CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **177/1988** (ECLI:IT:COST:1988:177)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **29/09/1987**; Decisione del **10/02/1988**
Deposito del **18/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10392 10393 10394 10395 10396 10397 10398 10399 10400**
Atti decisi:

N. 177

SENTENZA 10-18 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della 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", promossi con ricorsi dei Presidenti delle Giunte Provinciali di Bolzano e Trento e delle Giunte Regionali della Toscana e della Lombardia, notificati rispettivamente il 26, 25 e 28 gennaio 1985, e depositati in cancelleria il 31 gennaio, 4 e 5 febbraio 1985 ed iscritti ai nn. 8, 9, 10 e 13 del registro ricorsi 1985;

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

Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avv. Sergio Panunzio per le Province di Bolzano e Trento, l'Avv. Alberto Predieri per la Regione Toscana, l'Avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 26 gennaio 1985 e depositato il 31 gennaio 1985, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato la legge 22 dicembre 1984, n. 892, intitolata "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", e segnatamente gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6, per violazione degli artt. 9, n. 10; 16, 1° comma; 87 e 100 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino Alto Adige) e relative norme di attuazione.

A giudizio della ricorrente, l'intera legge - in particolare con le disposizioni specificamente impugnate, ad eccezione dell'art. 5, ritenuto illegittimo per altre ragioni - prevede una disciplina di dettaglio in una materia, quella del servizio farmaceutico, che, per un verso, rientra, in base allo Statuto del Trentino-Alto Adige, nella competenza legislativa concorrente delle province autonome e, per un altro verso, non è prevista, in base alle norme di attuazione dello Statuto stesso (dd.PP.RR. 28 marzo 1975, n. 474 e 26 gennaio 1980, n. 197), fra le materie di competenza statale.

La ricorrente sospetta d'incostituzionalità anche alcune specifiche disposizioni della legge. In particolare l'art. 5, il quale prevede l'intervento sostitutivo del Commissario del Governo ove la provincia non provveda alla emanazione dei bandi di concorso e all'espletamento degli stessi per l'assegnazione delle farmacie vacanti o di nuova istituzione, invaderebbe, per un verso, la competenza della provincia e, per un altro, violerebbe l'art. 87 dello Statuto, che non attribuisce al Commissario del Governo alcun potere del tipo di quello riconosciuto.

Gli artt. 1, 2, 3 e 6, inoltre, nel prevedere l'attribuzione della titolarità delle farmacie sul solo presupposto di una precedente gestione provvisoria della stessa o della titolarità di una diversa farmacia, violerebbero, oltre che la competenza statutariamente attribuita alla Provincia, il principio della parificazione delle lingue italiana e tedesca, in quanto non è previsto tra i requisiti necessari per il conseguimento della titolarità di una farmacia quello dell'obbligo della conoscenza delle due lingue (art. 100 Statuto; artt. 48, 6° comma, e 80 legge 23 dicembre 1978, n. 833, che ha imposto il rispetto delle norme relative alla parificazione delle lingue; legge provinciale 3 settembre 1979, n. 12, che ha applicato - legittimamente, secondo la sentenza n. 312 del 1983 della Corte costituzionale - il principio del bilinguismo alle categorie non mediche di cui all'art. 48 della legge n. 833 del 1978).

Gli artt. 3 e 6, infine, attribuendo all'autorità sanitaria competente per territorio la competenza per il conferimento delle farmacie, contrasterebbero con l'art. 6, ultimo comma, della legge provinciale 2 gennaio 1981, n. 1, che riserva tale compito alla giunta provinciale.

2. - Con ricorso notificato il 26 gennaio 1985 e depositato il 31 gennaio 1985, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 22 gennaio 1984, n. 892, per violazione degli artt. 9, n. 10; 16, alinea, e 87 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale) e relative norme di attuazione.

Le deduzioni della provincia ricorrente sono identiche a quelle svolte nel ricorso della provincia autonoma di Bolzano di cui al punto precedente.

