



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NILS WAHL  
presentate il 12 marzo 2015<sup>1</sup>

**Causa C-497/12**

**Davide Gullotta**  
**Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas**  
**contro**  
**Ministero della Salute**  
**Azienda Sanitaria Provinciale di Catania**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Italia)]

«Domande di pronuncia pregiudiziale — Competenza della Corte — Ammissibilità delle questioni — Elementi di fatto del procedimento principale circoscritti all'interno di uno Stato membro — Ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Libertà di stabilimento — Sanità pubblica — Parafarmacie»

1. Nella sua giurisprudenza la Corte ha costantemente sottolineato che il procedimento pregiudiziale costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere la controversia che essi sono chiamati a dirimere<sup>2</sup>. La Corte ha altresì sottolineato lo spirito di cooperazione connotato a tale procedura, che implica che i giudici nazionali tengano presente il compito affidato alla Corte, che è quello di assisterli nell'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche<sup>3</sup>.

2. I suddetti principi assumono un significato ancora maggiore oggi, essendo la Corte chiamata, anno dopo anno, a pronunciare un numero di decisioni senza precedenti, la maggior parte delle quali riguarda proprio domande di pronuncia pregiudiziale<sup>4</sup>. In relazione ad alcune domande di pronuncia pregiudiziale, la Corte è chiamata ad interpretare disposizioni riguardanti nuove aree del diritto dell'Unione, mentre, in altri casi, essa deve applicare principi chiave dell'ordinamento giuridico dell'UE a nuove fattispecie che possono sollevare questioni particolarmente delicate sotto il profilo etico o sociopolitico<sup>5</sup>.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — V., ad esempio, sentenze *The Chartered Institute of Patent Attorneys* (C-307/10, EU:C:2012:361, punto 31) e *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 65). V. anche sentenza *Meilicke* (C-83/91, EU:C:1992:332, punto 22).

3 — V., tra le tante, sentenze *Kamberaj* (C-571/10, EU:C:2012:233, punto 41); *Zurita García e Choque Cabrera* (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, punto 36), nonché *Schneider* (C-380/01, EU:C:2004:73, punto 23).

4 — Negli ultimi anni, si è registrato un costante incremento delle cause in entrata. Tale fenomeno ha raggiunto il suo apice nel 2013, l'anno in cui la Corte ha emesso il numero di sentenze più elevato di sempre ed è stata altresì destinataria del numero di nuove cause più elevato di sempre. In quell'anno le domande di pronuncia pregiudiziale hanno rappresentato circa il 60% di tali cause (v. Relazione annuale della Corte per l'anno 2013).

5 — Solo per menzionarne alcune, sentenze *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756); *Z.* (C-363/12, EU:C:2014:159); *D.* (C-167/12, EU:C:2014:169); *International Stem Cell Corporation* (C-364/13, EU:C:2014:2451), nonché *Gauweiler e a.* (C-62/14, ancora pendente).

3. Benché la Corte sia stata in passato piuttosto restia nel negare la propria competenza ai sensi dell'articolo 267 TFUE e abbia assunto un atteggiamento generoso nel valutare l'ammissibilità delle domande, ci si potrebbe chiedere se la Corte non debba ora adottare un approccio più rigoroso al riguardo. Come osservato in una precedente occasione, il significativo ampliamento della giurisdizione della Corte per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, insieme all'allargamento dell'Unione europea nell'ultimo decennio, potrebbe avere un impatto importante sulla capacità della Corte di trattare le cause con la dovuta celerità, pur mantenendo inalterata la qualità delle decisioni<sup>6</sup>.

4. La presente causa offre, a mio avviso, l'opportunità per fornire ulteriori chiarimenti sulla giurisprudenza della Corte riguardante i suddetti aspetti, richiamando l'attenzione su alcune recenti pronunce della Corte che sembrano indicare taluni sviluppi. Ritengo che tali sviluppi siano in linea con l'analisi suggerita nelle presenti conclusioni.

## I – Contesto normativo

5. In Italia, la legge n. 468/1913 ha definito la prestazione di servizi farmaceutici come un'«attività primaria dello Stato», che poteva essere esercitata solo attraverso le farmacie comunali oppure a mezzo di concessione governativa ai privati farmacisti. È stato adottato uno strumento amministrativo di controllo della fornitura: si trattava della «pianta organica», una forma di ripartizione territoriale volta a garantire la distribuzione omogenea dei farmaci su tutto il territorio nazionale. Soprattutto, il successivo regio decreto n. 1265/1934 ha limitato la vendita di farmaci alle sole farmacie (articolo 122).

6. La legge n. 537/1993 ha in seguito compiuto una riclassificazione dei farmaci sulla base delle seguenti classi: «fascia A» per i farmaci essenziali e i farmaci per malattie croniche; «fascia B» per i farmaci (diversi da quelli ricadenti nella «fascia A») di rilevante interesse terapeutico, e «fascia C» per i farmaci diversi da quelli rientranti nelle fasce A e B. A norma dell'articolo 8, paragrafo 14, della legge n. 537/1993, il costo dei farmaci di fascia A o B è a totale carico del Servizio Sanitario Nazionale (in prosieguo: il «SSN»), mentre il costo dei farmaci di fascia C è a totale carico dell'assistito.

7. Successivamente, l'articolo 85, paragrafo 1, della legge n. 388/2000 ha abolito la fascia B, mentre l'articolo 1 della legge n. 311/2004 ha creato una nuova categoria di farmaci – la «fascia C-bis» – al fine di includere farmaci non soggetti a prescrizione medica che, diversamente dai prodotti ricadenti nelle altre categorie, possono essere oggetto di pubblicità (solitamente denominati «farmaci over-the-counter (OTC) oppure farmaci da banco»). Come nel caso dei farmaci appartenenti alla fascia C, il costo di quelli appartenenti alla fascia C-bis è a carico dell'assistito.

8. Il decreto legge n. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006, ha autorizzato l'apertura di nuovi esercizi commerciali distinti dalle farmacie – le cosiddette «parafarmacie» – autorizzati a vendere farmaci da banco (in prosieguo: «farmaci di fascia C-bis»).

9. Più di recente, il decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, ha ulteriormente ampliato il numero dei farmaci che possono essere venduti nelle parafarmacie; queste ultime possono ora proporre al pubblico determinati farmaci di fascia C per i quali non è richiesta alcuna prescrizione medica. Tale normativa è stata attuata con decreto ministeriale del 18 aprile 2012. Infine, il decreto legge n. 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012, ha aumentato il numero di farmacie previste nella «pianta organica»: da una farmacia ogni 4 500 abitanti, la legislazione stabilisce che deve esserci una farmacia ogni 3 300 abitanti.

6 — V. le mie conclusioni nella causa Venturini e a. (da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529, paragrafi da 22 a 25), in prosieguo: «Venturini».

