



STARVAGGI  
PAOLO  
AVVOCATO  
15.07.2024  
17:28:51  
GMT+01:00

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

*Amministrativo - Civile - Penale*

*Patrocinio Giurisdizioni Superiori*

*Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)*

*Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pcc.gulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pcc.gulfre.it)*

## **ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

**PER LA SICILIA – SEZ. PALERMO**

### **RICORSO**

- 1) FEDERBIOLOGI SICILIA S.Na.Bi.L.P. (Sindacato nazionale biologi liberi professionisti), C.F. 94008750831, in persona del rappresentante legale pro-tempore dott. Pietro Miraglia, con sede in Via San Martino n.20, Brolo (ME),

Nell'interesse delle seguenti strutture:

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

*Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)*

*Tel. 0941/701286 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)*

---

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S. Agata M. Ilo (Mc)

Tel. 0941/701286 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

**ASSESSORATO DELLA SALUTE**, in persona dell'Assessore *pro tempore*;

**ASSESSORATO DELLA SALUTE, DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA – SERVIZIO 7 – FARMACEUTICA**, in persona del legale rappresentante *pro*

*tempore*;

**E NEI CONFRONTI DI**

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/781.5065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701286 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it)

AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE DI MESSINA, PALERMO, RAGUSA, SIRACUSA, CATANIA, AGRIGENTO, TRAPANI, ENNA, CALTANISSETTA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti /o Commissari Straordinari *pro tempore*;

AI DIRETTORI DEI SERVIZI DI FARMACIA DELLE AZIENDE SANITARIE PROVINCIALI, in persona dei rispettivi legali Direttori *pro tempore*;

ASSOFARM, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

FEDERFARMA SICILIA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

AL MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro *pro tempore*;

ALL'ORDINE PROVINCIALE DEI FARMACISTI DI MESSINA, PALERMO, RAGUSA, SIRACUSA, CATANIA, AGRIGENTO, TRAPANI, ENNA, CALTANISSETTA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;

*per l'annullamento, previa*

*ogni più opportuna misura cautelare*

- Della nota prot. n. 22991 del 14.05.2025 dell'Assessorato della Salute, avente ad oggetto ***“Linee di indirizzo per la sperimentazione dei nuovi servizi nella Farmacia di Comunità” di cui all'articolo 1, commi 403 e 406 della legge 20 dicembre 2017, n. 205 – Esecuzione dei servizi in locali distaccati e interni alla farmacia – FASE SPERIMENTALE***, con cui l'Assessorato della Salute Dipartimento Regionale per la ***Pianificazione Strategica Servizio 7 – Farmaceutica*** ha ritenuto ***“utile”*** fornire le linee di indirizzo relative all'utilizzo da parte delle farmacie di locali distaccati, al fine di agevolare le farmacie nel caratterizzarsi sempre più quali presidi sanitari di prossimità anche se ubicate in posizioni tali da non poter annettere locali adiacenti, nel rispetto delle norme generali di natura ordinamentale. ;

- Di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale ancorché non conosciuto.

IN FATTO

Con la circolare in contestazione, l'Assessorato Regionale (anticipando anche la normativa nazionale (cfr. ***“DDL Semplificazioni 2024”*** ossia il Disegno di Legge *“per la semplificazione*

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese), la cui versione definitiva è stata regolarmente approvata dal Consiglio dei ministri con nota del 26 marzo 2024”) considerato che: “Con la nota prot. n. 58767 del 10/11/2023 è stato comunicato l’avvio, a far data dal 01 dicembre 2023, delle attività connesse alla sperimentazione dei nuovi servizi nelle farmacie di comunità” e che “successivamente, con la nota prot. n. 4566 del 26/01/2024 è stata comunicata la piena operatività della piattaforma dedicata a far data dal 01 febbraio 2024”.

Pertanto, ha ritenuto “utile fornire linee di indirizzo relative all’utilizzo da parte delle farmacie di locali distaccati, al fine di agevolare le farmacie nel caratterizzarsi sempre più quali presidi sanitari di prossimità anche se ubicate in posizioni tali da non poter annettere locali adiacenti, nel rispetto delle norme generali di natura ordinamentale”.

L’Amministrazione Regionale ha, dunque, ritenuto di dare avvio alla fase sperimentale delle cd “farmacie di servizi”, senza attendere le indicazioni del legislatore nazionale.