3. - Con ricorso notificato il 25 gennaio 1985 e depositato il 4 febbraio 1985, la Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 3 della legge 22 dicembre 1984, n. 892, per violazione degli artt. 124, 125, 117 e 118 Cost.

La regione deduce, in via generale, che la legge n. 892 del 1984 invaderebbe la propria sfera di competenza con una disciplina di dettaglio estremamente puntuale, che in parte si sostituisce ingiustificatamente a quella dettata con la legge regionale 17 ottobre 1983 n. 69 (che all'art. 22 detta disposizioni in tema di conferimento di sedi farmaceutiche).

In particolare, i dubbi di legittimità costituzionale vengono prospettati dalla ricorrente in ordine: a) alla disposizione di cui all'art. 3, che fissa il termine di 60 giorni per la presentazione delle domande per l'assegnazione delle farmacie vacanti o di nuova istituzione; b) all'art. 5 che, nel disciplinare l'intervento sostitutivo del Commissario del Governo qualora la regione non provveda al bando per l'assegnazione delle farmacie nel termine di cui all'art. 3 l. n. 475 del 1968, prevede la nomina di un commissario straordinario incaricato della indizione del bando di concorso e dell'espletamento dello stesso.

A proposito di quest'ultima censura, la regione osserva che nell'attribuire al Commissario del Governo poteri di sostituzione, implicanti tanto il controllo quanto l'amministrazione attiva, la disposizione impugnata violerebbe sia l'art. 124 Cost., in base al quale il Commissario del Governo sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalle regioni, sia l'art. 125 Cost., in quanto il potere di controllo che spetta ad un organo dello Stato, e ad uno solo (Commissione di controllo), viene conferito ad un altro organo, il Commissario del governo, che viene per di più investito di poteri di amministrazione in una materia riservata alla competenza regionale. In tal modo si realizza, secondo la ricorrente, anche una violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in base ai quali alle regioni spettano le funzioni amministrative nelle materie specificamente elencate, ad eccezione della sola funzione di indirizzo e coordinamento.

4. - Con ricorso notificato il 28 gennaio 1985 e depositato il 5 febbraio 1985, la Regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 22 dicembre 1984, n. 892, in riferimento agli artt. 118 e 125 Cost., nonché all'art. 1, comma secondo, lett. l, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e alla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Anche la Regione Lombardia contesta la legittimità costituzionale della previsione del controllo sostitutivo, di cui al citato art. 5, argomentando che, poiché tale forma di controllo è prevista dall'ordinamento nell'ambito di rapporti interorganici di tipo gerarchico ovvero nell'ambito di poteri di "tutela" nei confronti di taluni organi, l'attribuzione di una simile funzione al Commissario del Governo determina una deroga all'ordine costituzionale delle competenze. Né un simile potere, secondo la ricorrente, può trovare fondamento nella disposizione dell'art. 6, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto l'intervento sostitutivo del Governo ivi disciplinato, oltre ad essere assistito da particolari garanzie procedurali ed essere affidato al Consiglio dei Ministri, è limitato alla "accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari".

5. - Si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo la reiezione dei ricorsi.

Nell'atto di costituzione l'Avvocatura contesta in primo luogo l'assunto da cui muovono tutti i ricorsi, e cioè che la disciplina dettata dalla legge impugnata sia una disciplina di dettaglio. Al contrario, a giudizio dell'Avvocatura, la legge impugnata ha inteso porre, prevedendo anche i criteri e i mezzi per assicurarne una pronta attuazione, standards o parametri tali da assicurare in tutto il territorio nazionale la uniforme efficienza della organizzazione farmaucetica, al fine di garantire a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale, la tutela del diritto fondamentale alla salute (v. sent. n. 245 del 1984). Non si

tratterebbe, quindi, di norme di dettaglio, come tali derogabili da successive leggi regionali, bensì di norme di principio, che, in quanto tali, costituiscono un limite, ai sensi degli artt. 117 Cost. e 5 e 9 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, alla potestà legislativa concorrente delle regioni e delle province autonome.