## II – Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

10. Il sig. Davide Giuseppe Gullotta (in prosieguo: il «ricorrente») è un farmacista abilitato iscritto all'Ordine dei Farmacisti di Catania, il quale gestisce una parafarmacia in Italia.

11. Nel procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio, il ricorrente ha impugnato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (in prosieguo: il «TAR Sicilia») il provvedimento n. 0034681 del Ministero della Salute del 13 agosto 2011 (in prosieguo: il «provvedimento impugnato»), con il quale è stata respinta l'istanza proposta dal ricorrente al fine di essere autorizzato alla vendita di farmaci con l'obbligo di prescrizione medica non soggetti a rimborso da parte del SSN. Il ricorrente ha dedotto che la normativa italiana applicata dal Ministero della Salute nel provvedimento impugnato è incompatibile con il diritto dell'Unione per vari motivi.

12. Nell'ambito di tale procedimento, il giudice italiano, nutrendo dubbi in merito alla compatibilità della normativa italiana controversa con il diritto dell'Unione, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre in via pregiudiziale le seguenti tre questioni:

- «1) Se i principi di libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49 e segg. TFUE, ostino ad una normativa nazionale che non consente al farmacista, abilitato ed iscritto al relativo ordine professionale ma non titolare di esercizio commerciale ricompreso nella pianta organica, di poter distribuire al dettaglio, nella parafarmacia di cui è titolare, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica su “ricetta bianca”, cioè non posti a carico del SSN ed a totale carico del cittadino, stabilendo anche in questo settore un divieto di vendita di determinate categorie di prodotti farmaceutici ed un contingentamento numerico degli esercizi commerciali insediabili sul territorio nazionale.
- 2) Se l'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [in prosieguo: la «Carta»] vada interpretato nel senso che il principio ivi stabilito si applichi senza limiti anche alla professione di farmacista, senza che il rilievo pubblicistico di detta professione giustifichi differenti regimi fra titolari di farmacie e titolari di parafarmacie in ordine alla vendita dei farmaci di cui al superiore punto 1.
- 3) Se gli articoli 102 [TFUE] e 106 [TFUE] debbano essere interpretati nel senso che il divieto di abuso di posizione dominante va senza limiti applicato alla professione di farmacista, in quanto il farmacista titolare di farmacia tradizionale, vendendo farmaci per effetto di convenzione con il [SSN,] si avvantaggia del divieto per i titolari di parafarmacie di vendere i farmaci di fascia C, senza che ciò trovi valida giustificazione nelle pur indubbie peculiarità della professione farmaceutica dovute all'interesse pubblico alla tutela della salute dei cittadini».

13. Il TAR Sicilia, ricevuta copia della sentenza della Corte nella causa Venturini<sup>7</sup>, vertente sulla medesima normativa nazionale dinanzi ad esso in discussione, ha informato la Corte, con lettera del 1° agosto 2014, che intendeva mantenere la seconda e la terza questione sottoposte in via pregiudiziale.

14. Nel presente procedimento hanno presentato osservazioni scritte il sig. Gullotta, la Federfarma, i governi italiano, ellenico e spagnolo nonché la Commissione. La Corte ha deciso di procedere senza la fase orale.

<sup>7</sup> — Da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791.

### III – Analisi

15. Prima di esaminare, a turno, ciascuna delle questioni sottoposte, ritengo opportuno formulare qualche osservazione preliminare in merito a due nozioni, distinte ma strettamente collegate: la competenza della Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE e l'ammissibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale. In effetti, le parti che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento sembrano confondere, in una certa misura, tali due nozioni. Ciò non sorprende affatto, dato che la Corte nella sua giurisprudenza non ha sempre adottato una terminologia coerente.

#### *A – Osservazioni preliminari sulla competenza della Corte e sull'ammissibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale*

16. Il ruolo e le funzioni della Corte sono disciplinate, come per le altre istituzioni dell'Unione europea, dal principio di attribuzione. A questo proposito, l'articolo 13, paragrafo 2, TUE dispone che «[c]iascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste».

17. Di conseguenza, la competenza della Corte è definita dal sistema di rimedi giudiziari predisposto dai Trattati, accessibili unicamente qualora siano soddisfatte le condizioni poste dalle disposizioni applicabili<sup>8</sup>.

18. Per quanto riguarda il procedimento pregiudiziale, l'articolo 267 TFUE subordina la competenza della Corte a una serie di condizioni<sup>9</sup>. Più nello specifico, in base al primo comma dell'articolo in parola, le questioni sottoposte devono riguardare disposizioni del diritto dell'Unione la cui interpretazione o validità sia dubbia nel procedimento principale. Inoltre, in base al secondo comma del suddetto articolo, il soggetto che opera il rinvio deve essere un organo giurisdizionale di uno Stato membro e la decisione sulla questione pregiudiziale deve essere necessaria per permettergli di emanare la sua sentenza nel procedimento principale. Quest'ultima condizione significa che deve esistere una reale controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio e che la risposta che ci si attende dalla Corte deve essere rilevante ai fini della definizione della medesima controversia<sup>10</sup>.

19. Le suddette condizioni devono essere soddisfatte non soltanto nel momento in cui la Corte è adita dal giudice nazionale, ma anche nel corso di tutto il procedimento. Se tali condizioni non sono soddisfatte, o non sono più soddisfatte, la Corte deve negare la propria competenza e lo può fare in qualsiasi momento<sup>11</sup>.

20. Se, d'altro canto, le informazioni fornite dal giudice del rinvio sono insufficienti a permettere alla Corte di riconoscere positivamente la propria competenza o, piuttosto, di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, la domanda può essere dichiarata inammissibile. Le informazioni che devono essere presenti nella domanda di pronuncia pregiudiziale sono indicate all'articolo 94 del regolamento di procedura. Tali informazioni hanno, di fatto, una duplice funzione: non soltanto permettere alla Corte di fornire risposte utili, ma anche permettere ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia<sup>12</sup>.

8 — V., in tal senso, sentenza *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punti 44 e 45).

9 — V. sentenza *Torrálbo Marcos* (C-265/13, EU:C:2014:187, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).

10 — V., sul punto, le mie conclusioni nelle cause riunite *Torresi* (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:265, paragrafi da 19 a 81).

11 — V. articolo 100, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte (in prosieguo: il «regolamento di procedura»).

12 — V., in particolare, ordinanza *Viacom* (C-190/02, EU:C:2002:569, punto 14 e la giurisprudenza ivi citata).

21. Le due situazioni sopra descritte (incompetenza e inammissibilità della domanda) si riferiscono quindi ad aspetti procedurali diversi. Mentre l'incompetenza riflette essenzialmente un limite alla giurisdizione della Corte dovuto al fatto che non le è stato accordato il potere di pronunciarsi in determinate situazioni, l'inammissibilità consegue di norma ad un errore procedurale dovuto al mancato rispetto delle disposizioni processuali da parte del giudice del rinvio.