## Di seguito si riporta il testo della proposta di legge contenuta nel DDL semplificazioni

Con tale testo, all’art. 23, rubricato come “Misure di semplificazione per promuovere l’erogazione dei servizi in farmacia”, il legislatore ha riformato la normativa di settore relativa alla somministrazione dei servizi medici all’interno delle farmacie e, innovando integralmente la materia, ha introdotto una disciplina specifica e dettagliata che viene sotto riportata:

### ART. 23

#### **(Misure di semplificazione per promuovere l’erogazione dei servizi in farmacia)**

1. All’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153, sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla lettera a), il n. 3), è sostituito dal seguente: «3) la dispensazione per conto delle strutture sanitarie dei farmaci e dei dispositivi medici necessari al trattamento dei pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale; b) alla lettera e), dopo le parole «di prima istanza» sono espunte le seguenti: «rientranti nell’ambito dell’autocontrollo»; c) la lettera e-quater) è sostituita dalla seguente: «e-quater) la somministrazione presso le farmacie, da parte di farmacisti opportunamente formati a seguito del superamento di specifico corso abilitante e di successivi aggiornamenti annuali, organizzati dall’Istituto superiore di sanità, di vaccini individuati dal Piano nazionale di prevenzione vaccinale nei confronti dei soggetti di età non inferiore a dodici anni, nonché l’effettuazione di test diagnostici che prevedono il

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/781.5065 - Via M. Amari, n.3/E - S. Agata M. Ilo (Me)

Tel. 0941/701286 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it)

*prelevamento del campione biologico a livello nasale, salivare o orofaringeo, da effettuare in aree, locali o strutture, anche esterne, dotate di apprestamenti idonei sotto il profilo igienico-sanitario e atti a garantire la tutela della riservatezza. Le aree, i locali o le strutture esterne alla farmacia devono essere compresi nella circoscrizione farmaceutica prevista nella pianta organica di pertinenza della farmacia stessa;»;* d) dopo la lettera e-quater), sono aggiunte le seguenti: «e-quinquies) l'effettuazione da parte del farmacista dei test diagnostici per il contrasto all'antibiotico-resistenza, a supporto del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta ai fini dell'appropriatezza prescrittiva; e-sexies) l'effettuazione da parte del farmacista, nei limiti delle proprie competenze professionali, dei servizi di telemedicina nel rispetto dei requisiti funzionali e dei livelli di servizio indicati nelle linee guida nazionali;». e) alla lettera f), dopo le parole «spesa a carico del cittadino,» sono inserite le seguenti: «scegliere il medico di medicina generale e il pediatra di libera scelta tra quelli convenzionati con Servizio sanitario regionale,».

2. Per l'erogazione da parte delle farmacie dei servizi sanitari di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153, i soggetti titolari di farmacia possono utilizzare locali separati da quelli ove è ubicata la farmacia. In detti locali è vietato il ritiro delle prescrizioni mediche e qualsiasi dispensazione o vendita di farmaci o di altri prodotti.

3. L'erogazione dei servizi sanitari nei locali di cui al comma 2 è soggetta alla previa autorizzazione da parte dell'amministrazione sanitaria territorialmente competente che accerta i requisiti di idoneità igienico-sanitaria dei locali, verifica che questi ultimi ricadano nell'ambito della sede farmaceutica di pertinenza prevista in pianta organica e che siano situati a una distanza non inferiore a duecento metri dalle altre farmacie e dai locali ove sono svolti i servizi sanitari di pertinenza di altre farmacie. La distanza è misurata per la via pedonale più breve tra soglia e soglia.

4. Al fine di consentire ai cittadini un'immediata identificazione dei servizi sanitari offerti nei locali di cui al comma 2, i soggetti titolari di farmacia appongono presso i locali stessi, oltre alla croce verde identificativa della farmacia, un'insegna riportante la denominazione «Farmacia dei servizi» e forniscono idonea informazione sulla esatta identificazione dei soggetti titolari di farmacia che offrono i servizi.

5. Due o più farmacie, di proprietà di soggetti differenti, possono esercitare in comune i servizi sanitari di cui all'articolo 1 decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153, anche utilizzando i medesimi locali separati di cui al comma 2, previa stipula del contratto di rete di cui all'articolo 3, comma 4-quater, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33. L'autorizzazione all'utilizzo dei locali di cui al comma 2 da parte delle farmacie che hanno stipulato il contratto di rete è rilasciata al rappresentante di rete”.

