

SENTENZA N. 87

ANNO 2006

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), promossi con ricorsi delle Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto e Emilia Romagna, notificati il 12, il 19 e il 21 marzo 2003 e depositati in cancelleria il 20, il 25 e il 27 marzo 2003 e iscritti ai numeri 28, 29, 31 e 32 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con distinti ricorsi, ritualmente notificati e depositati, le Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione).

1.1. — Il primo comma dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003 prevede che «i farmacisti che gestiscono in via provvisoria una sede farmaceutica rurale o urbana, ai sensi dell'articolo 129 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, nonché i farmacisti a cui è stata attribuita la gestione provvisoria, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 16 marzo 1990, n. 48, anche se hanno superato il limite di età di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362, hanno diritto a conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia, purché alla data di entrata in vigore della presente legge risultino assegnatari della gestione provvisoria da almeno due anni e non sia stata pubblicata la graduatoria del concorso per l'assegnazione della relativa sede farmaceutica».

I successivi commi prevedono delle limitazioni soggettive alla applicazione del suddetto beneficio (comma 2) e disciplinano le modalità del procedimento regionale finalizzato alla concessione dello stesso (commi 3 e 4).

1.2. — Le Regioni Abruzzo e Veneto lamentano la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ascrivendo la disciplina in questione alla materia di competenza legislativa concorrente della tutela della salute e sostenendo che la disposizione impugnata non affermerebbe alcun principio fondamentale ma avrebbe carattere dettagliato ed in tal senso pregiudicherebbe qualsiasi intervento legislativo (e «finanche amministrativo») della Regione.

1.3. — La Regione Toscana lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma (*recte*: terzo comma), della Costituzione, ritenendo che la disposizione impugnata sia, invece, riconducibile alla materia di competenza legislativa concorrente della tutela del lavoro e censurando l'estremo dettaglio della norma in questione.

1.4. — La Regione Emilia-Romagna lamenta che l'art. 46 della legge n. 3 del 2003 disciplinerebbe la materia del commercio di propria competenza legislativa esclusiva (articolo 117, quarto comma, della Costituzione). La ricorrente sostiene poi che neppure la riconduzione della norma impugnata al diverso titolo competenziale della tutela della salute (articolo 117, terzo comma, della Costituzione) basterebbe a rendere legittima la previsione della legge statale, atteso che la stessa non detterebbe alcun principio fondamentale, ma recherebbe unicamente una disciplina di estremo dettaglio, «stabilendo i termini della presentazione delle domande, e persino i termini per la risposta da parte delle Regioni».

1.5. — La Regione Abruzzo esclude, inoltre, che la disposizione impugnata possa ricondursi alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione) in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in quanto essa riguarderebbe unicamente profili organizzativi afferenti all'assegnazione della titolarità di farmacie.

1.6. — Per queste ragioni le ricorrenti chiedono, pertanto, dichiararsi la incompetenza del legislatore statale a dettare le previsioni recate dall'art. 46 della legge n. 3 del 2003.

2. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per il rigetto dei ricorsi.

2.1. — Negli atti di costituzione nei giudizi promossi dalle Regioni Abruzzo e Toscana l'Avvocatura dello Stato rileva che attraverso il servizio farmaceutico vengono effettuate prestazioni concernenti i diritti civili e sociali richiamate dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e sostiene che questo titolo di competenza esclusiva andrebbe riferito non solo alla fissazione quantitativa delle prestazioni ma anche, come nel caso di specie, alla regolazione degli strumenti attraverso i quali le prestazioni essenziali possono essere rese effettive.

La difesa erariale sottolinea poi che la norma impugnata è intervenuta ad aggiornare una materia che, al presente, poggerebbe ancora unicamente su leggi statali e sostiene che tale «aggiornamento» da un lato eviterebbe di condannare le normative ad un «immobilismo pregiudizievole», dall'altro non costituirebbe una menomazione delle

competenze regionali, visto che non è in alcun modo precluso alle Regioni di intervenire successivamente con propria legge per introdurre una nuova disciplina.

2.2. — Negli atti di costituzione nei giudizi promossi dalle Regioni Veneto ed Emilia-Romagna l'Avvocatura dello Stato esclude che la disposizione impugnata attenga alla materia del commercio, stante la peculiarità del servizio svolto dai gestori delle farmacie, e ritiene che la stessa trovi fondamento nella competenza concorrente dello Stato in materia di tutela della salute.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie, di identico contenuto, nei giudizi promossi dalle Regioni Abruzzo e Toscana.

3.1. — Nelle memorie in questione la difesa erariale ha anzitutto negato che l'oggetto dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003 sia la tutela del lavoro, sottolineando come l'intervento normativo attenga alla razionalizzazione del servizio farmaceutico e, pertanto, alla tutela della salute.