Né, a giudizio dell'Avvocatura, può ritenersi risolutiva l'affermazione secondo cui le funzioni amministrative relative ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche rientrano nella materia "assistenza sanitaria", che è stata trasferita alle regioni sin dal 1972, in quanto occorre pur sempre verificare se sussista o meno un generale interesse nazionale alla puntuale e tempestiva osservanza dei termini stabiliti dagli artt. 2 e 3 della legge n. 475 del 1968 per la revisione della pianta organica e per la messa a concorso delle sedi farmaceutiche vacanti. Che tale interesse sussista è desumibile, per l'Avvocatura, sia dai principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 1984 in tema di assistenza sanitaria, sia dalla circostanza che spetta comunque allo Stato assicurare sull'intero territorio nazionale il rispetto del principio di eguaglianza di tutti i cittadini nei confronti del servizio sanitario nazionale, sia, infine, dal rilievo che il mancato rispetto da parte delle Regioni dei termini per la revisione delle piante organiche e la messa a concorso delle farmacie vacanti mette in pericolo l'interesse nazionale ad un immediato adeguamento in tutto il Paese del numero degli esercizi alle esigenze assistenziali della popolazione.

Anche la norma che attribuisce al Commissario del Governo il potere sostitutivo non può essere sospettata d'incostituzionalità, a giudizio dell'Avvocatura dello Stato. E ciò, non solo perché la Corte costituzionale si è più volte pronunziata sulla legittimità di varie forme di controllo sostitutivo (sentt. nn. 142 del 1972, 182 del 1976, e 81 del 1979), ma soprattutto perché, nella specie, è la stessa legge che stabilisce inderogabilmente l' an , il quomodo e il quando dell'intervento sostitutivo. Di modo che, sotto quest'ultimo profilo, apparirebbe del tutto impropria l'attribuzione di tale potere alla competenza del Consiglio dei Ministri o, comunque, il coinvolgimento nella vicenda di organi politici (come quelli parlamentari).

Quanto alle censure mosse dalla Provincia autonoma di Bolzano agli artt. 1, 4 e 6 della stessa legge, l'Avvocatura ne contesta la fondatezza, osservando che dalla sentenza n. 68 del 1971 della Corte costituzionale si desume che le disposizioni statali relative ai presupposti ed ai requisiti per l'autorizzazione all'esercizio delle farmacie sono norme di principio, che, se non costituivano un limite alla potestà legislativa primaria attribuita alla Regione Trentino-Alto Adige dall'art. 4, n. 12 dello Statuto del 1948, lo rappresentano invece rispetto alla potestà legislativa concorrente attribuita alla Provincia di Bolzano dall'art. 9, n. 10 dello Statuto vigente, in base alle argomentazioni precedentemente addotte. Inoltre, sempre secondo l'Avvocatura, i requisiti previsti dagli artt. 1, 2, 3 e 6 della legge impugnata non sono incompatibili con quello del bilinguismo, in quanto con tali disposizioni si attribuisce stabilità a provvedimenti di autorizzazione già adottati, sia pure provvisoriamente, dai competenti organi provinciali. Né gli artt. 3 e 6 potrebbero violare l'ordine delle competenze stabilito da leggi provinciali, in quanto il riferimento all'"autorità sanitaria competente per territorio" rinvia necessariamente alle leggi che quella competenza stabiliscono.

6. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica, le Province autonome di Trento e di Bolzano, la Regione Toscana e la Regione Lombardia hanno depositato elaborate memorie difensive, insistendo per l'accoglimento dei rispettivi ricorsi.

6.1. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano contestano in primo luogo l'assunto dell'Avvocatura secondo il quale la legge impugnata contiene disposizioni di principio costituenti un limite alla potestà legislativa concorrente statutariamente prevista.

L'interesse a che la rete di distribuzione farmaceutica sia efficiente, cioè capillare ma non congestionata, è soddisfatto dalle disposizioni che disciplinano la pianta organica e dettano criteri per la distribuzione degli esercizi farmaceutici, prevedendone uno generale, consistente

in un certo rapporto costante con la popolazione del comune, e uno suppletivo, per il quale deve tenersi conto delle concrete esigenze dell'assistenza farmaceutica e della distanza tra i vari esercizi farmaceutici.