\*\*\*

L'Assessorato della Salute, con la nota impugnata, precorrendo la normativa nazionale, ha avviato la “fase sperimentale” delle farmacie di servizio, fornendo” le indicazioni necessarie al fine di consentire alle Farmacie di conseguire l'autorizzazione per lo svolgimento dei servizi medici all'interno e/o all'esterno dei propri locali” (Cfr. nota impugnata).

Per le motivazioni che si diranno di seguito, le strutture ricorrenti agiscono dinnanzi a codesto On.le T.A.R. lamentando profili di illegittimità della nota-circolare, odiernamente

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Mc)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

impugnata, in ragione dei pregiudizi che discendono dalla stessa dalla normativa di favore per le Farmacie che, integra, senz'altro una disparità di trattamento, e, inevitabilmente, rischia di falsare le regole di un mercato caratterizzato da un'ampia e folta concorrenza.

**Si ritiene difatti che tutta la normativa difetti delle opportune e giuste garanzie costituzionali sia in palese contrasto con i principi cardine che trovano tutela all'interno della nostra Costituzione quali l'art. 3 e 97 posto che, così come congegnata, detta regolamentazione risulta essere in palese contrasto, oltre che con il principio di eguaglianza e non discriminazione, con il principio di buon andamento della P.A e di economicità dell'azione amministrativa.**

A comprova di ciò è sufficiente prendere visione del D.A. n. 20 del 9 gennaio 2024, rubricato come *“Semplificazione del sistema di requisiti generali organizzativi, strutturali e tecnologici per l'esercizio delle attività sanitarie e per l'accreditamento istituzionale e identificazione dei requisiti da applicare e delle evidenze da ricercare in ragione del livello di complessità delle strutture”*, destinato alle strutture sanitarie e ai laboratori che intendono ottenere l'autorizzazione e l'accreditamento sanitario, ove, in ben 604 pagine, sono specificati i requisiti, le caratteristiche ed i gravosi incombeni che una struttura privata deve possedere al fine di poter erogare prestazioni sanitarie in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

**La normativa regionale ha inopportunamente, falsato il mercato posto che ha ampliato a dismisura le prestazioni sanitarie affidate alle farmacie giustificando tale scelta come un incremento di migliorie per un più rapido accesso ad una variegata gamma di prestazioni in ambito sanitario.**

Ma la cosa ancor più singolare è che i provvedimenti dell'Assessorato regionale potrebbero dar vita ad un vero e proprio conflitto di interesse in assenza di una normativa e/o regolamentazione specifica e nei motivi di ricorso verrà approfondita anche tale questione.

Il presente ricorso risulta fondato per i seguenti motivi

**IN DIRITTO**

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pcc.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pcc.giulfre.it)

## **1. IN VIA PRELIMINARE: SULLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELLA FEDERBIOLOGI E DELLE STRUTTURE RICORRENTI AD AGIRE IN GIUDIZIO DINNANZI A CODESTO ON.LE T.A.R.;**

La **Federbiologi SNABILP**, è un sindacato che assiste e cura gli interessi delle strutture sanitarie accreditate con il S.S.R., gli altri ricorrenti sono strutture sanitarie che, da più di un ventennio, operano nel campo sanitario, nelle rispettive provincie, ed erogano prestazioni sanitarie sia privatamente che pubblicamente mediante autorizzazione ed accreditamento con il S.S.N.

Alla luce dei motivi di ricorso che verranno successivamente articolati, le strutture ricorrenti ritengono che l'operato dell'Assessorato alla Salute abbia leso il principio della libera concorrenza e, dunque, non possono che essere legittimate ad intraprendere l'odierna azione anche al fine di accertare la sussistenza di una concorrenza sleale nel settore di riferimento e far valere l'illegittimità costituzionale del DDL Semplificazioni qualora la legge di conversione dovesse approvare la versione definitiva così come proposta.

Non profilano dubbi circa la legittimazione delle strutture ricorrenti posto che, come chiarito anche da una folta giurisprudenza di merito, *"La legittimazione all'ordinaria azione di concorrenza sleale di cui all'art. 2598 c.c. **spetta unicamente all'imprenditore concorrente** e, nel caso in cui gli atti di concorrenza sleale vengano compiuti in danno di una società, soltanto questa, in persona dell'organo che la rappresenta, è la parte legittimata all'esercizio della relativa azione"* (**Tribunale di Roma, sentenza del 17 gennaio 2020, R.G. n. 79016/2016**).

Nel corso dell'odierno giudizio si darà modo di evidenziare le plurime criticità di cui è affetto il provvedimento impugnato che, ad oggi, risulta in palese contrasto con la normativa nazionale e costituzionale e in contraddizione con la normativa regionale.