3.2. — L'Avvocatura dello Stato ha successivamente rilevato che la Regione Toscana, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, non aveva ancora esercitato la propria competenza legislativa concorrente in materia.

3.3. — L'Avvocatura ricostruisce il contenuto dispositivo dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003 e ne sottolinea la natura di norma transitoria, la quale avrebbe inteso stabilizzare in via di urgenza situazioni precarie la cui permanenza avrebbe potuto pregiudicare la prestazione del servizio farmaceutico. L'urgenza della disciplina risulterebbe poi confermata dal breve termine di decadenza fissato per la presentazione delle domande di sanatoria (entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge).

La difesa erariale precisa che non si tratterebbe di un intervento sostitutivo, che sarebbe stato peraltro pienamente giustificabile, ma solo di un intervento a carattere transitorio per far fronte ad esigenze «che potranno trovare la loro regolamentazione definitiva attraverso interventi regionali in via o legislativa o amministrativa, qualora le singole Regioni lo ritengano necessario». Al riguardo l'Avvocatura richiama le sentenze n. 320 del 2004 e n. 383 del 2005 di questa Corte, dalle quali trae argomenti a favore della legittimità costituzionale di interventi normativi statali di modifica di discipline statali preesistenti resi necessari da esigenze transitorie.

La difesa erariale ritiene che l'intervento sarebbe «ancora più giustificato» ove la norma, come sostiene la Regione Toscana, fosse rivolta a tutela del rapporto di lavoro dei farmacisti.

3.4. — L'Avvocatura sottolinea, infine, che la disciplina dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003 «presuppone principi fondamentali» e che essa «andrebbe comunque intesa come tale poiché, di fronte a situazioni normativamente omogenee, per essere ancora soggette ad una legge statale, pone una disciplina di principio che garantisca parità di tutela nel rendere definitive posizioni fino ad allora precarie».

4. — In prossimità dell'udienza pubblica anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, nella quale insiste nella riconduzione dell'articolo 46 della legge n. 3 del 2003 alla materia di competenza residuale regionale del commercio.

4.1. — In particolare la ricorrente sostiene che la norma impugnata ha ad oggetto la assegnazione di sedi farmaceutiche «non con finalità di una miglior efficienza del servizio farmaceutico, bensì con finalità di consolidamento-sanatoria delle gestioni provvisorie, cioè di tutela dell'interesse lavorativo-imprenditoriale del gestore». Secondo un criterio di prevalenza, sostiene ancora la Regione, la normativa andrebbe allora ricondotta alla materia del commercio e non alla tutela della salute, come sarebbe altresì desumibile tanto dal disposto dell'articolo 113 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» (il quale definisce la materia della tutela della salute in termini tali da non consentire l'inclusione in essa della disciplina censurata), quanto dalla circostanza che, ai fini della tutela della salute, «non può che essere del tutto irrilevante il soggetto gestore della farmacia, a condizione che si tratti di soggetto in possesso dei requisiti legali».

4.2. — La Regione Emilia-Romagna rileva, inoltre, che la assegnazione delle sedi farmaceutiche, ove pure non dovesse ritenersi ascrivibile alla materia del commercio, rientrerebbe nella materia di propria competenza esclusiva dell'organizzazione sanitaria (come emergerebbe dalla sentenza n. 510 del 2002), piuttosto che in quella concorrente della tutela della salute.

Anche in tale ultima ipotesi, peraltro, sussisterebbe la illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge n. 3 del 2003, attesa la natura di estremo dettaglio delle disposizioni impugnate e tenuto conto che difettano i presupposti che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 302 del 2003), rendono ammissibili norme

statali di dettaglio a carattere suppletivo in materie di competenza amministrativa regionale, quale quella in questione.

Considerato in diritto

1. — Con quattro distinti ricorsi le Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna hanno impugnato, tra l'altro, l'articolo 46 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), censurando la violazione, sotto vari profili, del riparto di competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione.

1.1. — Il primo comma dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003 prevede che «i farmacisti che gestiscono in via provvisoria una sede farmaceutica rurale o urbana, ai sensi dell'articolo 129 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, nonché i farmacisti a cui è stata attribuita la gestione provvisoria, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 16 marzo 1990, n. 48, anche se hanno superato il limite di età di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362, hanno diritto a conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia, purché alla data di entrata in vigore della presente legge risultino assegnatari della gestione provvisoria da almeno due anni e non sia stata pubblicata la graduatoria del concorso per l'assegnazione della relativa sede farmaceutica».

Il successivo comma 2 esclude «dal beneficio di cui al comma 1 il farmacista che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia già trasferito la titolarità di altra farmacia da meno di dieci anni ai sensi del quarto comma dell'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475, nonché il farmacista che abbia già ottenuto, da meno di dieci anni, altri benefici o sanatorie».

