

Sentenza: n. 231 del 12 ottobre 2012

Materia: Tutela della salute - assegnazioni di sedi farmaceutiche

Limiti violati: Artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche), nonché i commi successivi al comma 1, in quanto ad esso collegati e dipendenti, che costituiscono l'intero corpo normativo della legge in questione.

In particolare, ai sensi del comma 1 i farmacisti che alla data di entrata in vigore della predetta legge regionale gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia.

Il ricorrente denuncia il contrasto della normativa impugnata con l'art. 97, ultimo comma, Cost. per violazione del principio del pubblico concorso, che assicura la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione garantendo la selezione fra gli aspiranti secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza.

Viene altresì dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., lamentando l'inosservanza dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale ai fini dell'organizzazione del servizio farmaceutico, a sua volta riconducibile alla materia concorrente della tutela della salute.

Nello specifico, la disciplina transitoria impugnata **eccederebbe** la competenza regionale contenendo una deroga al **principio generale dell'assegnazione della titolarità delle farmacie in base ad un concorso pubblico**, quale desumibile dall'art. 48, comma 29, del d.l. 269/2003, ove si prevede che, salvo diversa disciplina regionale, a partire dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione ha luogo mediante l'utilizzazione di una graduatoria regionale dei farmacisti risultati idonei, risultante da un concorso unico regionale, per titoli ed esami, bandito ed espletato dalla Regione ogni quattro anni.

La Regione Calabria si costituisce in giudizio chiedendo la declaratoria di non fondatezza della questione sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

a) la norma impugnata non è una disposizione di carattere generale, ma è una norma tesa a sanare, con il criterio della specialità, la particolare situazione di quei farmacisti che, avendo conseguito l'idoneità all'ultimo concorso svolto in materia, hanno avuto in assegnazione provvisoria una sede resasi successivamente vacante, gestendola per almeno tre anni;

b) la norma è coerente con quanto previsto dallo stesso legislatore nazionale che ha fatto ricorso proprio allo strumento della sanatoria per regolarizzare il fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie (art. 1 l. 48/1990 e art. 14 l. 362/1991);

c) la clausola di salvezza della diversa disciplina regionale, apposta nell'art. 48, comma 29, del d.l. 269/2003, non può che attribuire alla Regione una facoltà di deroga mediante la possibilità di stabilire una disciplina diversa dal pubblico concorso, **sia pure in via eccezionale** e sostenuta da adeguati motivi di interesse pubblico;

d) norme statali analoghe a quella regionale censurata, che prevedevano l'attribuzione in sanatoria di sedi farmaceutiche vacanti, sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale in quanto non di principio ma di stretto dettaglio (sentenza n. 87 del 2006, relativa all'art. 46 della l. 3/2003).

La Corte costituzionale premette che ai fini del riparto delle competenze legislative la materia dell'organizzazione del servizio farmaceutico va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute, giacché la regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali, *restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia la sostanziale natura commerciale dell'attività del farmacista.*

Nella predetta materia vige il **principio fondamentale della regola del concorso**, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, il quale rappresenta lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

La Consulta evidenzia peraltro come lo stesso legislatore statale abbia ritenuto che il principio del concorso, da svolgersi, *nella sua forma propria, per titoli ed esami, sia suscettibile di deroga*, allorquando si sia in presenza di **situazioni eccezionali giustificate da motivi o finalità di interesse pubblico**. In tal senso vengono richiamate un pluralità di fonti statali:

- le disposizioni di **sanatoria di pregresse gestioni di fatto** di sedi farmaceutiche di cui all'art. 1 della l. 48/1990, in materia di gestione delle farmacie urbane, ed all'art. 14 della l. 362/1991, recante norme di riordino del settore farmaceutico;

- l'art. 11, comma 3, del d.l. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), ai sensi del quale le Regioni bandiscano un concorso straordinario *per soli titoli* per la **prima copertura** delle nuove sedi farmaceutiche, istituite in virtù della legge medesima, oltre che di quelle vacanti, non oggetto di procedure concorsuali già espletate o in via di svolgimento.

Si tratta dunque di verificare se spetti solo al legislatore statale, o anche a quello regionale, *il potere di conformare l'ampiezza applicativa* del principio del pubblico concorso rispetto alle specifiche e contingenti necessità locali, *attraverso deroghe al principio stesso*.

In funzione di tale verifica viene evocata la sentenza della Corte n. 87 del 2006, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46 della l. 3/2003 - statuente un'ulteriore sanatoria del fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie con assegnazione al gestore provvisorio della relativa titolarità - in ragione del contenuto di estremo dettaglio di tale disposizione, ritenuta inidonea a rivestire natura di normativa di principio.

Sotto altro profilo, la Corte rammentata che identica pronuncia di incostituzionalità (sentenza n. 448 del 2006) ha riguardato norme della Regione siciliana che attribuivano ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori il beneficio della riserva del 10 per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, *in ragione del fatto che, in tal modo, esse determinavano un meccanismo di deroga permanente alla regola del concorso per titoli ed esami per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia a beneficio di una sola categoria di farmacisti.*

In coerenza con queste pronunce, la Corte ritiene che la problematica dedotta in giudizio **non debba necessariamente risolversi** -come richiesto nel ricorso- **con l'affermazione di una rigida ripartizione di competenze**, *che porti alla negazione aprioristica della sussistenza di una potestà legislativa regionale in ordine alla previsione di eventuali deroghe al principio del pubblico concorso.*

Non risulta nemmeno propsettabile, ad avviso della Consulta, un profilo di illegittimità per violazione dell'art. 97 Cost., giacché il fenomeno dell'assegnazione di farmacie **non costituisce**

conferimento di impiego nella pubblica amministrazione, restando le farmacie **imprese private**, sia pure sottoposte a rigorosi controlli pubblicistici.

Ciò posto, la norma regionale impugnata non configura una deroga permanente al principio concorsuale ma si caratterizza per la sua **eccezionalità**, per la precisa delimitazione temporale dell'intervento di sanatoria e per l'individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, *in rapporto alla espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute.*

La Corte sottolinea inoltre come il beneficio medesimo sia riconosciuto **soltanto** a coloro che per un congruo lasso di tempo hanno gestito in via provvisoria la sede farmaceutica (art. 1, comma 1), e come le sedi farmaceutiche in questione siano quelle attribuite in gestione provvisoria a seguito dello **scorrimento di graduatoria** del concorso regionale bandito nell'anno 1997 (art. 1, comma 3). Anche sotto questo profilo la normativa censurata è compatibile con il generale principio di concorsualità, *poiché i soggetti assegnatari vengono scelti non già in maniera arbitraria, trattandosi comunque di farmacisti risultati idonei all'esito di precedente prova concorsuale regolarmente sostenuta, e tuttavia non collocati utilmente in graduatoria per l'assegnazione di sedi vacanti e successivamente beneficiati di assegnazione a titolo provvisorio.*

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Calabria 30/2011.