## **2. SEMPRE IN VIA PRELIMINARE: VIOLAZIONE DELLE NORME DI LEGGE PER ECCESSO DI POTERE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE NELL'ESSERE INTERVENUTA IN DIFETTO DELL'INTERVENTO DEL LEGISLATORE REGIONALE.**

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

Come già detto nella premessa in fatto, l'intervento attuativo dell'Assessorato regionale alla Salute anticipa il provvedimento normativo del legislatore nazionale sulla identificazione delle "Misure di semplificazione per promuovere l'erogazione dei servizi in farmacia". Nella specie, invero, si ha semplicemente un DDL.

Nella prefata circolare, l'assessorato regionale richiama espressamente l'articolo 1 del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153, che individua i servizi erogabili dalle farmacie nell'ambito del SSN.

**Detta disposizione, è inserita tra le modifiche di cui al DDL semplificazioni 2024.**

Ragioni di evidente opportunità avrebbero dovuto indurre l'Assessorato regionale ad attendere l'intervento del legislatore nazionale, anche per garantire un'applicazione omogenea sull'intero territorio nazionale della materia per cui è lite.

**3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41 E 117, COMMA 2, LETT. E) COSTITUZIONE – VIOLAZIONE DELL'ART. 2598 C.C. – VIOLAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO N.502 DEL 1992 - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI TUTELA CONCORRENZA E DI PROPORZIONALITÀ. ECCESSO DI POTERE, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO.**

Come primo motivo di ricorso non può certamente essere sottaciuta la disparità di trattamento evidente che si è venuta a creare tra le odierne strutture ricorrenti e le farmacie che, in caso di conseguimento dell'autorizzazione di cui alla nota impugnata, potranno realizzare tutte le attività di medicina, telemedicina, laboratorio d'analisi e tante altre che, originariamente, erano svolte solo esclusivamente dalle strutture sanitarie.

**Il fulcro del discrimine è caratterizzato dal procedimento che le strutture sanitarie ricorrenti hanno dovuto perseguire, da tempo immemore, per poter conseguire l'autorizzazione ad erogare prestazioni sanitarie.**

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/781.5065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)  
Tel. 0941/701286 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it)

La materia in questione è regolata, come noto, dal Decreto Legislativo n.502 del 1992 rubricato come "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

Il primo step, difatti, è rappresentato dall'**autorizzazione** all'erogazione dei servizi sanitari che ogni soggetto (pubblico e privato) deve necessariamente ottenere per erogare prestazioni sanitarie per conto del Servizio Sanitario Nazionale e ciò nel rispetto del d.lgs. 502/92.

Come noto, l'autorizzazione deve essere richiesta alla Regione presso la quale si ha intenzione di iniziare l'attività, per tutte le strutture, sia pubbliche che private, che erogano prestazioni in regime di ricovero, che erogano prestazioni in regime ambulatoriale, che erogano prestazioni in regime residenziale oltre che per gli studi odontoiatrici/medici/altre professioni sanitarie inclusi quelli infermieristici.

**I criteri richiesti per conseguire l'autorizzazione, a loro volta, sono disciplinati dalle varie Regioni che determinano** i criteri di inclusione, e specificano chiaramente quelli che devono essere i requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi.

Successivamente, anche il Comune di riferimento, ove è sita la struttura sanitaria, effettuerà un'attività di verifica sulla stessa.

La fase successiva, come certamente noto a codesto On.le T.A.R., è l'**accreditamento** con il Servizio Sanitario Nazionale, necessario per le strutture che vogliano operare in convenzione con la sanità pubblica.

Qualora si volessero erogare prestazioni come struttura privata, non si necessita di accreditamento.

L'accreditamento, come detto, viene concesso, in particolare, sulla base della programmazione sanitaria regionale, nel rispetto dei budget assegnati per provincia e della spesa pubblica, nonché del fabbisogno rilevato nell'ambito territoriale per ciascuna branca specialistica dalle AA.SS.PP. Siciliane.

Successivamente, la struttura sanitaria che ha conseguito autorizzazione e accreditamento, solo a seguito della avvenuta stipula di un accordo negoziale con l'Azienda Sanitaria

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S. Agata M. Ilo (Mc)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pcc.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pcc.giulfre.it)

Provinciale di riferimento (la quale tiene conto della programmazione sanitaria, della spesa pubblica e verifica periodicamente le prestazioni erogate) potrà erogare prestazione a carico e per conto del SSR.