22. Da un punto di vista teorico, queste due situazioni dovrebbero dunque essere distinte<sup>13</sup>. Esiste, tuttavia, anche un aspetto più pratico di tale distinzione. L'incompetenza non può, in linea di principio, essere sanata o rettificata dal giudice del rinvio. Di conseguenza, una domanda respinta per incompetenza è destinata a non essere presa in considerazione dalla Corte in nessun caso, salvo che, ovviamente, non vi siano elementi essenziali di fatto di cui essa non era a conoscenza<sup>14</sup>. Di contro, un giudice nazionale la cui domanda sia stata dichiarata inammissibile può, all'occorrenza, presentare alla Corte una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura<sup>15</sup>.

23. È possibile tracciare qualche parallelo tra le domande di pronuncia pregiudiziale e i ricorsi diretti. Anche nell'ambito dei ricorsi diretti i giudici dell'UE distinguono, di norma, tra i casi in cui sono incompetenti e quelli in cui il ricorso è inammissibile. Ad esempio, un ricorso di annullamento è respinto per incompetenza quando il ricorrente contesta la validità di atti adottati dalle autorità nazionali<sup>16</sup> o sentenze pronunciate da giudici nazionali<sup>17</sup> o da altri giudici internazionali<sup>18</sup>. Allo stesso modo, i giudici dell'UE hanno dichiarato la propria incompetenza rispetto alle domande di risarcimento dei danni proposte nei confronti di organismi non appartenenti all'UE, quali, ad esempio, le autorità amministrative degli Stati membri<sup>19</sup>.

24. Al contrario, gli errori procedurali commessi da un ricorrente che precludono la continuazione dell'azione portano soltanto alla dichiarazione di inammissibilità della domanda. È il tipico caso, ad esempio, dei ricorsi di annullamento proposti oltre il termine di due mesi fissato dall'articolo 263 TFUE<sup>20</sup>, delle azioni proposte da singoli senza la rappresentanza di un avvocato<sup>21</sup> o dei ricorsi per inadempimento presentati senza l'adeguato rispetto della fase precontenziosa prevista dall'articolo 258 TFUE<sup>22</sup>.

25. Ciò premesso, la differenza tra incompetenza e inammissibilità non dovrebbe essere eccessivamente enfatizzata, dato che, in pratica, esse portano al medesimo risultato: la Corte respinge la domanda del giudice nazionale senza esaminare nel merito le questioni sottoposte.

13 — Alle due situazioni si riferisce infatti, separatamente, l'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, che dispone quanto segue: «Quando la Corte è manifestamente incompetente a conoscere di una causa o quando una domanda o un atto introduttivo è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento».

14 — Occorre tenere presente che i fatti rilevanti e le disposizioni di legge nazionali applicabili sono stabiliti dal giudice nazionale nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale. La Corte, di norma, non va a sindacare tali aspetti della domanda. V., ad esempio, sentenza *Trespa International* (C-248/07, EU:C:2008:607, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata).

15 — V., in tal senso, Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010 (2<sup>a</sup> ed.), pagg. 85 e 86.

16 — V. ordinanza *Killinger/Germania e a.* (C-396/03 P, EU:C:2005:355, punti 15 e 26).

17 — V., ad esempio, ordinanza *Kauk/Germania* (T-334/11, EU:T:2011:408).

18 — V., ad esempio, ordinanza *Calvi/Corte europea dei diritti dell'uomo* (C-171/14 P, EU:C:2014:2281).

19 — V., in particolare, ordinanza *Gluiber/Germania* (T-126/98, EU:T:1998:237).

20 — V., ad esempio, ordinanza *Alsharghawi/Consiglio* (T-532/14 R, EU:T:2014:732).

21 — Come previsto dall'articolo 19 dello Statuto. V., ad esempio, ordinanza *ADR Center/Commissione* (C-259/14 P, EU:C:2014:2417).

22 — V., tra le tante, sentenza *Commissione/Francia* (C-225/98, EU:C:2000:494, punto 69).

B – *Prima questione*

26. Con la sua prima questione, il TAR Sicilia chiede essenzialmente alla Corte di chiarire se una normativa nazionale che riservi alle farmacie la vendita di prodotti farmaceutici soggetti a prescrizione medica, ma che sono posti a carico non già del SSN bensì dell'acquirente, sia compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione sulla libertà di stabilimento.

27. Osservo fin da subito che, a mio avviso, la questione deve ritenersi ritirata dal giudice del rinvio.

28. Una questione analoga è stata sottoposta alla Corte dal TAR Lombardia nell'ambito della succitata causa Venturini<sup>23</sup>. Una copia della sentenza pronunciata dalla Corte nella causa in parola è stata inviata al TAR Sicilia dalla cancelleria della Corte. In risposta, il TAR Sicilia ha dichiarato che desiderava mantenere la seconda e la terza questione, ma non ha preso posizione espressamente sulla prima questione. Da siffatta risposta si può quindi dedurre, a contrario, che il giudice del rinvio intendesse ritirare la prima questione. Il tenore generale della risposta del TAR Sicilia, con cui il suddetto giudice prende atto della sentenza Venturini, sembra confermare tale lettura.

29. Della prima questione mi occuperò quindi soltanto brevemente, in quanto ciò mi permetterà di sottolineare alcuni aspetti processuali importanti.

1. Competenza della Corte

30. La Federfarma contesta l'ammissibilità della prima questione. Essa osserva che tutti gli aspetti del procedimento dinanzi al giudice del rinvio sono circoscritti all'Italia. Di conseguenza, la questione dovrebbe essere considerata ipotetica in quanto le disposizioni dell'UE in materia di libertà di stabilimento non trovano applicazione.

31. È vero che, in base a una giurisprudenza consolidata, qualora la fattispecie oggetto del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio non presenti alcun collegamento con l'esercizio di una libertà fondamentale, un esame della compatibilità della relativa legislazione nazionale con le disposizioni del diritto dell'Unione invocate non è necessario, in linea di principio, affinché il giudice nazionale possa emettere la propria sentenza. Dato che le disposizioni del Trattato non si applicano al caso sottoposto al giudice nazionale, una risposta alle questioni sollevate sarebbe ininfluenza per la soluzione della controversia<sup>24</sup>.

32. Detto questo, la Corte ha, in un certo numero di cause, riconosciuto la propria competenza e si è pronunciata sebbene la situazione di fatto avesse carattere meramente interno a uno Stato membro.

33. Nelle mie conclusioni nella causa Venturini, ho cercato di fornire un breve panorama di tali casi, suddividendoli in tre filoni giurisprudenziali principali. In un primo filone giurisprudenziale (in prosieguo: la «giurisprudenza Oosthoek»), la Corte ha posto in rilievo che, sebbene i fatti di causa fossero limitati al territorio di un unico Stato membro, sulla base delle informazioni presenti nel fascicolo non si potevano escludere determinati effetti transfrontalieri della normativa nazionale contestata. In un secondo filone giurisprudenziale (in prosieguo: la «giurisprudenza Guimont»), la Corte ha considerato ricevibili le questioni che le erano state sottoposte, nonostante il carattere interno del procedimento principale, in quanto l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta poteva risultare utile al giudice del rinvio, dal momento che il diritto nazionale gli imponeva di riconoscere a un cittadino gli stessi diritti di cui avrebbe beneficiato, in base al diritto dell'Unione, un cittadino di un altro Stato membro nella medesima situazione; in altri termini, la legge nazionale

23 — EU:C:2013:791.

