

**SENTENZA DELLA CORTE
(Prima Sezione)**

1° luglio 2010 (*)

«Legislazione nazionale che disciplina gli orari di apertura e i giorni di chiusura delle farmacie – Esenzione – Potere decisionale delle autorità competenti»

Nel procedimento C-393/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con decisione 21 maggio 2008, pervenuta in cancelleria il 10 settembre 2008, nella causa

Emanuela Sbarigia

contro

Azienda USL RM/A,

Comune di Roma,

Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia,

Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. E. Levits (relatore), A. Borg Barthet, J.-J. Kasel e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

cancelliere: sig.ra R. Șereș, amministratore

viste la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 dicembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra Sbarigia, dagli avv.ti V. Cerulli Irelli e M. Di Giandomenico;
- per il Comune di Roma, dall'avv. R. Murra;
- per l'Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia, dagli avv.ti M. Luciani e I. Perego;
- per l'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma, dall'avv. S. Ciccotti;
- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra M. Russo, avvocato dello Stato;
- per il governo ellenico, dal sig. S. Spyropoulos nonché dalle sig.re Z. Chatzipavlou e V. Karra, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C. M. Wissels e dal sig. D. J. M. de Grave, in qualità di agenti;

- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer e dal sig. T. Kröll, in qualità di agenti;
 - per la Commissione europea, dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra C. Cattabriga, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 marzo 2010,
- ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 49 CE, 81 CE - 86 CE, 152 CE e 153 CE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Sbarigia, titolare di una farmacia, e l'Azienda USL «Roma A» (in prosieguo: l'«ASL RM/A»), autorità competente per il Comune di Roma, in merito alla decisione dell'ASL RM/A che respinge le istanze della sig.ra Sbarigia ai fini dell'autorizzazione a rinunciare agli orari e ai periodi di chiusura, in particolare alla chiusura annuale per ferie nell'estate 2006.

Contesto normativo

- 3 La legislazione applicabile nella causa principale è la legge regionale del Lazio 30 luglio 2002, n. 26, sulla disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* n. 23, Supplemento ordinario n. 5 del 20 agosto 2002, e GURI n. 24, Serie speciale n. 3 del 14 giugno 2003; in prosieguo: la «L.R. 26/02»).
- 4 Gli artt. 2-8 della L.R. 26/2002 fissano gli orari di apertura, il servizio volontario di guardia, il riposo settimanale e le ferie delle farmacie. Vengono imposti in particolare orari massimi di apertura, l'obbligo di chiusura nei giorni di domenica e, settimanalmente, per una mezza giornata nonché nei giorni festivi e una durata minima delle ferie.
- 5 L'art. 10 della L.R. 26/02 ha il seguente tenore:

«1. Per il Comune di Roma ciascuna [azienda sanitaria locale; in prosieguo: l'«ASL»] adotta i provvedimenti di propria competenza previsti dalla presente legge previa intesa con le altre ASL interessate.

2. Per specifici ambiti comunali l'orario settimanale di apertura al pubblico, le ferie delle farmacie urbane e la mezza giornata di riposo settimanale (...) possono essere modificati, con deliberazione della ASL territorialmente competente, d'intesa con il sindaco del comune interessato, dell'ordine provinciale dei farmacisti e delle organizzazioni sindacali provinciali delle farmacie pubbliche e private maggiormente rappresentative».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 6 La sig.ra Sbarigia è titolare di una farmacia, situata in una zona del centro storico di Roma detta del «Tridente». Tale quartiere, interamente pedonale, si trova nel cuore turistico della città.
- 7 In ragione di tale ubicazione e del rilevante aumento del numero di clienti durante i mesi di luglio e agosto, la ricorrente della causa principale in data 31 maggio 2006 ha presentato, presso l'ASL RM/A, competente per territorio, un'istanza basata sull'art. 10, comma 2, della L.R. 26/02, finalizzata a ottenere l'autorizzazione a rinunciare al periodo estivo di chiusura per ferie per il 2006. Tale istanza è stata respinta con decisione del 22 giugno 2006, impugnata dalla sig.ra Sbarigia dinanzi al giudice del rinvio.
- 8 Nelle more dell'esito di tale ricorso, con una seconda istanza del 18 ottobre 2006, la sig.ra Sbarigia ha ampliato la sua richiesta nel senso dell'esenzione dalla chiusura per ferie annuali nonché dalla chiusura nei giorni festivi