Per quel che concerne, poi, gli artt. 4 e 5 (solo quest'ultimo impugnato da entrambe le Province), le ricorrenti osservano che sia la previsione di criteri alternativi per la determinazione del numero delle farmacie, sia quella dell'intervento sostitutivo del Commissario del Governo, non rispondono ai particolari e rigorosi presupposti che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sono indispensabili perché lo Stato, nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, possa validamente incidere sull'autonomia speciale delle province autonome. Difettano, infatti, nella materia oggetto di disciplina da parte delle disposizioni impugnate, i caratteri della "infrazionabilità e non localizzabilità" degli interessi considerati, dato che si tratta di interessi e di scelte organizzative del servizio di interesse meramente locale (cui non può estendersi il potere sostitutivo, in base alla sent. n. 294 del 1986).

6.2. - La Regione Toscana, contestando le affermazioni dell'Avvocatura erariale sul potere sostitutivo previsto dall'art. 5, afferma che il meccanismo ivi disciplinato non è interamente predeterminato, nel senso che non è precisato quanto tempo possa attendere il Commissario del Governo prima di comunicare la diffida e quanto tempo debba essere assicurato alla Regione per adempiere.

La disposizione impugnata, inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, non predetermina tutti gli elementi di valutazione, ma riserva al Commissario del Governo scelte eminentemente discrezionali, come quella della nomina del Commissario straordinario che dovrà provvedere ad indire il bando, a nominare la Commissione giudicatrice e ad approvare la graduatoria. Né può poi ravvisarsi alcuna analogia tra questa disposizione e l'art. 28 della legge finanziaria 1984 (legge n. 730 del 1983), poiché quest'ultimo prevede poteri sostitutivi che sono attribuiti alla titolarità delle regioni, non già a quella del Commissario del Governo, rispetto ad atti e adempimenti (o inadempimenti) di enti locali subregionali.

6.3. - La Regione Lombardia prospetta una questione preliminare, poiché dubita della perdurante vigenza della disposizione dell'art. 5 della legge impugnata in seguito all'entrata in vigore della legge 24 ottobre 1985, n. 595, contenente "Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88". L'art. 6 di tale legge, infatti, sotto la rubrica "Interventi in caso di inadempienza" stabilisce una disciplina generale degli interventi statali nel caso di inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni in materia sanitaria, disponendo che "qualora si tratti di adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti da leggi o risultanti dalla natura degli interventi da realizzare, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Sanità, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale". Potrebbe, quindi, ritenersi che la disposizione impugnata sia stata abrogata dal citato art. 6, in base all'art. 15 disposizioni sulla legge in generale, con conseguente cessazione della materia del contendere.

Nel merito, la Regione Lombardia, dopo aver ricordato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ammette gli interventi sostitutivi statali nei confronti delle regioni soltanto a condizioni e limiti determinati (sentt. nn. 153, 177 e 294 del 1986), e non senza aver manifestato perplessità in altri casi (sent. n. 77 del 1987), afferma che in ipotesi non è individuabile nessuno dei requisiti richiesti. In particolare, non è presente quell'esigenza unitaria, che renderebbe indispensabile la sostituzione. Questa, infatti, non può essere individuata in una generica esigenza di legalità, per la quale sono previsti altri rimedi, tanto più che il termine previsto dall'art. 3 della legge n. 475 del 1968 non è perentorio ma ordinatorio.

Né l'intervento sostitutivo in questione può essere ricondotto alle esigenze della

programmazione sanitaria, in quanto riguarda solo compiti di semplice ordinaria amministrazione.