**L'accreditamento è sottoposto in ogni caso a verifica periodica e può essere revocato qualora la struttura non soddisfi più i requisiti che hanno determinato il conseguimento dell'autorizzazione e l'autorizzazione (come ad partecipazione ai programmi VEQ, raggiungimento della cd soglia minima di efficienza per le strutture di laboratorio di analisi).**

Senza voler ulteriormente tediare codesto On.le T.A.R. circa le modalità richieste da Regione e Azienda Sanitaria Provinciale di riferimento per conseguire autorizzazione, accreditamento e stipula del contratto, occorre soffermarsi sul provvedimento oggi impugnato che disciplina le modalità di accesso, per l'erogazione dei servizi medici, delle farmacie.

Ciò che emerge dalla nota è, difatti, la totale assenza di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi (a differenza di quanto accade per le strutture sanitarie) e, addirittura, alcuni requisiti strutturali possono essere facilmente derogabili (**es. l'assenza di un locale contiguo a quello principale o l'ipotesi in cui il locale principale non sia di dimensione sufficiente per svolgere le prestazioni di servizi sanitari che intende offrire la farmacia**).

Incredibilmente, dunque, da una parte troviamo le strutture sanitarie che, da anni, operano nel settore, devono disporre di particolari requisiti per potere continuare a beneficiare dell'autorizzazione e dell'accreditamento, e, dall'altra, troviamo le farmacie che si inseriscono a gamba tesa in un mercato senza essere dotati (perché non richiesti dalla normativa illegittima) di tutti quei requisiti ritenuti necessari per essere accreditato ed autorizzato dal Servizio Sanitario Nazionale.

E, dunque, l'unica soluzione per dirimere la controversia de quo non potrebbe che essere quella di ridurre i requisiti imposti alle strutture sanitarie, parificandoli a quelli delle farmacie,

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S. Agata M. Ilo (Me)

Tel. 091/701286 - fax 091/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it)

o, in alternativa, adottare un criterio di autorizzazioni/accreditamenti che sia identico a quello richiesto dalle strutture sanitarie, seppur particolarmente gravoso.

**In assenza di tali soluzioni, la scelta adottata dal legislatore e la normativa di ricezione adottata dall'Assessorato risultano certamente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di uguaglianza.**

A comprova di ciò, a titolo esemplificato, è sufficiente prendere visione del documento ***“Gestione Dei Procedimenti Per Autorizzazioni E Pareri Delle “Strutture Sanitarie”***, un documento che comprova pienamente il particolare iter istruttorio gravoso che devono seguire le strutture sanitarie per ottenere l'autorizzazione (**doc. n. 2**).

E, inoltre, è sufficiente visionare il documento dell'ASP di Messina definito come ***“Procedura per le verifiche di accertamento della conformità ai requisiti necessari per l'accreditamento istituzionale”*** (**doc. n. 3**) ove si distingue nettamente la differenza tra le procedure per accreditarsi delle Strutture Sanitarie rispetto a quanto previsto nei confronti delle farmacie.

Ma vi è più.

La normativa introdotta, regolarmente recepita con il provvedimento oggi impugnato, non presenta prescrizioni da seguire per l'erogazione di queste prestazioni che devono garantire standard qualitativi elevati.

A titolo esemplificativo, un farmacista che, sebbene altamente qualificato nel suo campo, non dispone della formazione necessaria per eseguire analisi cliniche complesse o interpretare risultati diagnostici con la stessa competenza di un biologo o di un medico specialista.

La gestione di tale tipologia di esami richiede ovviamente delle competenze tecniche specifiche e una lunga e continua formazione in ambito biologico, chimico e clinico, competenze che i farmacisti generalmente non possiedono.

**Affidare loro tali responsabilità potrebbe compromettere la qualità e la sicurezza delle diagnosi.**

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giulfre.it)

Emblematiche risultano le dichiarazioni del Dott. Marco Consolo, Presidente Nazionale Federfarma che, durante l'intervista a Report, ha chiaramente dichiarato che *"noi consigliamo di seguire i Corsi FAD... in Piemonte li abbiamo obbligati a seguire i Corsi FAD"*.

A titolo esemplificativo, al fine di comprendere i plurimi profili critici emersi, si evidenzia che, nel settore cardiologico, **il farmacista non ha la responsabilità sul dispositivo per effettuare la rilevazione che, invece, ricade sul cardiologo che riceve il tracciato e fa il referto.**

In tal senso, risultano emblematiche le dichiarazioni rese dalla Dott.ssa Enrica Targhetta, Segretaria Provinciale Federfarma Torino, la quale ha dichiarato di avere *"responsabilità di essere formata per applicare correttamente gli elettrodi e l'apparecchio per fare la rilevazione..ma se l'apparecchio presenta un'anomalia imprevista..io non ho responsabilità"*.

Non è necessario ricordare che è in gioco la salute di milioni di cittadini che, allo stato, risulta essere accantonata da un business multimiliardario a vantaggio di pochi.

Sulla concorrenza sleale, seppur ad oggi non accertabile, non può che aderirsi a quella giurisprudenza di legittimità secondo cui *"si ritiene che una situazione di concorrenza potenziale risulti ravvisabile sia in relazione ad una possibile estensione o espansione nel futuro dell'attività imprenditoriale concorrente (purché nei termini di rilevante probabilità), sia nell'ipotesi di attività preparatorie all'esercizio dell'impresa, quando si pongano in essere fatti diretti a dare inizio all'attività produttiva"* (Cass., sez. 1, 15 dicembre 1994, n. 10728, m. 489211).

4. VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COSTITUZIONE – VIOLAZIONE DEL BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITÀ DELLA P.A. NONCHÉ DEL CRITERIO DI ECONOMICITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA REGOLANTE LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA; VIOLAZIONE DEL DECRETO 16 DICEMBRE 2010: VIOLAZIONE DEL REGIO DECRETO 27 LUGLIO 1934, N. 1265 - CONFLITTO DI INTERESSE;

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701286 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giullire.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giullire.it)

Il legislatore e, conseguentemente, l'Assessorato alla Salute che, con la nota impugnata (**anticipando le scelte del legislatore nazionale di cui al DDL Semplificazioni 2024**), non ha tenuto conto che l'ingresso all'interno del mercato delle c.d. "Farmacie di continuità" sarebbe dovuto avvenire previa **una nuova contrattazione collettiva**, rinegoziando l'aggregato di spesa per le singole provincie e rideterminando i budget da assegnare ad ogni struttura sanitaria e alle "farmacie di comunità".

Tutto il procedimento seguito dall'Assessorato della Salute in ordine alle scelte adottate sino ad oggi risulta essere viziato per violazione della L. 241/90 e L.R. 10/91 e non può che essere censurato l'operato Assessoriale che, così facendo, ha leso il principio di buon andamento della P.A. e dell'economicità dell'azione amministrativa.

La surriferita normativa prevede, come noto, all'art. 7 che *"ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento"*.

Non vi è dubbio che l'Assessorato, prima di procedere all'emanazione del provvedimento impugnato mediante cui si autorizzano le farmacie a svolgere le prestazioni sanitarie anche in regime di convenzione, avrebbe dovuto comunicare l'avvio del procedimento nel rispetto di congrui termini e secondo quanto disposto dall'articolo 7 della L. 241/1990 e dall'articolo 8 della L.R. 10/91, al fine di consentire alle strutture di fornire osservazioni di cui all'articolo 10 delle leggi rubricate (**fornendo chiarimenti utili ad incidere sul provvedimento finale**).

In tal modo, determinazione degli aggregati e criteri di attribuzione dei budget, regolamentati con i DD.AA. in materia, per l'anno 2024, andavano adeguati all'ingresso della Farmacie nel sistema.

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701296 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

Come anticipato nelle premesse, inoltre, le indicazioni dell'Assessorato regionale appaiono essere, prima facie, in palese violazione con il Decreto del Ministero della Salute del 16 dicembre 2010 mediante cui è stata perfezionata la normativa inerente alla ***“Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e) e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d) del decreto legislativo n. 153 del 2009”***.

L'art. 1 comma 2 del presente Decreto, che disciplina i servizi sanitari che possono essere resi dalle farmacie, difatti, impone, ***“è vietato l'utilizzo di apparecchiature che prevedano attività di prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti, restando in ogni caso esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi”***.

**Appare ulteriormente evidente la violazione del Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265.**

Per il primo, l'art. 102 recita espressamente che ***“Il conseguimento di più lauree o diplomi dà diritto all'esercizio cumulativo delle corrispondenti professioni o arti sanitarie, eccettuato l'esercizio della farmacia che non può essere cumulato con quello di altre professioni o arti sanitarie.***

***I sanitari che facciano qualsiasi convenzione con farmacisti sulla partecipazione agli utili della farmacia, quando non ricorra l'applicazione delle disposizioni contenute negli articoli 170 e 172, sono puniti con l'ammenda da lire cinquecento a cinquemila”***.

