



Roma, 27/02/2026

Ufficio: DAR/DC  
Protocollo: 202602038/A.G.  
Oggetto: **Sentenza Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1111/2026: nuovi orientamenti sulla pianificazione farmaceutica territoriale.**

Circolare n. 15766  
SS  
8.4  
IFO SI

AI PRESIDENTI DEGLI ORDINI  
DEI FARMACISTI  
e p.c. AI COMPONENTI IL COMITATO  
CENTRALE DELLA F.O.F.I.  
  
LORO SEDI

***Consiglio di Stato, sentenza n. 1111/2026:  
dal concetto formalistico di pianta organica alla programmazione territoriale  
funzionale al soddisfacimento dei bisogni della popolazione***

Si informa che il Consiglio di Stato, sez. III, con sentenza n. 1111/2026, pubblicata il 11 febbraio 2026 ([clicca qui](#)), in riforma della sentenza del TAR Campania, si è espresso in merito ad una complessa controversia relativa alla localizzazione di una nuova sede farmaceutica nel Comune di Teverola ed il presunto sconfinamento di questa nella zona di pertinenza di un'altra farmacia.

I Giudici di secondo grado, discostandosi dall'orientamento del Giudice di prime cure, ha sancito il superamento del concetto "*eccessivamente formalistico*" di pianta organica in favore di una nozione dinamica di programmazione territoriale del servizio farmaceutico, flessibile e funzionale all'effettivo soddisfacimento dei bisogni della popolazione.

Sul punto, l'Organo giudicante ha rimarcato che il D.L. n. 1/2012 (cd. "Cresci Italia") "*ha introdotto significative misure di snellimento e semplificazione nella legislazione farmaceutica soppiantando, inter alia, l'ormai obsoleto concetto di **pianta organica** delle farmacie con una nozione più flessibile di programmazione territoriale funzionale al soddisfacimento delle esigenze della popolazione residente (criterio demografico)*" e, segnatamente, nell'incidere sull'art. 2 della legge n. 475 del 1968, il suddetto decreto ha stabilito che il Comune, al fine di assicurare una

maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, sentito l'azienda sanitaria e l'Ordine territoriale *“identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate”*.

Tale approccio, che sancisce il superamento del dato formale della pianta organica, si pone in linea di continuità con il precedente orientamento della medesima sezione, in base al quale *“secondo la giurisprudenza consolidatasi dopo la riforma del 2012, il concetto di "pianta organica" è stato superato, non essendo più richiesta una rigorosa perimetrazione del territorio ove collocare la sede farmaceutica di nuova istituzione, con l'indicazione, cioè, dei precisi confini, essendo sufficiente anche la mera indicazione della località/zona in cui è ubicata la farmacia. Si è osservato sul punto che, sul piano terminologico, attualmente appare essere stata abbandonata persino la nozione di zona, sostituita sempre più spesso dal concetto di ambito di pertinenza, inteso come area di utenza che la farmacia è deputata a servire (cfr. Cons. di Stato, sez. III, 29 gennaio 2018, n. 613). Ciò significa che la funzione della perimetrazione è quella di fornire uno strumento per consentire la localizzazione della farmacia all'interno della propria zona (oltre che a distanza di almeno 200 metri dalle altre già insediate), rispettando un disegno di massima volto ad assicurare, attraverso la diffusione degli esercizi sul territorio, una ottimale accessibilità al servizio farmaceutico, essendo poi gli utenti liberi di rivolgersi a qualsiasi esercizio di loro preferenza (cfr. Cons. di Stato, sez. III, 12 aprile 2023 n. 3665). Ne consegue che il criterio prioritario è divenuto quello dell'equa distribuzione sul territorio, mentre nulla si dice a proposito della definizione esatta dei confini di ciascun esercizio; anzi, nella terminologia usata è venuto meno anche il termine sede sostituito dal termine zona, lasciando supporre che ciò abbia una valenza non solo lessicale e formale, ma di tipo sostanziale”*. (Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 6141/2024).

La programmazione territoriale, dunque, pur non assegnando una precisa ubicazione a ciascuna farmacia, assegna *“una porzione di territorio (sede farmaceutica), più o meno ampia, definita sommariamente attraverso le indicazioni che richiamano a località, frazioni, quartieri et similia, ove l'aspetto prevalente, salvo il limite della distanza legale minima, è essenzialmente l'idoneità della sede prescelta a soddisfare le esigenze della popolazione residente”* (Cons. Stato, sez. III, 23 febbraio 2024, n. 1779).

Secondo l'esegesi ormai consolidata, pertanto, l'esercizio del potere pianificatorio comunale non avviene secondo un criterio rigorosamente geocartografico bensì per zone di pertinenza che individuano bacini di utenza, *“salvo ovviamente la pianificazione comunale non ritenga motivatamente di dover delimitare in modo rigoroso tali confini”*.

Nel solco di tale ricostruzione, il Consiglio di Stato ha richiamato un conferente riferimento giurisprudenziale secondo cui *“la necessità che si faccia riferimento non alla mera fissazione di confini fra zone riservate alle singole farmacie, bensì all'equilibrio dell'offerta fra le diverse aree, e la circostanza che la medesima via sia stata esplicitata come linea di confine tra due aree di pertinenza di due farmacie, senza specificazione circa la riferibilità all'una o all'altra sede e*

*senza specificazione dei numeri civici (senza specificazioni di alcun tipo, a dire il vero), comporta che non possa applicarsi il criterio della mezzeria, come vorrebbe l'appellante, ma che quella via sia da considerarsi "promiscua", ascrivibile, quindi, "ambo i lati" indifferentemente all'una e all'altra sede, con l'obbligo di rispettare la distanza minima legale dei 200 metri" (Cons. Stato, sez. III, 2 maggio 2022, n. 3410).*

Il Consiglio di Stato, in conclusione, ha chiarito che per pianificare correttamente può bastare anche la sola indicazione della località/zona in cui sorgerà la farmacia, in quanto *“la collocazione della nuova sede farmaceutica in area già servita da preesistenti esercizi non è di per sé illegittima, laddove giustificata dall'entità della popolazione interessata, poiché, se è vero che l'aumento delle farmacie risponde allo scopo di estendere il servizio farmaceutico alle zone meno servite, è altresì vero che tale indicazione non è tassativa né esclusiva, stante il prioritario criterio dell'equa distribuzione sul territorio” (v., ex multis, Cons. St., sez. III, 27 agosto 2014, n. 4391).*

IL SEGRETARIO  
(Dr. Maurizio Pace)

IL PRESIDENTE  
(Dr. Andrea Mandelli)