I successivi commi 3 e 4 disciplinano le modalità del procedimento regionale finalizzato alla concessione dello stesso beneficio, prevedendo che le domande devono pervenire alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge e che questi enti hanno un mese di tempo per gli accertamenti necessari.

1.2. — La Regione Emilia-Romagna riconduce le disposizioni in questione alla materia del commercio, di esclusiva competenza regionale (art. 117, quarto comma, Cost.).

Le altre ricorrenti (e la stessa Regione Emilia-Romagna, ma in via subordinata) riconducono la disciplina impugnata a materie di competenza legislativa concorrente (per la Regione Toscana si tratterebbe di tutela del lavoro, per le altre di tutela della salute) e lamentano il carattere di estremo dettaglio dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003.

2.— Stante la sostanziale identità dell'oggetto delle questioni proposte, riferite alla medesima disposizione, i giudizi promossi con i ricorsi indicati in epigrafe, possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

3. — La tesi proposta in via principale dalla Regione Emilia-Romagna, secondo la quale nel caso di specie si tratterebbe della materia del commercio, non è condivisibile.

L'art. 46 della legge n. 3 del 2003 attiene alla regolazione (*rectius*: alla regolarizzazione) del fenomeno della gestione provvisoria di sedi farmaceutiche. Ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione la "materia" della organizzazione del servizio farmaceutico, non diversamente (cfr. sentenza n. 61 del 1968) da quanto già avveniva sotto il regime anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute. La complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista.

3.1 — Deve parimenti escludersi la correttezza della prospettazione fatta dalla Regione Toscana e quindi della riconduzione dell'art. 46 della legge n. 3 del 2003 alla materia della tutela del lavoro (art. 117, terzo comma, Cost.).

La attività del farmacista costituisce, seppure esercitata in via provvisoria, una attività di impresa, sicché la sua regolamentazione non è ascrivibile alla tutela del lavoro.

3.2. — Chiarito che la disciplina impugnata rientra nella materia concorrente della tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), la questione si specifica nella valutazione della natura o meno di dettaglio delle norme dettate e, pertanto, della legittimità della loro previsione da parte del legislatore statale.

4. — La questione, così specificata, è fondata.

5. — L'art. 46 della legge n. 3 del 2003 disciplina il fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie e prevede una sanatoria delle stesse con assegnazione al gestore provvisorio della relativa titolarità.

5.1. — La norma individua il beneficio (assegnazione in titolarità della sede farmaceutica), i requisiti per accedere al beneficio (avere esercitato almeno due anni in talune peculiari ipotesi di gestione provvisoria; non avere trasferito la titolarità di altra farmacia da meno di dieci anni ai sensi del quarto comma dell'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475; non avere ottenuto, da meno di dieci anni, altri benefici o sanatorie), i criteri per risolvere i potenziali conflitti con altri soggetti interessati (prevalenza sui concorrenti in caso di mancata pubblicazione della graduatoria del concorso per l'assegnazione della sede farmaceutica) e le regole per il relativo procedimento di riconoscimento.

5.2. — A parte talune differenze nei requisiti e nei criteri di prevalenza sui vincitori di concorso, la disciplina è sostanzialmente analoga a quella dettata da varie leggi di "sanatoria" che, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, hanno affrontato la materia.

La legittimità costituzionale di una di queste leggi (legge 22 dicembre 1984, n. 892, recante «Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali e modificazioni delle leggi 2 aprile 1968, n. 475 e 28 febbraio 1981, n. 34», artt. 1 e 3) è già stata scrutinata in via principale da questa Corte, con sentenza n. 177 del 1988.

Con tale sentenza, la Corte ha escluso che potesse riconoscersi natura di principio ad «un insieme di disposizioni contenente una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione».

In particolare la Corte ha ritenuto che «sotto il profilo strutturale» non potesse «riconoscersi alle disposizioni impugnate la natura di norme di principio, poiché in ipotesi si tratta di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione».

Nella sentenza n. 177 del 1988 ha, peraltro, rigettato le doglianze sul presupposto della sussistenza dell'interesse nazionale, quale fondamento di legittimazione del potere normativo statale esercitato.

Del resto, nell'assetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione, come questa Corte ha già chiarito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

6. — Una volta esclusa, per l'estremo dettaglio delle previsioni censurate, la riconducibilità delle stesse alla competenza statale in materia di tutela della salute delineata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, i ricorsi proposti dalle Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna devono essere accolti e, conseguentemente, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge n. 3 del 2003, in riferimento all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), sollevate con i ricorsi in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46 della predetta legge 16 gennaio 2003, n. 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA