione in forma individuale e chi ha, invece, scelto di gestire la farmacia attraverso la costituzione di una società di persone.

L'esclusione è inoltre, illegittima perché muove da un evidente travisamento e/o da una erronea valutazione dei fatti, che rivelano come il Dr. Dario Natale sia concretamente, ancora oggi, nella piena disponibilità e nel totale controllo della Farmacia che continua ininterrottamente a dirigere, sin dal giorno in cui l'ha acquistata; condizione, questa, che non consente in alcun modo di affermare che l'ha ceduta.

Da ultimo, l'esclusione è illegittima per sviamento.

Come sin qui ampiamente evidenziato, le finalità perseguite dal legislatore non erano affatto quelle di precludere la partecipazione al Concorso al titolare di una farmacia rurale sussidiata conferita, nel corso degli anni, in una società di persone, della quale il titolare stesso ha costantemente conservato la direzione, il controllo e tutte le connesse responsabilità.

L'azienda-farmacia è rimasta negli anni la stessa, non è mai stata ceduta e dovrà essere **obbligatoriamente** riconsegnata, **anche per effetto del sistema delle incompatibilità dettato dall'art. 8, L. 362/1991**, non appena

il Dr. Dario Natale avrà conseguito quella di nuova assegnazione, in assoluta corrispondenza con le finalità perseguite dal legislatore.

**\*\*\* \*\***

La contestata illegittimità della determinazione n. DPF003/173 del 13.12.2022 del Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo, con sede in Pescara – Servizio Assistenza Farmaceutica – Ufficio Pianificazione Assistenza farmaceutica, a firma del Dirigente del Servizio, Dott.ssa Stefania Melena, con la quale la Regione Abruzzo ha stabilito di escludere i ricorrenti (punto 1) si estende in via derivata ai restanti provvedimenti impugnati (punti 2-3-4-5), dei quali si invoca parimenti l'annullamento.

**Sull'istanza cautelare monocratica ex art. 56 c.p.a.**

La fondatezza del ricorso appare evidente, sulla base di quanto sin qui riferito, dedotto ed integralmente documentato.

Sussistono, altresì, ragioni di estrema gravità ed urgenza che rendono indispensabile la formulazione dell'istanza cautelare ex art. 56 c.p.a..

Come già riferito, la Regione Abruzzo, dopo avere escluso i ricorrenti, ha dapprima adottato la Determinazione DPF003/ 177 del 14.12.2022 (**Doc. 3**), con allegata la nuova graduatoria rettificata (**Doc. 4**) e subito dopo ha avviato il quarto interpello per la scelta delle sedi farmaceutiche disponibili, a seguito della conclusione delle procedure del primo, secondo e terzo interpello, sulla base di quanto disposto dagli artt. 10 e 11 del Bando di concorso (**Doc. 5**).

Gli art. 10 e 11 prevedono tempi particolarmente brevi per le ulteriori fasi del procedimento, che investono non solo l'assegnazione della sede in favore del vincitore, ma anche lo scorrimento della graduatoria per l'assegnazione delle sedi resesi vacanti.

I tempi risultano, quindi, destinati ad esaurirsi in pochissime settimane, con conseguente rischio di compromettere la possibilità che l'assegnazione avvenga effettivamente su basi meritocratiche.

Per altro verso, nessun pregiudizio subirebbe l'amministrazione regionale.

Ad oggi non risulta ancora pubblicato dalla Regione Abruzzo alcun provvedimento di assegnazione di sede farmaceutica ex art. 11 del Bando di concorso, per cui si rende necessario ed urgente che, prima ancora, venga disposta l'immediata sospensione dei provvedimenti impugnati, in attesa della celebrazione della Camera di Consiglio.

In caso contrario, rischierebbe di concretizzarsi un pregiudizio particolarmente grave ed irreparabile per i ricorrenti, che potrebbero vedere vanificata la possibilità di conseguire il bene della vita al quale aspirano.

**Sull'istanza cautelare**

Per gli stessi motivi, ricorrono le condizioni per la concessione dell'invocata misura cautelare collegiale, tenuto conto che la sospensione dei provvedimenti impugnati non integrerebbe alcun pregiudizio per l'amministrazione regionale e per gli stessi controinteressati, nelle more dello svolgimento del presente giudizio.

Sussistono, quindi, i presupposti per l'accoglimento dell'invocata misura cautelare.

\*\*\* \*\*

**Istanza all'Ill.mo Presidente ex art 41, comma 4, c.p.a. per**

**l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami**

Come già evidenziato, dalla graduatoria rettificata in data 14.12.2022 (**Doc. 4**) ed impugnata con il presente ricorso è stato possibile individuare ed identificare, quali potenziali controinteressati, i primi tre candidati che seguivano nella precedente graduatoria (**Doc. 11**) il Dr. Dario Natale, che sono, nell'ordine, i Dottori Santacroce Enrica, Iori Lucia, Di Rocco Loredana. Tuttavia, l'elevato numero di sedi ancora disponibili ed i meccanismi di scorrimento ex art. 11 del Bando di concorso della graduatoria per le sedi non accettate, oltre che per quelle che nel frattempo si renderanno vacanti, a seguito di accettazione/apertura di una delle sedi previste dal Bando di concorso straordinario, vinta da un farmacista già titolare di una farmacia

rurale sussidiata o soprannumeraria, rendono oggettivamente impossibile l'individuazione puntuale di tutti i potenziali controinteressati.

L'accoglimento del ricorso determinerebbe l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con conseguente riammissione alla procedura concorsuale che si configurerebbe come potenzialmente pregiudizievole nella sfera giuridica di un numero di candidati attualmente non esattamente individuabile.

Con ordinanze n. 292/2017, n. 299/2017, n. 300/2017 e n. 33/2018, relative a giudizi introdotti per l'annullamento di precedenti graduatorie, l'Ecc.mo Tribunale adito ha già “... ritenuto necessario disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti collocati nella graduatoria definitiva del concorso pubblico straordinario per l'assegnazione di n. 85 sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio nella Regione Abruzzo ...”, che attualmente sono quasi 1.000, ritenendo, altresì, “... sussistenti i presupposti di cui all'art. 41, comma 4, c.p.a. per disporsi la notifica del ricorso per pubblici proclami ...” ed indicando le relative modalità.

Per tali ragioni il ricorso viene notificato ai soli n. 3 candidati che, allo stato, si è ritenuto di poter individuare ed identificare con i relativi indirizzi e, ai fini dell'integrazione del contraddittorio ex art. 49 c.p.a., ove ritenuta necessaria dall'Ill.mo Presidente, l'esponente chiede di potersi avvalere della notifica per pubblici proclami a norma dell'art. 41 c. 4 c.p.a., secondo cui “*Quando la notificazione del ricorso nei modi ordinari sia particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio il presidente del Tribunale o della Sezione cui è assegnato il ricorso può disporre, su richiesta di parte, che la notificazione sia effettuata per pubblici proclami prescrivendone le modalità*”.

**\*\*\* \*\***

Per questi motivi i Dott.ri Dario Natale e Laura Palmarini, come sopra rappresentati e difesi, confidano nell'accoglimento del ricorso, previa concessione di idonea misura cautelare, anche monocratica.

Con vittoria di spese e competenze di giudizio.

Si dichiara che verrà versato un contributo unificato pari ad Euro 650,00.

# **AVV. CARLO COSTANTINI**

**PATROCINANTE IN CASSAZIONE**

Si depositano i documenti, come indicati in narrativa e come da foliaro.

Pescara, 2 febbraio 2023

Avv. Carlo Costantini