- e dell'estensione dell'orario settimanale di apertura per tutto l'anno. A tal riguardo, la sig.ra Sbarigia ha invocato il fatto che un'autorizzazione simile era stata concessa, in data 8 settembre 2006, ad un'altra farmacia, situata nei pressi della stazione ferroviaria «Termini», con la stessa particolare utenza della sua farmacia.
- 9 Anche tale istanza è stata respinta dall'ASL RM/A, con decisione del 22 marzo 2007, n. 119945/P, rispetto alla quale la sig.ra Sbarigia ha dedotto motivi aggiunti di impugnativa, formulando altresì richiesta di sospensiva.
 - 10 Con ordinanza 22 giugno 2007, il giudice del rinvio ha accolto l'istanza cautelare di sospensione dell'esecuzione della decisione del 22 marzo 2007, ai fini del suo riesame, da parte dell'ASL RM/A.
 - 11 Di conseguenza, l'ASL RM/A ha adottato la decisione del 1° agosto 2007, n. 40249, con cui, su parere sfavorevole del Comune di Roma, dell'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma nonché delle associazioni professionali Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia (in prosieguo: l'«Assiprofar») e Confservizi, ha respinto nuovamente l'istanza della ricorrente della causa principale, sulla base dell'art. 10, n. 2, della L.R. 26/02.
 - 12 La sig.ra Sbarigia ha impugnato quest'ultima decisione deducendo motivi aggiunti di ricorso nell'ambito del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio.
 - 13 Secondo il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, la connotazione del servizio farmaceutico come servizio pubblico a tutela della salute degli utenti non è sufficiente a giustificare le norme dirigenziali in tema di modalità di apertura delle farmacie. Una liberalizzazione degli orari e dell'apertura di tutti gli esercizi – peraltro raccomandata in una segnalazione del 1° febbraio 2007 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato – consentirebbe un ampliamento in generale dell'offerta a favore dell'utenza (considerato che le piante organiche assicurano una capillarità delle farmacie).
 - 14 Le disposizioni della L.R. 26/02 sembrerebbero, inoltre, eccessive ed ingiustificate. Infatti, l'interesse pubblico e le esigenze sottese al servizio farmaceutico sarebbero certamente meglio garantiti dalla liberalizzazione delle modalità di apertura delle farmacie, utili allo sviluppo della concorrenza.
 - 15 Il giudice del rinvio dubita, pertanto, della compatibilità delle restrizioni in questione, da una parte, con i principi del diritto comunitario in materia di libera concorrenza delle imprese nonché, dall'altra, con l'azione dell'Unione europea diretta al miglioramento e alla tutela della salute. In particolare, a suo giudizio, in contrasto con tale obiettivo, il quadro legislativo relativo all'organizzazione del servizio farmaceutico attualmente in vigore nella Regione Lazio osta ad un contributo efficace alla tutela della salute pubblica.
 - 16 Alla luce di quanto sopra, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le due questioni pregiudiziali seguenti:
 - «1) Se sia compatibile con i principi comunitari di tutela della libera concorrenza e della libera prestazione dei servizi, di cui, tra l'altro, agli artt. 49 [CE] e 81 [CE - 86 CE], l'assoggettamento delle farmacie ai sopra specificati divieti di poter rinunciare alle ferie annuali e di poter rimanere liberamente aperte anche oltre i limiti di apertura massima attualmente consentiti dalle disposizioni sopra specificate di cui alla [L.R. 26/02], e il necessario assoggettamento altresì, ai sensi dell'art. 10 comma 2 della stessa L.R., per poter ottenere nel Comune di Roma la deroga ai divieti suddetti, alla previa discrezionale valutazione dell'Amministrazione (effettuata d'intesa con gli enti e organismi specificati nel medesimo articolo) della specificità dell'ambito comunale di ubicazione delle farmacie richiedenti.
 - 2) Se sia compatibile con gli artt. 152 [CE] e 153 [CE] l'assoggettamento del servizio pubblico farmaceutico, benché finalizzato alla tutela della salute degli utenti, a condizioni di limitazione o divieto, come quelle stabilite dalla L.R. n. 26/2002, della possibilità di incremento orario, giornaliero, settimanale ed annuale del periodo di apertura dei singoli esercizi farmaceutici».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 17 Nelle loro osservazioni scritte, i governi italiano ed ellenico mettono in dubbio la ricevibilità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale. All'udienza, l'Assiprofar e, implicitamente, l'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma hanno espresso la stessa opinione.