24 — V., tra le altre, sentenze USSL n. 47 di Biella (C-134/95, EU:C:1997:16, punto 19); RLSAN. (C-108/98, EU:C:1999:400, punto 23), e Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, punto 12).

vietava ogni discriminazione alla rovescia a danno dei propri cittadini. Infine, in un terzo filone giurisprudenziale (in prosieguo: la «giurisprudenza Thomasdünger»), la Corte ha dichiarato di essere competente a statuire in via pregiudiziale sulle questioni riguardanti il diritto dell'Unione in situazioni in cui i fatti all'origine dei procedimenti dinanzi ai giudici del rinvio non rientrano direttamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ma in cui quest'ultimo è applicabile in forza della legge nazionale, la quale ha adottato, per le situazioni di carattere interno, un approccio identico a quello del diritto dell'Unione<sup>25</sup>.

34. Dopo aver individuato i suddetti filoni giurisprudenziali, ho osservato che essi costituiscono una corretta applicazione dell'articolo 267 TFUE. Essi riguardano infatti casi in cui, sebbene tutti gli elementi *di fatto* rilevanti fossero circoscritti all'interno di un unico Stato membro, gli elementi *giuridici* rilevanti non lo erano. Tuttavia, ho anche aggiunto che, in alcuni di questi casi, la Corte sembra aver riconosciuto la propria competenza in base a mere presunzioni, senza avere effettivamente verificato se le condizioni rilevanti fossero soddisfatte. Le domande di pronuncia pregiudiziale non contenevano, infatti, alcun elemento idoneo a permettere alla Corte di accertare positivamente la propria competenza. Ho ritenuto – e continuo a ritenere oggi – che un approccio siffatto sia problematico<sup>26</sup>.

35. Posto che la competenza della Corte a pronunciarsi in merito a situazioni puramente interne a uno Stato membro costituisce un'eccezione a un principio generale, nella causa Venturini ho proposto che la Corte sia più rigorosa nel verificare se le condizioni applicabili siano soddisfatte<sup>27</sup>. In particolare, ho proposto che la Corte neghi la propria competenza nei casi in cui né il fascicolo di causa né il testo dell'ordinanza di rinvio indichino le ragioni idonee a giustificare la competenza della Corte nonostante il carattere puramente interno del procedimento. A tal proposito ho osservato che, in casi di questo tipo, sarebbe compito del giudice nazionale spiegare alla Corte perché, ad esempio, l'applicazione della misura nazionale in discussione sia potenzialmente idonea ad ostacolare l'esercizio di una libertà fondamentale da parte di operatori economici stranieri, oppure indicare l'esistenza, nel suo ordinamento giuridico nazionale, di una norma o di un principio nazionale che vieti la discriminazione alla rovescia e che possa trovare applicazione nella fattispecie considerata<sup>28</sup>.

36. Successivamente, nella causa Airport Shuttle Express, l'avvocato generale Kokott è pervenuta a una conclusione simile. Anche lei ha formulato, nelle sue conclusioni, alcune critiche rispetto a certe sentenze in cui la Corte si è pronunciata sulle questioni che le erano state sottoposte malgrado l'apparente mancanza di un qualsiasi carattere transfrontaliero degli elementi di fatto del procedimento principale. L'avvocato generale Kokott ha suggerito alla Corte di compiere una valutazione più rigorosa della sua competenza ai sensi dell'articolo 267 TFUE nelle cause che sembrano essere meramente interne a uno Stato membro. Ella ha riconosciuto che è possibile che la Corte sia ancora tenuta a pronunciarsi in alcuni di tali casi, ad esempio laddove la normativa nazionale precluda ogni forma di discriminazione alla rovescia. L'avvocato generale Kokott ha sottolineato però che, in tali casi, è compito del giudice nazionale fornire alla Corte informazioni dettagliate, aggiornate ed affidabili riguardo a tale profilo del diritto nazionale. In mancanza di tali informazioni nell'ordinanza di rinvio, la Corte non dovrebbe ammettere con leggerezza la propria competenza e dovrebbe quindi, di norma, rifiutarsi di rispondere alle questioni che le sono sottoposte<sup>29</sup>.

37. Da allora, numerose pronunce della Corte sembrano indicare un maggiore rigore nella valutazione da parte di quest'ultima della sua competenza ai sensi dell'articolo 267 TFUE quando, benché la controversia sia puramente interna, un giudice nazionale chiede che vengano interpretate le disposizioni del Trattato in materia di libertà fondamentali.

25 — V. le mie conclusioni nella causa Venturini (EU:C:2013:529, paragrafi da 32 a 52).

26 — Ibidem, paragrafi da 53 a 55.

27 — Ibidem, paragrafi 24 e 55.

28 — Ibidem, paragrafi 38, da 42 a 44, 50 e 51.

29 — Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Airport Shuttle Express (C-162/12 e C-163/12, EU:C:2013:617, paragrafi da 26 a 60).

38. Infatti, nella citata sentenza *Airport Shuttle Express*, la Corte ha aderito alle conclusioni dell'avvocato generale Kokott e ha negato la propria competenza rispetto alla questione sollevata dal giudice nazionale in merito all'interpretazione dell'articolo 49 TFUE. La Corte ha osservato che il procedimento principale riguardava una situazione puramente interna all'Italia e che la domanda di pronuncia pregiudiziale non conteneva informazioni sul modo in cui le misure nazionali contestate dai ricorrenti fossero idonee a ledere gli operatori economici stranieri. La Corte ha di conseguenza concluso che l'interpretazione dell'articolo 49 TFUE richiesta non aveva alcuna attinenza con la controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio<sup>30</sup>.

39. Nella causa *Tudoran* la Corte ha rifiutato di pronunciarsi su una questione vertente sulla compatibilità di talune disposizioni del codice di procedura civile rumeno con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, dal momento che la situazione in esame nel procedimento principale era puramente interna alla Romania e nella domanda di pronuncia pregiudiziale non vi era alcun elemento indicante che la succitata giurisprudenza *Guimont* o *Thomasdünger*<sup>31</sup> potesse trovare applicazione<sup>32</sup>.

40. Analogamente, nella causa *Szabó*, la Corte ha negato la propria competenza riguardo a una delle questioni sottoposte in quanto la fattispecie oggetto del procedimento principale era puramente interna all'Ungheria e il giudice del rinvio non aveva spiegato perché le disposizioni dell'UE di cui veniva chiesta un'interpretazione potevano applicarsi a tale procedimento<sup>33</sup>.

41. La Corte ha seguito un approccio simile in altri casi, non vertenti sulle libertà fondamentali, ma che, per mancanza di un qualsiasi collegamento con il diritto dell'UE, sono stati considerati meramente interni allo Stato membro interessato. Ad esempio, nella causa *C*, la Corte ha rifiutato di rispondere a una domanda di pronuncia pregiudiziale avente ad oggetto l'interpretazione di una disposizione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato<sup>34</sup>, dato che la ricorrente nel procedimento principale era la vittima di un reato violento commesso nello Stato membro in cui risiedeva. La Corte ha sottolineato anzitutto che la direttiva 2004/80 prevede un indennizzo unicamente nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente. Essa ha proseguito poi osservando che, in base a una giurisprudenza consolidata, anche in un caso puramente interno la Corte può fornire l'interpretazione richiesta laddove la legge nazionale obblighi il giudice del rinvio a prevenire discriminazioni alla rovescia a danno dei propri concittadini. La Corte ha tuttavia aggiunto che non è suo compito assumere tale iniziativa qualora dall'ordinanza di rinvio non risulti che il giudice nazionale è effettivamente soggetto a un tale obbligo. In particolare, nell'ambito della suddetta causa, l'ordinanza di rinvio non indicava alcunché al riguardo<sup>35</sup>.

42. Inoltre, nella causa *De Bellis e a.*, la Corte si è dichiarata incompetente a rispondere a una questione vertente sul principio della tutela del legittimo affidamento poiché la fattispecie in esame era priva di qualsiasi collegamento con il diritto dell'UE e le disposizioni nazionali applicabili non contenevano alcun riferimento esplicito alla normativa dell'Unione. Non erano quindi soddisfatte le condizioni poste nella giurisprudenza *Thomasdünger*<sup>36</sup>.

30 — V. sentenza *Airport Shuttle Express* (C-162/12 e C-163/12, EU:C:2014:74, punti da 28 a 51).

31 — V. punto 33 supra.

32 — Ordinanza *Tudoran* (C-92/14, EU:C:2014:2051, punti da 34 a 42).

33 — Ordinanza *Szabó* (C-204/14, EU:C:2014:2220, punti da 15 a 25).

34 — Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004 (GU L 261, pag. 15).

35 — V. ordinanza *C.* (C-122/13, EU:C:2014:59).

36 — V. ordinanza *De Bellis e a.* (C-246/14, EU:C:2014:2291).



43. Alla luce delle suddette recenti pronunce, concluderei che la Corte sembra non presumere più, in casi puramente interni, che le condizioni per riconoscere la propria competenza siano soddisfatte quando il fascicolo di causa contiene soltanto prove vaghe che lo suggeriscono. In tali casi, la Corte richiede ora al giudice del rinvio di fornire una spiegazione più comprensibile e più dettagliata delle ragioni che lo inducono a ravvisare la competenza della Corte.

44. Tale sviluppo della giurisprudenza della Corte sulla valutazione della propria competenza ai sensi dell'articolo 267 TFUE deve essere accolto positivamente. La volontà della Corte di collaborare con i giudici nazionali non deve, a mio avviso, portarla a rispondere a questioni che possono avere carattere ipotetico, e, quindi, quando la sua competenza è quanto meno dubbia.

45. Alla luce di quanto precede, ove la questione in parola non fosse stata ritirata, la Corte avrebbe probabilmente potuto sollevare ex officio il problema della sua competenza a pronunciarsi su di essa<sup>37</sup>. È invero pacifico che tutti gli elementi di fatto del procedimento principale sono circoscritti all'Italia: il ricorrente è un cittadino italiano che in Italia risiede e gestisce una parafarmacia. Nell'ordinanza di rinvio non si rinviene alcun elemento transfrontaliero, né essa fornisce alcun'ulteriore informazione sul perché un'interpretazione dell'articolo 49 TFUE potrebbe comunque essere utile ai fini della risoluzione della controversia. In particolare, non si afferma che una disposizione di diritto italiano debba essere interpretata allo stesso modo del diritto dell'UE. Per di più, da nessuna parte si afferma che i ricorrenti potrebbero essere protetti, nel caso pendente dinanzi al giudice del rinvio, da una norma di diritto nazionale che vieti la discriminazione alla rovescia.

46. Il fatto che una o più ordinanze di rinvio provenienti da uno stesso Stato membro possano, in una precedente occasione, aver fatto riferimento in modo più specifico a una norma o ad un principio che vietano la discriminazione alla rovescia a danno dei propri cittadini non è una base valida per ritenere che tale norma o tale principio si applichino anche nella causa attualmente pendente dinanzi al giudice del rinvio. Una tale presunzione corrisponderebbe a pura speculazione, dal momento che la Corte non è (e non può essere) nella posizione di conoscere con certezza l'ambito di applicazione di tale norma o di tale principio, o la sua posizione nella gerarchia delle fonti, oppure i relativi sviluppi legislativi o giudiziari all'interno di detto Stato membro<sup>38</sup>.

## 2. Nel merito

47. Per quanto attiene al merito della prima questione sottoposta, nella remota ipotesi in cui la Corte intendesse occuparsene, la risposta mi sembra in ogni caso chiara.

48. Nella causa Venturini, la Corte ha ritenuto che la normativa nazionale controversa fosse idonea a ostacolare e scoraggiare l'apertura di una parafarmacia sul territorio italiano da parte di un farmacista cittadino di un altro Stato membro. La normativa in parola integrava pertanto una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 CE. Nondimeno, la Corte ha ritenuto che tale normativa fosse atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo di assicurare alla popolazione un rifornimento di farmaci sicuro e di qualità nonché, pertanto, la tutela della salute e non risultasse andare oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo<sup>39</sup>.

37 — V., ad esempio, sentenza Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punto 20 e la giurisprudenza ivi citata).

38 — V. le mie conclusioni nella causa Venturini (EU:C:2013:529, paragrafi da 42 a 45) e le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Airport Shuttle Express (EU:C:2013:617, paragrafi 54 e 55).

39 — EU:C:2013:791.

49. Dato che la normativa nazionale rilevante ai fini del procedimento principale è la stessa esaminata dalla Corte nella causa Venturini, la risposta alla prima questione – ove non fosse stata ritirata – sarebbe identica: l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella in discussione dinanzi al giudice del rinvio, che non consenta a un farmacista abilitato di distribuire al dettaglio, nella parafarmacia di cui è titolare, farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del SSN, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente.

### *C – Seconda questione*

50. Con la sua seconda questione, il TAR Sicilia chiede essenzialmente se l'articolo 15 della Carta («Libertà professionale e diritto di lavorare») debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi dinanzi al giudice del rinvio, che distingue – rispetto al diritto di vendere i farmaci di cui alla prima questione – tra farmacisti titolari di farmacie e farmacisti titolari di parafarmacie.

#### 1. Competenza della Corte

51. Il governo italiano e la Commissione sostengono che la Corte non è competente a rispondere alla seconda questione posta dal TAR Sicilia, in quanto la Carta non si applicherebbe alla situazione oggetto del procedimento principale.

52. Non credo che tale affermazione sia corretta.

53. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, l'ambito di applicazione della Carta è definito, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, dall'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione<sup>40</sup>.

54. Tale articolo conferma inoltre la costante giurisprudenza secondo cui i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse<sup>41</sup>. Qualora una situazione giuridica non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza<sup>42</sup>.

55. Occorre altresì osservare, in questo contesto, che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra<sup>43</sup>. Per stabilire se una normativa nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta, occorre verificare, tra le altre cose, i) se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione; ii) quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché iii) se esista una normativa di diritto

40 — V., tra le tante, sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 17) e ordinanza Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio (C-258/13, EU:C:2013:810, punto 18).

41 — V., inter alia, ordinanza Boncea e a. (C-483/11 e C-484/11, EU:C:2011:832, punto 29) e sentenza Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punto 19).

42 — V., in tal senso, ordinanza Currà e a. (C-466/11, EU:C:2012:465, punto 26) e sentenza Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punto 22).

43 — Sentenza Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punto 24). V. anche, in tal senso, la giurisprudenza ivi citata.

dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa<sup>44</sup>. In particolare, la Corte ha dichiarato i diritti fondamentali dell'Unione inapplicabili a una determinata normativa nazionale per il fatto che le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non imponevano alcun obbligo agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale<sup>45</sup>.

56. È alla luce di tali principi che esaminerò ora se la situazione giuridica che ha dato origine alla controversia dinanzi al giudice del rinvio ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai fini dell'articolo 51 della Carta.

57. Purtroppo, l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna informazione specifica a questo riguardo. Tuttavia, malgrado le evidenti carenze di detta ordinanza, ritengo che la risposta debba essere affermativa. La mia interpretazione del collegamento tra i fatti di causa e le disposizioni dell'UE applicabili nel procedimento principale è la seguente.

58. Da un lato, sembrerebbe che la normativa controversa non fosse *stricto sensu* diretta ad attuare il diritto dell'UE: la normativa disciplina, con l'obiettivo più generale di tutelare la sanità pubblica, la vendita al dettaglio di prodotti farmaceutici in tutto il territorio italiano in modo da garantire che la fornitura di tali prodotti al pubblico sia sicura e di qualità<sup>46</sup>.

59. In tale contesto, occorre ricordare che, a norma dell'articolo 168, paragrafo 7, TFUE, l'azione dell'Unione nell'ambito della sanità pubblica deve rispettare le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e fornitura di servizi sanitari e cure mediche. Le responsabilità degli Stati membri includono la gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e l'allocatione delle risorse loro destinate. Inoltre, la Corte ha dichiarato che spetta, in linea di principio, agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Poiché tale livello può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità a tal riguardo<sup>47</sup>.

60. Dall'altro lato, tuttavia, il diritto dell'Unione contiene regole specifiche – in particolare gli articoli 49 TFUE e 52, paragrafo 1, TFUE – che sono, in linea di principio, idonee a incidere sull'applicabilità della normativa in discussione dinanzi al giudice del rinvio.

61. Al riguardo, la Corte ha dichiarato che, quando uno Stato membro invoca ragioni imperative di interesse generale per giustificare una normativa idonea ad ostacolare l'esercizio di una libertà fondamentale, siffatta giustificazione, prevista dal diritto dell'Unione, deve essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, in particolare, dei diritti fondamentali ormai garantiti dalla Carta. La normativa nazionale considerata potrà pertanto fruire delle eccezioni previste solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto<sup>48</sup>.

62. Ne consegue che detto obbligo di conformità ai diritti fondamentali rientra pienamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, di conseguenza, in quello della Carta. Il ricorso, da parte di uno Stato membro, ad eccezioni previste dal diritto dell'Unione per giustificare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato deve pertanto essere considerato – come ritenuto dalla Corte nella causa *Pfleger* – «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta<sup>49</sup>.

44 — *Ibidem*, punto 25 e la giurisprudenza ivi citata.

45 — *Ibidem*, punto 26, e sentenza *Julián Hernández e a.* (C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 35).

46 — V. sentenza *Venturini* (EU:C:2013:791, punti 40 e 63).

47 — V. in tal senso, tra le altre, sentenze *Blanco Pérez e Chao Gómez* (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punto 44) nonché *Venturini* (EU:C:2013:791, punto 59).

48 — V. sentenza *Pfleger e a.* (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).

49 — *Ibidem*, punto 36. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella medesima causa (EU:C:2013:747, paragrafi da 36 a 46).

63. Tornando alla presente fattispecie, gli articoli 49 TFUE e 52, paragrafo 1, TFUE impongono alle autorità italiane alcuni obblighi riguardo alla situazione controversa dinanzi al giudice del rinvio. In particolare, le misure che integrano una restrizione alla libertà di stabilimento (limiti alla vendita al dettaglio di determinati farmaci) devono essere applicate in modo non discriminatorio, devono essere adeguate al raggiungimento del legittimo obiettivo di politica pubblica perseguito e non devono andare oltre quanto necessario al raggiungimento di tale obiettivo<sup>50</sup>.

64. Per tali motivi, ritengo che la Corte sia competente a pronunciarsi sulla seconda questione posta dal TAR Sicilia. Nutro tuttavia seri dubbi in merito all'ammissibilità della questione in parola.

## 2. Ammissibilità

65. In base a una giurisprudenza consolidata, nel contesto della cooperazione prevista dall'articolo 267 TFUE, la necessità di fornire un'interpretazione del diritto dell'UE che possa essere utile al giudice del rinvio impone a tale giudice di definire il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni poste o, quantomeno, di spiegare le ipotesi di fatto su cui tali questioni si fondano<sup>51</sup>. In tale contesto, la Corte ha sottolineato l'importanza dell'indicazione, da parte del giudice nazionale, dei motivi precisi che l'hanno indotto ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessaria la sottoposizione di questioni pregiudiziali alla Corte<sup>52</sup>. In particolare, la Corte ha sottolineato la necessità che l'ordinanza di rinvio fornisca un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle norme dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione e sul collegamento, come valutato dal giudice del rinvio, fra tali disposizioni e il diritto nazionale applicabile al procedimento dinanzi ad esso pendente<sup>53</sup>.

66. Come indicato al paragrafo 20 supra, tali requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano in modo esplicito nell'articolo 94 del regolamento di procedura, che il giudice nazionale – come sottolineato di recente dalla Corte – deve conoscere e osservare scrupolosamente<sup>54</sup>.

67. Alla luce dei suddetti principi, sono dell'opinione che, per quanto riguarda la seconda questione sollevata nella presente controversia, l'ordinanza di rinvio non soddisfi i suddetti requisiti.

68. L'ordinanza di rinvio non spiega, neppure in termini generali, perché il giudice del rinvio ritenga che l'interpretazione dell'articolo 15 della Carta sia necessaria al fine di dirimere la controversia dinanzi ad esso pendente. Il giudice nazionale afferma unicamente di nutrire dubbi circa la piena applicabilità dei principi derivanti dalla suddetta disposizione alla professione di farmacista anche se la professione in parola è stata assoggettata a una serie di obblighi di interesse generale.

69. A tale riguardo, non esiterei ad affermare che ogni lavoratore e ogni impresa attiva nel mercato interno – a prescindere dal fatto che sia chiamata o meno a espletare uno o più obblighi nell'interesse generale – deve godere del diritto sancito nell'articolo 15 della Carta. Trovo anche difficile negare che la normativa controversa dinanzi al giudice del rinvio sia idonea a limitare parzialmente tale diritto<sup>55</sup>.

50 — V. in tal senso, tra le tante, sentenze Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punto 44) nonché Apothekerkammer des Saarlandes e a. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, punto 25).

51 — V., tra le tante, sentenza Mora IPR (C-79/12, EU:C:2013:98, punto 35) nonché ordinanze Augustus (C-627/11, EU:C:2012:754, punto 8) e Mlamali (C-257/13, EU:C:2013:763, punto 18).

52 — V., in tal senso, sentenza Mora IPR (EU:C:2013:98, punto 36) nonché ordinanze Mlamali (EU:C:2013:763, punto 20) e Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punto 19).

53 — V., in tal senso, sentenze Asemfo (C-295/05, EU:C:2007:227, punto 33) e Mora IPR (EU:C:2013:98, punto 37). V. anche ordinanza Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punti 23 e 24).

54 — V. ordinanza Talasca (EU:C:2014:2049, punto 21).

55 — V. paragrafi 48 e 49 supra.

70. Tuttavia, una volta stabilito che tale restrizione è giustificata dalla necessità di tutelare la sanità pubblica<sup>56</sup>, non riesco a vedere quali ulteriori aspetti di incompatibilità tra il diritto nazionale in discussione e il diritto dall'UE possa potenzialmente sollevare l'articolo 15 della Carta.

71. L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette infatti eventuali limitazioni all'esercizio di diritti quali quelli sanciti nell'articolo 15 della Carta, a condizione che tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale dei suddetti diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>57</sup>.

72. Sotto tale profilo, è appena necessario rilevare che la Carta riconosce altresì come diritto fondamentale, nell'articolo 35, il diritto di ogni persona di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche.

73. Alla luce di siffatto contesto, ci si attenderebbe di rinvenire nell'ordinanza di rinvio qualche spiegazione delle ragioni per le quali il giudice del rinvio ha ritenuto che la normativa nazionale controversa non bilanciava correttamente i suddetti due diritti fondamentali o delle ragioni per le quali essa non rispettava l'essenza del diritto sancito nell'articolo 15 della Carta.

74. In mancanza di qualsiasi spiegazione in merito ai suddetti aspetti cruciali, devo concludere nel senso che la seconda questione pregiudiziale sottoposta dal TAR Sicilia è inammissibile in quanto l'ordinanza di rinvio non rispetta l'articolo 94 del regolamento di procedura.

### 3. Nel merito

75. Per quanto attiene al merito del problema sollevato dal giudice del rinvio nella seconda questione, limiterò la mia analisi a ciò che segue.

76. Non riesco a ravvisare, né nell'ordinanza di rinvio né nelle osservazioni presentate dal sig. Gullotta, alcun elemento che possa sollevare dubbi quanto al fatto che la normativa nazionale in discussione abbia compiuto un bilanciamento corretto e appropriato tra, da un lato, la libertà professionale e il diritto di lavorare e, dall'altro, il diritto alle cure mediche. Né rinvengo alcun elemento atto a indicare che il diritto sancito nell'articolo 15 della Carta sia stato tanto gravemente limitato da poter ritenere che ne sia stata compromessa l'essenza.

77. Su tale base, ritengo che l'articolo 15 della Carta non osti a una normativa nazionale come quella controversa dinanzi al giudice del rinvio.

### D – Terza questione

78. Infine, con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede essenzialmente se gli articoli 102 TFUE e 106 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, che riservi la vendita al dettaglio di taluni farmaci soltanto alle farmacie, con esclusione delle parafarmacie.

56 — Ibidem.

57 — V. sentenza Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).

## 1. Ammissibilità

79. Anche rispetto alla terza questione, devo esprimere i miei dubbi circa la sua ammissibilità. Ancora una volta, l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna spiegazione delle ragioni per le quali il giudice del rinvio reputi detta normativa non in linea con gli articoli 102 TFUE e 106 TFUE.

80. In primo luogo, rispetto all'articolo 102 TFUE, non mi è del tutto chiaro se, ad avviso del giudice del rinvio, ciascuna (o una parte) delle circa 15 000 farmacie collocate sul territorio italiano debba essere considerata come detentrica di una *singola* posizione dominante oppure se si debba ritenere che tali soggetti detengano una posizione dominante *congiunta*. In secondo luogo, anche ammettendo che sia possibile ravvisare una posizione dominante, resterebbe da stabilire in che modo tale posizione possa essere sfruttata illegittimamente al fine di eliminare la concorrenza nel mercato rilevante (o nei mercati rilevanti).

81. Per quanto attiene, poi, all'articolo 106 TFUE, occorre osservare che di recente la Corte ha ribadito la sua giurisprudenza secondo cui uno Stato membro viola i divieti posti dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE, quando adotta una misura legislativa, regolamentare o amministrativa che crea una situazione in cui un'impresa pubblica o un'impresa alla quale esso ha conferito diritti speciali o esclusivi è indotta, attraverso il semplice esercizio dei diritti privilegiati che le sono stati conferiti, ad abusare della propria posizione dominante oppure quando tali diritti possono creare una situazione in cui tale impresa è indotta a commettere siffatti abusi. La Corte ha anche chiarito che una violazione dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE, richiede l'accertamento di un effetto anticoncorrenziale potenziale o attuale che può derivare dal fatto che lo Stato ha conferito a talune imprese diritti speciali o esclusivi<sup>58</sup>.

82. In tale contesto, è evidente che – ammettendo che la normativa in parola conferisca alle farmacie diritti speciali o esclusivi ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE – resterebbe ancora da capire come, ad avviso del giudice del rinvio, le farmacie possano essere indotte ad abusare della loro posizione dominante in forza dei diritti speciali o esclusivi loro riconosciuti.

83. Nessuna spiegazione è stata però fornita al riguardo. In tali circostanze, è quindi impossibile comprendere perché o come gli articoli 102 TFUE e 106 TFUE possano ostare ad una normativa nazionale come quella in discussione dinanzi al giudice del rinvio<sup>59</sup>.

84. Noto, infatti, che una questione simile è stata posta alla Corte nella causa Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, in cui un giudice italiano ha chiesto alla Corte se gli articoli 102 TFUE e 106 TFUE ostassero a una normativa nazionale che riservava esclusivamente ai centri di assistenza fiscale – società di capitali pubbliche autorizzate dal Ministero delle Finanze italiano – il diritto di esercitare determinate attività di consulenza e di assistenza in materia fiscale. Nella sua decisione, la Corte ha sottolineato che il semplice fatto di creare una posizione dominante mediante la concessione di diritti speciali o esclusivi non è, di per sé, incompatibile con i Trattati. Una violazione degli articoli 102 TFUE e 106, paragrafo 1, TFUE richiede, invece, non solo che il diritto nazionale controverso abbia l'effetto di concedere diritti speciali o esclusivi a determinate imprese, ma anche che tale normativa possa indurre tali imprese a sfruttare abusivamente una posizione dominante. La Corte ha tuttavia ritenuto che né

58 — V., tra le altre, sentenze Commissione/DEI (C-553/12 P, EU:C:2014:2083, punti da 41 a 46); MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punto 49), e Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297, punto 80).

59 — La Corte ha infatti sottolineato che il requisito della precisazione, nell'ordinanza di rinvio, del contesto fattuale e normativo opera in modo particolare nell'ambito della concorrenza, che è caratterizzato da situazioni di fatto e di diritto complesse: v. ordinanza Laguillaumie (EU:C:2000:350, punto 19 e la giurisprudenza ivi citata).

l'ordinanza di rinvio né le osservazioni scritte le fornissero gli elementi di fatto e di diritto idonei a consentirle di stabilire se le condizioni relative all'esistenza di una posizione dominante ai sensi degli articoli 102 TFUE e 106, paragrafo 1, TFUE fossero soddisfatte. Pertanto, essa ha dichiarato la questione inammissibile<sup>60</sup>.

85. La stessa conclusione è, a mio avviso, giustificata nel presente caso.

## 2. Nel merito

86. Come menzionato supra, non riesco a ravvisare né nell'ordinanza di rinvio né nelle osservazioni del sig. Gullotta elementi atti a suggerire una possibile violazione degli articoli 102 TFUE e 106, paragrafo 1, TFUE.

87. Di conseguenza, non ravviso alcuna ragione per la quale gli articoli 102 TFUE e 106 TFUE dovrebbero essere interpretati nel senso di ostare a una normativa nazionale, come quella in esame dinanzi al giudice del rinvio, che riservi la vendita al dettaglio di determinati farmaci soltanto alle farmacie, con esclusione della parafarmacie.

## E – Osservazioni finali

88. Nel 2014 sono state quasi 40 le cause in cui la Corte ha respinto domande di pronuncia pregiudiziale in quanto integralmente inammissibili o per una palese carenza di competenza. In un numero egualmente significativo di cause, le domande dei giudici nazionali sono state *parzialmente* respinte per tali motivi. La grande maggioranza di tali cause riguardava proprio le tipologie di questioni procedurali esaminate nelle presenti conclusioni: i) questioni attinenti all'interpretazione delle libertà fondamentali benché tutti gli aspetti del procedimento principale fossero limitati a un solo Stato membro<sup>61</sup>; ii) questioni attinenti all'interpretazione della Carta in casi che non presentavano un chiaro collegamento con il diritto dell'Unione<sup>62</sup>, o iii) ordinanze di rinvio che omettevano di descrivere il contesto di base fattuale e normativo delle questioni poste<sup>63</sup>.

89. Purtroppo, non è inusuale che i giudici nazionali sottopongano alla Corte questioni che sollevano dubbi circa la compatibilità di disposizioni di diritto nazionale con il diritto dell'Unione con riferimento a un numero relativamente significativo di disposizioni dell'UE, ma senza spiegare perché ciascuna di queste ultime disposizioni debba essere considerata rilevante ai fini della causa in esame. Problemi analoghi sono posti da quei rinvii che, al contrario, mettono in discussione la compatibilità di normative nazionali con il diritto dell'Unione senza individuare alcuna specifica disposizione del diritto dell'Unione.

90. Questo tipo di prassi non è accettabile. Ogni causa respinta per motivi processuali comporta una significativa perdita di risorse sia per il giudice nazionale che effettua il rinvio, sia per il giudice dell'UE (in particolare, in ragione della necessaria traduzione dell'ordinanza di rinvio in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea). L'amministrazione della giustizia è inoltre rallentata nei confronti delle parti del procedimento principale, senza produrre alcun beneficio.

60 — C-451/03, EU:C:2006:208, punti da 20 a 26.

61 — V., tra le altre, sentenza *Airport Shuttle Express* (EU:C:2014:74) nonché ordinanze *Tudoran* (EU:C:2014:2051) e *Szabó* (EU:C:2014:2220).

62 — V., tra le altre, ordinanze *Kárász* (C-199/14, EU:C:2014:2243); *Pańczyk* (C-28/14, EU:C:2014:2003), e *Široká* (C-459/13, EU:C:2014:2120).

63 — V., tra le altre, ordinanze *Herrenknecht* (C-366/14, EU:C:2014:2353); *Hunland-Trade* (C-356/14, EU:C:2014:2340), e *3D I* (C-107/14, EU:C:2014:2117).

91. L'articolo 19, paragrafo 1, TUE designa come custodi del rispetto dell'ordinamento giuridico e del sistema giurisdizionale dell'UE sia la Corte sia gli organi giurisdizionali degli Stati membri. Invero, tanto ai giudici dell'UE quanto ai giudici nazionali è stata attribuita la funzione di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale dei diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dal medesimo<sup>64</sup>.

92. Alla luce del suddetto principio costituzionale chiave, la Corte di giustizia è disposta a fare tutto il possibile per aiutare i giudici nazionali a svolgere la loro funzione giudiziaria all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tuttavia, la Corte è altresì consapevole dei limiti che i Trattati pongono alla sua attività.

93. A loro volta, i giudici nazionali dovrebbero ricordarsi di tali limiti. In particolare, essi dovrebbero essere consapevoli delle recenti pronunce indicanti che la Corte sta adottando un approccio più rigoroso nel valutare la sua competenza a rispondere alle questioni ai sensi dell'articolo 267 TFUE e l'ammissibilità di tali questioni.

94. Più in generale, i giudici nazionali dovrebbero sempre ricordare che il principio di leale cooperazione che sottostà alla procedura di cui all'articolo 267 TFUE<sup>65</sup> vale in modo reciproco. Essi dovrebbero aiutare la Corte ... ad aiutarli.

#### IV – **Conclusioni**

95. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di dichiarare inammissibili la seconda e la terza questione sottoposte in via pregiudiziale dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia nella causa C-497/12.

64 — V. parere 1/09, EU:C:2011:123, punti da 66 a 69.

65 — V. paragrafo 1 supra.