

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA  
DEL TRIBUNALE E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA  
DELL'UNIONE EUROPEA  
(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)**

**(Dicembre 2013)**

**Unione europea, Aiuti di Stato.**

**Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, Sentenza 5 dicembre 2013, nelle cause riunite da C-159/12 a C-161/12**

*L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che non consente a un farmacista, abilitato e iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di distribuire al dettaglio, nella parafarmacia di cui è titolare, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente.*

**Il divieto, previsto dalla legge italiana, di vendere in parafarmacia medicinali soggetti a prescrizione è conforme al diritto dell'Unione europea.**

**1. Il caso esaminato dalla Corte.**

Le sig.re Venturini, Gramegna e Muzzio, tre farmaciste abilitate, iscritte all'ordine professionale dei farmacisti di Milano, hanno chiesto l'autorizzazione a vendere, nelle rispettive parafarmacie, medicinali soggetti a prescrizione medica ma che sono interamente a carico del cliente. Le aziende sanitarie locali (ASL) nonché il Ministero della Salute hanno respinto tali domande, in quanto la normativa nazionale autorizza la vendita di simili medicinali solo nelle farmacie.

Esse hanno quindi adito il Tribunale amministrativo regionale per la Regione Lombardia, affermando che tale rigetto era contrario al diritto dell'Unione.

Il T.A.R. Milano (Lombardia) sez. III, con ord. 22/03/2012 n.897 ha sollevato questione pregiudiziale di interpretazione dell'art. 49 ss. tFUE chiedendo alla Corte di giustizia se il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea osti ad una normativa che non consente al farmacista, abilitato ed iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia ricompresa nella «pianta organica», di vendere, nella parafarmacia di cui sia titolare, i farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono posti a carico del Servizio sanitario nazionale ma interamente a carico dell'acquirente.

v. Rocco Cifarelli , *Il servizio farmaceutico italiano di nuovo al vaglio della corte di giustizia*, in *Giurisprudenza di Merito*, fasc.7-8, 2012, pag. 1694.

**2. La disciplina in materia di parafarmacie.**

In Italia, la prestazione di servizi farmaceutici può essere esercitata solo attraverso farmacie comunali oppure a mezzo di concessione governativa ai privati farmacisti. Lo stabilimento delle farmacie sul territorio è oggetto di un regime di pianificazione in forza del quale l'apertura di una

nuova farmacia è subordinata al rilascio di una previa autorizzazione e le farmacie ivi presenti sono limitate a un numero massimo e ripartite in modo equilibrato sul territorio, conformemente alla «pianta organica». Tale regime è diretto – da un lato – ad evitare il rischio che le farmacie si concentrino unicamente nelle zone commercialmente più attraenti e a garantire a ciascuna di loro una quota di mercato e – dall'altro – a soddisfare il fabbisogno di medicinali su tutto il territorio.

Dal 2006 (l. n. 248/2006 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223,) è stata consentita l'apertura di parafarmacie, autorizzate a vendere medicinali non soggetti a prescrizione medica con accesso alla pubblicità destinata al pubblico e il cui costo è a carico del cliente.

Il divieto di vendita di farmaci sottoposti ad obbligo di ricetta medica non soggetti a rimborso S.s.n., è previsto dall'art. 5 del d.l. 223/2006, conv. dalla l. n. 248 del 2006 (peraltro confermata dal recente art. 32 d.l. n. 201 del 2011, conv. con modificazioni, in l. 22 dicembre 2011 n. 214).

Il T.A.R. Reggio Calabria sez. I (ord., 09/05/2012 n. 333) ha recentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1 d.l. n. 223 del 2006, conv., con modificazioni, nella l. n. 248 del 2006, per contrasto con gli art. 3 e 41 cost., nella parte in cui non prevede per le parafarmacie la possibilità di vendere anche i farmaci con l'obbligo di prescrizione medica ma non soggetti a rimborso da parte del servizio Sanitario Nazionale di cui all'art. 8 comma 10 lett. c) l. n. 537 del 1993 (cd. farmaci di classe C). Ed infatti se il legislatore ha ritenuto che i farmacisti delle cd. parafarmacie possono, in piena autonomia, vendere i farmaci che non necessitano di ricetta medica, ritenendo che tali soggetti siano muniti di conoscenze scientifiche e di professionalità adeguate ad esercitare tale incombenza, non si vedono le ragioni per cui gli stessi soggetti non possano vendere i farmaci di cd. fascia C, la cui utilizzabilità da parte di uno specifico cliente dipende non da un'esclusiva valutazione del farmacista, ma da un controllo "a monte", affidato al medico che ha effettuato la prescrizione. Inoltre, la compressione dell'esercizio dell'attività economica non si giustifica neppure sotto il profilo del controllo della spesa pubblica, dal momento che i farmaci di cui si discute (cd. fascia C) sono a carico del cliente, non gravando, dunque, sulle finanze pubbliche.

### **3. La decisione della Corte.**

Nella sua sentenza, la Corte ricorda anzitutto che la ripartizione geografica delle farmacie e il monopolio della dispensa dei medicinali sono di competenza degli Stati membri. Essa rileva inoltre che dal contesto giuridico nazionale risulta che un farmacista che intenda stabilirsi in Italia come titolare di una parafarmacia sarà escluso dai benefici economici derivanti dal mercato dei medicinali soggetti a prescrizione medica e che vengono pagati interamente dall'acquirente, la cui vendita è riservata alle farmacie.

Tale normativa, che può ostacolare e scoraggiare lo stabilimento sul territorio italiano di un farmacista, cittadino di un altro Stato membro, che intenda ivi gestire una parafarmacia, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento.

Tuttavia, essa può essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale.

La normativa italiana persegue l'obiettivo di garantire alla popolazione un rifornimento di medicinali sicuro e di qualità, il quale rientra nell'obiettivo più generale di tutela della salute.

Al riguardo, la Corte ricorda che un regime di pianificazione può rivelarsi indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate.

Se fosse consentito vendere nelle parafarmacie determinati medicinali soggetti a prescrizione medica, ciò equivarrebbe a commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale, con il rischio che le parafarmacie si concentrino nelle località considerate più redditizie e che le farmacie situate in tali località vedano diminuire la propria clientela e subiscano una perdita di reddito. Questa situazione potrebbe quindi causare una diminuzione della

qualità del servizio che le farmacie forniscono al pubblico e comportare perfino la chiusura definitiva di alcune di esse: una penuria di farmacie in determinate parti del territorio condurrebbe allora ad un approvvigionamento di medicinali inadeguato quanto a sicurezza e a qualità. La Corte sottolinea, inoltre, che ogni Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Il sistema italiano, che non consente alle parafarmacie di vendere farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente, riduce il rischio di una penuria di farmacie in modo proporzionato all'obiettivo di garantire un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità.

[Link al testo della sentenza](#)

### **Unione europea, Diritto di Asilo.**

#### **Corte giustizia dell'Unione Europea, Grande sezione, sentenza 10 dicembre 2013, nella Causa C-394/12**

*L'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, dev'essere interpretato nel senso che, nelle circostanze in cui uno Stato membro abbia accettato la presa in carico di un richiedente asilo in applicazione del criterio di cui all'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento, vale a dire, quale Stato membro del primo ingresso del richiedente asilo nel territorio dell'Unione europea, tale richiedente può contestare la scelta di tale criterio soltanto deducendo l'esistenza di carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro che costituiscono motivi seri e comprovati di credere che detto richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Corte si è così pronunciata in merito alla richiesta di asilo presentata da una cittadina somala avanti le autorità austriache e da queste respinta).*

[Link al testo della sentenza](#)

### **Unione europea, Diritti fondamentali.**

#### **Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 12 Dicembre 2013, nella causa C 267/12**

*L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione di un contratto collettivo, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, a termini della quale a un lavoratore dipendente unito in un patto civile di solidarietà con una persona del medesimo sesso sono negati benefici, segnatamente giorni di congedo straordinario e premio stipendiale, concessi ai dipendenti in occasione del loro matrimonio, quando la normativa nazionale dello Stato membro interessato non consente alle persone del medesimo sesso di sposarsi, allorché, alla luce della*

*finalità e dei presupposti di concessione di tali benefici, detto lavoratore si trova in una situazione analoga a quella di un lavoratore che contragga matrimonio.*

(Rif. normativi: Direttiva 2000/78/CE)

## **Unione Europea, Immigrazione.**

### **Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione Sentenza 19 dicembre 2013, nella causa C 84/12.**

*Gli articoli 23, paragrafo 4, 32, paragrafo 1, e 35, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), devono essere interpretati nel senso che le autorità competenti di uno Stato membro, in esito all'esame di una domanda di visto uniforme, possono rifiutare il rilascio di un simile visto a un richiedente soltanto nel caso in cui possa essergli opposto uno dei motivi di rifiuto di visto elencati in tali disposizioni. Dette autorità, quando esaminano tale domanda, dispongono di un ampio margine discrezionale per quanto riguarda le condizioni di applicazione di tali disposizioni e la valutazione dei fatti rilevanti, al fine di stabilire se al richiedente possa essere opposto uno di tali motivi di rifiuto*

*L'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento n. 810/2009, in combinato disposto con l'articolo 21, paragrafo 1, dello stesso, deve essere interpretato nel senso che l'obbligo delle autorità competenti di uno Stato membro di rilasciare un visto uniforme presuppone che non vi siano ragionevoli dubbi circa l'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto, considerata la situazione generale del paese di residenza del richiedente e le sue caratteristiche proprie, accertate alla luce delle informazioni da lui fornite.*

*Il regolamento n. 810/2009 deve essere interpretato nel senso che non osta a una disposizione della normativa di uno Stato membro, quale quella controversa nel procedimento principale, la quale prevede che, allorché ricorrono le condizioni di rilascio previste da tale regolamento, le autorità competenti abbiano il potere di rilasciare un visto uniforme al richiedente, senza precisare che vi sono obbligate, purché una disposizione del genere possa essere interpretata in modo conforme agli articoli 23, paragrafo 4, 32, paragrafo 1, e 35, paragrafo 6, di detto regolamento.*

Rif. Normativi: Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti). Si tratta di un visto uniforme per i transiti o per soggiorni previsti, non superiori a tre mesi su un periodo di sei mesi, nel territorio degli Stati membri.

[Link al testo della sentenza](#)

## **Unione Europea, Aiuti di Stato**

### **Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione Sentenza 19 dicembre 2013, nella causa C-262/12**

*L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che un meccanismo di compensazione integrale dei costi supplementari imposti a talune imprese in conseguenza di un obbligo di acquisto dell'energia elettrica di origine eolica ad un prezzo superiore a quello di*

*mercato, il cui finanziamento grava su tutti i consumatori finali di energia elettrica nel territorio nazionale, come quello risultante dalla legge n. 2000-108, del 10 febbraio 2000, relativa alla modernizzazione e allo sviluppo del servizio pubblico dell'energia elettrica, quale modificata dalla legge n. 2006-1537, del 7 dicembre 2006, relativa al settore dell'energia, costituisce un intervento effettuato mediante risorse statali.*

**Il meccanismo francese di compensazione dei costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici è aiuto dello Stato effettuato mediante risorse statali**

Secondo il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia, una misura costituisce «aiuto di Stato» se sussistono cumulativamente quattro condizioni: 1) si deve trattare di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali; 2) tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra gli Stati membri; 3) esso deve concedere un vantaggio al suo beneficiario e, 4) deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza

La normativa francese prevede un obbligo di acquisto dell'energia elettrica di origine eolica a favore di coloro che la producono sul territorio nazionale. I soggetti obbligati all'acquisto sono i distributori che gestiscono la rete alla quale è allacciato l'impianto, vale a dire Électricité de France («EDF») ed i distributori non nazionalizzati, che sono tenuti ad acquistare l'energia suddetta ad un prezzo superiore a quello di mercato. Di conseguenza, tale modalità di finanziamento genera costi supplementari per i distributori di energia elettrica.

In passato, i costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto erano oggetto di una compensazione mediante un fondo di servizio pubblico di produzione di energia elettrica, gestito dalla Caisse des dépôts et des consignations (Cassa depositi e prestiti, «CDC») e alimentato dai contributi dovuti dai produttori, dai fornitori e dai distributori menzionati dalla legge<sup>1</sup>.

In seguito a modifica<sup>2</sup>, la normativa nazionale prevede ormai che i costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto siano oggetto di una compensazione integrale, finanziata mediante contributi dovuti dai consumatori finali di energia elettrica stabiliti nel territorio nazionale.

L'associazione Vent De Colère ! Fédération nationale e altri undici ricorrenti hanno adito il Conseil d'État in quanto ritengono che il meccanismo di finanziamento dell'acquisto dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici, istituito dalla normativa francese modificata, costituisca un aiuto di Stato ai sensi del diritto dell'Unione. Dinanzi al giudice nazionale, essi chiedono quindi l'annullamento della normativa ministeriale del 2008 che fissa le condizioni di acquisto dell'energia eolica.

Secondo il Conseil d'État, l'acquisto dell'energia elettrica prodotta dagli impianti che usano l'energia meccanica del vento ad un prezzo superiore al suo valore di mercato costituisce un vantaggio che può incidere sugli scambi tra Stati membri ed avere un impatto sulla concorrenza.

Esso chiede alla Corte se il nuovo meccanismo di finanziamento istituito dalla normativa francese debba essere considerato un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali.