- 18 In particolare, il governo italiano sostiene che il giudice del rinvio non fornisce alcuna precisazione in merito agli elementi in fatto e in diritto che l'hanno portato a interrogarsi sulla compatibilità della disposizione nazionale pertinente con le disposizioni del Trattato CE da esso menzionate. Il governo ellenico, l'Assiprofar e l'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma affermano, da parte loro, che, in mancanza di elementi transfrontalieri, le questioni pregiudiziali non presentano alcun legame con il diritto dell'Unione.
- 19 Va ricordato a tale proposito che spetta soltanto ai giudici nazionali cui è stata sottoposta la controversia e che devono assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopongono alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (v., in particolare, sentenza 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 20 Ne consegue che le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto, da parte della Corte, di una domanda proposta da un giudice nazionale è quindi possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi in fatto e in diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in tal senso, sentenze 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 25, nonché 7 giugno 2007, cause riunite da C-222/05 a C-225/05, van der Weerd e a., Racc. pag. I-4233, punto 22).
- 21 Ebbene, con riferimento all'eccezione di irricevibilità sollevata dal governo italiano, occorre constatare che la decisione del giudice del rinvio descrive a sufficienza il contesto normativo e di fatto del procedimento principale, e che le indicazioni fornite dal giudice del rinvio permettono di determinare la portata delle questioni sollevate. Questa decisione ha, dunque, offerto agli interessati una possibilità effettiva di presentare osservazioni conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia, come testimonia del resto il contenuto delle osservazioni sottoposte alla Corte.
- 22 Ne consegue che l'eccezione in esame non può essere accolta.
- 23 Quanto poi agli argomenti invocati dall'Assiprofar, dall'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma e dal governo ellenico, a giudizio dei quali tutti gli elementi della causa principale sono limitati ad un solo Stato membro, occorre ricordare che da una giurisprudenza costante della Corte emerge che la risposta di quest'ultima può risultare utile al giudice del rinvio anche in simili circostanze, in particolare nell'ipotesi in cui il diritto nazionale gli imponga di riconoscere ad un cittadino gli stessi diritti di cui godrebbe un cittadino di un altro Stato membro, in base al diritto dell'Unione, nella medesima situazione (v., in particolare, sentenze 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 29; Cipolla e a., cit., punto 30, nonché 1° giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Pérez e Chao Gómez, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 36).
- 24 Nel caso di specie, l'ipotesi evocata nella giurisprudenza citata al precedente punto della presente sentenza riguarda, nell'ambito della causa principale, i diritti di cui un cittadino di uno Stato membro potrebbe godere in base al diritto dell'Unione se si trovasse nella stessa situazione della sig.ra Sbarigia, quale gestore di una farmacia in un'area municipale specifica del Comune di Roma e destinatario di una decisione dell'amministrazione nazionale competente che applica l'art. 10, comma 2, della L.R. 26/02 in merito ad un'istanza che non mette assolutamente in discussione il sistema generale della regolamentazione degli orari di apertura e delle ferie delle farmacie disciplinato da tale legge nazionale, ma che è finalizzata unicamente ad ottenere l'autorizzazione a rinunciare a qualsiasi periodo di chiusura, a titolo di deroga rispetto al suddetto regime generale.
- 25 In tal senso, alla luce delle specifiche circostanze della causa principale, risulta evidente che l'interpretazione dell'art. 49 CE, richiesta dal giudice del rinvio nella sua decisione, non è pertinente ai fini della soluzione della causa principale.

- 26 Difatti, come l'avvocato generale ha osservato ai paragrafi 72 e 73 delle sue conclusioni, da una giurisprudenza costante emerge che un cittadino di uno Stato membro che, in maniera stabile e continua, esercita un'attività professionale in un altro Stato membro è soggetto al capo del Trattato CE relativo al diritto di stabilimento e non a quello relativo ai servizi (v., in particolare, sentenze 21 giugno 1974, causa C-2/74, Reyners, Racc. pag. 631, punto 21, e 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 28).
- 27 Del resto, relativamente proprio alla libertà di stabilimento – benché il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio non abbia espressamente chiesto alla Corte di interpretare l'art. 43 CE – è manifesto che nemmeno l'interpretazione di tale articolo è pertinente nel contesto della causa pendente dinanzi al giudice del rinvio.
- 28 Infatti, nel caso di specie, come già sottolineato al punto 23 della presente sentenza, la farmacia interessata è una struttura stabile nell'area pedonale del centro della città di Roma, il cui titolare, per ipotesi cittadino di un altro Stato membro, si troverebbe già ad esercitare un'attività lavorativa continua. Pertanto, con tutta evidenza l'esercizio del diritto di stabilimento sancito dall'art. 43 CE non è in questione nella causa principale.
- 29 Ciò premesso, va constatato che le altre disposizioni del diritto comunitario in materia di concorrenza di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, in particolare gli artt. 81 CE - 86 CE, risultano, del pari, manifestamente inapplicabili in un contesto quale quello del procedimento principale.
- 30 Infatti, in primo luogo, va constatato che gli artt. 83 CE - 85 CE sono del tutto inconferenti nel contesto della controversia di cui il giudice del rinvio è stato investito, poiché si tratta o di disposizioni con carattere meramente procedurale (artt. 83 CE e 85 CE) o di disposizioni transitorie (art. 84 CE).
- 31 In secondo luogo, quanto agli artt. 81 CE e 82 CE, se è pur vero che essi riguardano esclusivamente la condotta delle imprese e non disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, resta il fatto che tali articoli, letti in combinato disposto con l'art. 10 CE, che instaura un dovere di collaborazione, obbligano gli Stati membri a non adottare o a mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese (v. sentenza Cipolla e a., cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 A tal proposito, risulta tuttavia manifesto che la normativa nazionale in esame nella causa principale, relativa all'eventuale concessione di una deroga per quanto concerne i periodi di apertura di una farmacia situata in una specifica zona municipale del Comune di Roma, non è idonea, di per sé o con la sua applicazione, a pregiudicare il commercio tra Stati membri ai sensi degli artt. 81 CE e 82 CE (v., ex contrario, sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereniging van Cementhandelaren/Commissione, Racc. pag. 977, punto 29; 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Racc. pag. I-5889, punti 14 e 15, nonché 19 febbraio 2002, causa C-35/99, Arduino, Racc. pag. I-1529, punto 33).
- 33 Conseguentemente, si deve considerare che, con riferimento ai citati artt. 81 CE e 82 CE, la prima questione sollevata dal giudice del rinvio è irricevibile.
- 34 In terzo luogo, il fatto che tali disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza non siano applicabili nella causa principale comporta che non lo è nemmeno l'art. 86 CE.
- 35 Per quanto riguarda l'art. 28 CE, evocato da alcuni interessati che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, si deve constatare, per completezza, che, per i motivi evocati al punto 32 della presente sentenza, vanno senz'altro esclusi anche un pregiudizio al commercio tra Stati membri e, pertanto, un eventuale ostacolo alla libera circolazione delle merci.
- 36 Ne consegue, pertanto, che l'interpretazione dell'art. 28 CE non è pertinente ai fini della soluzione della controversia di cui è stato investito il giudice del rinvio.
- 37 Quanto, infine, agli artt. 152 CE e 153 CE, richiamati dal giudice del rinvio nella sua seconda questione, basta rilevare che, come affermato dall'avvocato generale ai paragrafi 48-51 delle sue conclusioni, nonché sottolineato da quasi tutti gli interessati che hanno sottoposto osservazioni nel presente procedimento, tali articoli sono rivolti agli organi dell'Unione e agli Stati membri, ed è evidente che non possono essere invocati al fine di far esaminare la conformità di misure nazionali al diritto dell'Unione.

- 38 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame dev'essere ritenuta irricevibile.

Sulle spese

- 39 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con decisione 21 maggio 2008 è irricevibile.

Firme