In conclusione, dunque, il provvedimento oggi impugnato va certamente annullato per l'evidente disparità di trattamento operata dal legislatore regionale che, in attuazione della normativa nazionale, ha realizzato un forte discrimen tra le nuove “farmacie di comunità” e le strutture sanitarie operanti nel settore sanitario da oltre un ventennio.

Discriminazione che, come diffusamente esposto in fatto ed in diritto, si realizza nell'esatto momento in cui l'accesso al “mercato sanitario” impone un iter istruttorio complesso e gravoso per le strutture sanitarie e un libero ingresso per le nuove farmacie che, si rammenta, non dispongono di certo di tutte le competenze tecnico scientifiche delle prime.

# STUDIO LEGALE STARVAGGI

Amministrativo - Civile - Penale

Patrocinio Giurisdizioni Superiori

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.gulfre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.gulfre.it)

Qualora, differentemente, codesto On.le T.A.R. non dovesse ravvisare un'ipotesi di disparità di trattamento, risulta ulteriormente compromessa la libera concorrenza nel mercato da parte, non solo delle società ricorrenti, imprese a tutti gli effetti che hanno investito milioni e milioni di euro nel corso degli anni, ma anche di tutte le piccole e medio - imprese, oggi sul punto di fallire, che operano nel mondo sanitario e che vanno avanti con totale spirito di sacrificio.

## 5. VIOLAZIONE DELL' ART. 20 DELLA L. 241/1990.

Con la circolare esplicativa gravata, l'Assessorato alla Salute ha disposto che: *“l'erogazione dei servizi sanitari nei locali esterni distaccati dalla farmacia è soggetta alla previa autorizzazione da parte dell'Azienda sanitaria territorialmente competente, che verifica i requisiti di idoneità igienico-sanitaria dei locali, l'idoneità ad assicurare il rispetto della riservatezza degli utenti, che i locali ricadano nell'ambito della sede farmaceutica di pertinenza prevista in pianta organica e che siano situati a una distanza non inferiore a duecento metri dalle altre farmacie e dai locali ove sono svolti i servizi sanitari di pertinenza di altre farmacie. ....Al fine di ottenere la suddetta autorizzazione, il rappresentante legale/ direttore della farmacia è tenuto a comunicare all'Asp territorialmente competente l'intenzione di utilizzare locali esterni distaccati dalla farmacia per l'erogazione dei servizi sanitari connessi alla “Farmacia dei Servizi”. ...Tale comunicazione deve essere seguita, **entro 60 giorni**, da apposita richiesta di autorizzazione alla quale il rappresentante legale/ direttore della farmacia allega specifico disciplinare tecnico riportante i servizi che si intendono svolgere, gli spazi ad essi destinati e le procedure operative per l'esecuzione dei servizi. L'autorizzazione è rilasciata, previa visita ispettiva, entro e non oltre 60 giorni dalla data di pubblicazione della domanda nell'Albo dell'ASP territorialmente competente e in quello del Comune ove ha sede la farmacia, ai sensi dell'articolo 1 della legge 8 novembre 1991, n. 362. Decorso tale termine, in assenza di comunicazione da parte dell'ASP territorialmente competente, l'autorizzazione si intende rilasciata”.*

L'esercizio dei servizi aggiuntivi da parte delle farmacie è condizionato all'esito positivo della visita ispettiva dell'Asp territorialmente competente.

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S. Agata M. Ilo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

**Detta autorizzazione deve essere rilasciata entro 60 giorni dall'Azienda sanitaria territorialmente competente ed in assenza di comunicazione "l'autorizzazione di intende rilasciata".**

Ebbene balza subito alla attenzione del lettore, la gravità del principio enunciato dall'Assessorato regionale. La regola del "silenzio assenso" non può trovare spazio in un ambito di rilevante importanza, in cui ad essere autorizzato è l'esercizio di prestazioni specialistiche.

**L'omessa comunicazione delle verifiche effettuate dall'azienda sulla l'idoneità igienico – sanitaria dei locali in cui erogare le prestazioni in oggetto e l'annesso principio del silenzio -assenso, in tali ipotesi è pregiudicato il diritto alla salute del cittadino a poter beneficiare di prestazioni adeguate.**

Al riguardo, l'art. 20 della l. 241/1990 prevede che "nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda" se l'amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all' articolo 2, commi 2 o 3 della stessa legge 241/1990, il provvedimento di diniego, salvo i casi di esclusione tipizzati dal comma 4 della stessa norma, tra i quali rientrano gli atti e procedimenti riguardanti la salute, per i quali occorre, dunque, che l'amministrazione concluda il procedimento con un provvedimento espresso.

I provvedimenti concernenti l'apertura di locali esterni per l'espletamento delle prestazioni specialistiche rientrano sicuramente nell'ambito della materia salute, "com'è reso evidente dal fatto che la Corte Costituzionale, senza soluzione di continuità rispetto all'interpretazione dell'originario art. 117 della Costituzione (cfr. la sentenza n. 68 del 1961), ha ritenuto che la disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico va ascritta alla materia della «tutela della salute» (cfr. sentenze n. 87 del 2006 e n. 295 del 2009). In tal senso si è espresso, il Consiglio di Stato sentenza n. 05433/2013.

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S. Agata M. llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giullic.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giullic.it)

**Sulla base di tali premesse va concluso che nel caso di specie non possa ritenersi formata la fattispecie del silenzio-assenso sull'istanza di autorizzazione della farmacia di cui trattasi.**

Per quanto sopra, dunque non può che essere richiesta espressa

## **ISTANZA CAUTELARE**

Il periculum, oltre che il fumus, risulta evidente nell'odierna fattispecie ma, ad onore del vero, è lo stesso provvedimento impugnato che si presta a plurime censure.

La parte conclusiva del provvedimento impugnato difatti prevede che ***“le presenti linee di indirizzo potranno essere soggette ad ulteriore regolamentazione, anche alla luce delle avviate riforme legislative all'esame del parlamento nazionale”***.

L'atto impugnato, difatti, **seppur qualificato come SPERIMENTALE**, è immediatamente lesivo degli interessi giuridico economici delle ricorrenti cui arreca gravi ed irreparabili pregiudizi soprattutto dal punto di vista economico, peraltro non quantificabili e non risarcibili, oltre uno sviamento della clientela e ridimensionamento della propria attività che rileva sotto il profilo di danno immateriale e mette in discussione il principio costituzionale previsto dall'art. 41 della Costituzione che tutela la libera iniziativa economica privata.

È opportuno, dunque, sospendere l'esecutività di un provvedimento che, ad oggi, risulta lesivo nei confronti delle ricorrenti e che, certamente, necessita di un'ulteriore regolamentazione che determini, in maniera netta e chiara, i limiti a cui sono poste le farmacie, i requisiti strutturali e tecnologici che le stesse devono avere (a differenza di un semplice parere igienico sanitario) e le garanzie normative che tutelino la libera concorrenza sul mercato, scongiurino le ipotesi di conflitto di interesse ed evitino, in maniera assoluta, qualsiasi forma di disparità di trattamento tra le imprese concorrenti nel mercato.

Per tutto quanto premesso ed esposto,

**SI CHIEDE**

# **STUDIO LEGALE STARVAGGI**

**Amministrativo - Civile - Penale**

**Patrocinio Giurisdizioni Superiori**

Via Marchese di Villabianca 21, Palermo, Tel. 091/7815065 - Via M. Amari, n.3/E - S.Agata M.llo (Me)

Tel. 0941/701236 - fax 0941/704554 - email: [studiolegalestarvaggi@gmail.com](mailto:studiolegalestarvaggi@gmail.com) - pec: [avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it](mailto:avvocatopaolostarvaggi@pec.giuffre.it)

- **in via cautelare**, che Codesto On.le T.A.R. sospenda l'esecutività del provvedimento impugnato, considerata anche l
- **nel merito**, accogliere il presente gravame e dichiarare illegittimo l'operato posto in essere da parte dell'Assessorato resistente;
- **conseguentemente**, dichiarare l'illegittimità dell'atto impugnato per i motivi di ricorso sopra articolati.
- **Con riserva** di proporre motivi aggiunti all'esito di tutti i provvedimenti consequenziali che verranno pubblicati successivamente nella misura in cui e se l'art. 23 del "D.D.L. *Semplificazioni*" diventerà legge sulla quale ci si riserva, sin da ora, di proporre questione di legittimità costituzionale, secondo i profili emersi dal presente atto, al fine di accertare se il provvedimento impugnato nonché l'art. 23 in parola, così come articolato, risulti o meno compatibile gli artt. 3, 41, 97 e 117 co. 2 Cost.

Con vittoria di spesa e compensi di difesa.

Si dichiara che il c.u. dovuto è pari a 650,00 euro.

Palermo, 15 luglio 2024

Avv. Paolo Starvaggi

Avv. Nunziatina Starvaggi