Nella sentenza in esame, la Corte risponde che il nuovo meccanismo di compensazione integrale dei costi supplementari imposti alle imprese in conseguenza di un obbligo di acquisto dell'energia elettrica di origine eolica ad un prezzo superiore a quello di mercato, il cui finanziamento grava su tutti i consumatori finali di energia elettrica, costituisce un intervento effettuato mediante risorse statali. La qualificazione definitiva di tale misura come «aiuto di Stato» spetterà al Conseil d'État.

La Corte ricorda che i vantaggi sono qualificati come aiuti ai sensi del Trattato<sup>3</sup>, da un lato, se sono stati concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, se sono imputabili allo Stato.

<sup>1</sup> La legge n. 2000-108, del 10 febbraio 2000, relativa alla modernizzazione e allo sviluppo del servizio pubblico dell'energia elettrica (JORF dell'11 febbraio 2000, pag. 2143).

<sup>2</sup> La legge n. 2000-108 è stata modificata dalla legge n. 2003-8 del 3 gennaio 2003 (JORF del 4 gennaio 2003, pag. 265) e dalla legge n. 2005-781 del 13 luglio 2005 (JORF del 14 luglio 2005, pag. 11570).

Essa constata, in primo luogo, che il nuovo meccanismo di compensazione è imputabile allo Stato francese. Infatti, le autorità pubbliche francesi devono essere ritenute coinvolte nell'adozione del meccanismo, poiché esso è stato istituito per via legislativa.

In secondo luogo, il nuovo meccanismo di compensazione costituisce un vantaggio concesso mediante risorse statali.

La Corte sottolinea che un vantaggio, pur non comportando un trasferimento di risorse statali, può essere qualificato come aiuto di Stato se viene concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali. Invero, la nozione di «intervento effettuato mediante risorse statali» mira ad includere, oltre ai vantaggi concessi direttamente dallo Stato, anche quelli concessi mediante un ente pubblico o privato, designato da tale Stato al fine di gestire l'aiuto<sup>4</sup>.

Nella specie, per quanto riguarda la natura statale delle risorse, la Corte rileva che le somme volte a compensare i costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto gravante sulle imprese sono riscosse presso l'insieme dei consumatori finali di energia elettrica sul territorio francese ed affidate ad un ente pubblico, la CDC.

Inoltre, l'importo del contributo gravante su ogni consumatore finale di energia elettrica viene fissato annualmente mediante decreto ministeriale. Orbene, come già statuito dalla Corte, fondi alimentati mediante contributi obbligatori imposti dalla legislazione nazionale, gestiti e ripartiti conformemente a tale legislazione, possono essere considerati risorse statali.

Per quanto attiene al controllo esercitato dalla CDC, la Corte rileva che i fondi transitano per la CDC, che raccoglie le somme riscosse su un conto specifico prima di trasferirle agli operatori interessati, intervenendo in tal modo come intermediaria nella gestione dei fondi di cui trattasi. Essa è espressamente incaricata dallo Stato francese, quale persona giuridica di diritto pubblico, di eseguire prestazioni di gestione amministrativa, finanziaria e contabile per conto della Commission de régulation de l'énergie (Commissione per la regolamentazione dell'energia - autorità amministrativa indipendente incaricata di vigilare sul corretto funzionamento del mercato dell'energia elettrica e del gas in Francia).

Di conseguenza, gli importi gestiti dalla CDC vanno considerati soggetti a controllo pubblico<sup>6</sup>, a disposizione dunque delle autorità francesi.

La Corte precisa che la sentenza odierna deve essere distinta dalla sentenza del 13 marzo 2001, *PreussenElektra* (C-379/98), in cui è stato dichiarato che non si può considerare come intervento effettuato mediante risorse statali l'obbligo, imposto a imprese private di fornitura di energia elettrica, di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili, nei limiti in cui esso non determina alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica. Inoltre, le imprese private non erano incaricate dalla Germania di gestire una risorsa statale, ma erano vincolate ad un obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie proprie. Di conseguenza, i fondi non potevano essere considerati una risorsa statale poiché in nessun momento erano sotto controllo pubblico e non esisteva alcun meccanismo, posto in essere e disciplinato dalla Germania, di compensazione dei costi supplementari derivanti da tale obbligo di acquisto e con il quale lo Stato garantiva a tali operatori privati la copertura integrale dei suddetti costi supplementari.

[Link al testo della sentenza](#)

---

<sup>3</sup> Articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte del 22 marzo 1977, *Steinike e Weinlig* (78/76).