Né può essere collegato all'esigenza di assicurare un servizio farmaceutico più capillare ed efficiente, in quanto l'incremento del numero delle farmacie non può ritenersi esclusivamente finalizzato all'interesse dell'utenza, e in particolare alla tutela della salute dei cittadini, potendosi, al contrario, ravvisare un concorrente e talora più rilevante interesse economico di nuovi soggetti che desiderano accedere al mercato farmaceutico come erogatori dei relativi servizi. Ma, se in generale, tanto più in epoca di "consumismo farmaceutico", deve escludersi qualsiasi rapporto diretto tra ampliamento delle piante organiche e tutela della salute e della eguaglianza di prestazioni sanitarie per i cittadini, sta di fatto che la legge impugnata non contiene una disciplina attinente alle prestazioni a favore degli assistiti, ma ne stabilisce una che attiene alla organizzazione della distribuzione commerciale dei prodotti farmaceutici. L'interesse ad adeguare il numero delle farmacie alle esigenze dell'utenza, infatti, non è soddisfatto dalla osservanza del termine per l'indizione del bando di concorso per l'assegnazione delle farmacie vacanti, ma dai provvedimenti di revisione della pianta organica, per i quali la disposizione impugnata non prevede alcun potere sostitutivo.

Né, poi, l'art. 5 della legge impugnata limita l'ambito di azione del potere sostitutivo all'adempimento relativamente al quale la regione non avrebbe rispettato il termine, cioè al bando di concorso, ma estende il proprio oggetto all'espletamento di tutta la procedura concorsuale. Esso cioè, non prevede, come esige la giurisprudenza costituzionale, puntuali poteri di intervento per assicurare la tempestiva effettuazione di adempimenti rimasti inevasi, ma tende a surrogare, indebitamente, un amministratore straordinario agli organi della regione in relazione a un'intera attività.

Da ultimo, la stessa disposizione, sempre a giudizio della regione, non è in alcun modo riferibile al principio della "leale cooperazione", come vuole la giurisprudenza costituzionale, poiché non è prevista alcuna diffida, non sono previsti termini di sorta, ma è prevista la nomina di un commissario ad acta non solo per la indizione del concorso, ma anche per l'espletamento dello stesso; manca poi qualsiasi audizione preventiva della regione interessata e, infine, il rapporto tra Stato e regione si risolve al livello burocratico del Commissario del Governo.

L'amministrazione regionale è, in sostanza, ridotta al rango di ufficio gerarchicamente subordinato, soggetto a meccanismi di sostituzione incompatibili con il concetto stesso di autonomia e di decentramento (v. sent. n. 77 del 1987).

7. - La Regione Toscana ha presentato, poi, una seconda memoria nella quale ribadisce le considerazioni già svolte ed insiste per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. - Oggetto dei presenti giudizi è la legge 22 dicembre 1984, n. 892, contenente norme sulla gestione in via provvisoria delle farmacie rurali nonché alcune modificazioni delle precedenti leggi regolanti il servizio farmaceutico. I ricorsi sono stati promossi dalla Provincia di Bolzano, che ha impugnato gli articoli da 1 a 6; dalla Regione Toscana, che ha contestato gli artt. 3 e 5; e, infine, dalla Regione Lombardia e dalla Provincia di Trento, che hanno prospettato dubbi di costituzionalità sul solo art. 5. Per la parziale identità del loro oggetto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Una prima serie di censure è rivolta dalla Provincia di Bolzano nei confronti degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge n. 892 del 1984 e, limitatamente all'art. 3 della stessa legge, dalla

Regione Toscana. Il motivo comune posto a base di ambedue le impugnazioni è che negli articoli anzidetti si rinvengono disposizioni in materia di sanità o, più precisamente, in materia di servizi farmaceutici, che, a giudizio delle ricorrenti, rivelano un carattere specifico e di dettaglio, tale da escludere che si sia in presenza di norme di principio o di indirizzo. Su tale base, e nei limiti delle rispettive impugnazioni, tanto la Provincia di Bolzano quanto la Regione Toscana ne chiedono la dichiarazione d'illegittimità costituzionale per violazione della autonomia legislativa (concorrente) e amministrativa costituzionalmente garantita, alla prima, dagli artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, St. T.A.A. e, alla seconda, dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

2.1. - A dire il vero, l'insieme delle disposizioni oggetto della presente impugnazione presenta profili di costituzionalità che sono nettamente distinguibili secondo una duplice articolazione. Mentre un primo gruppo di disposizioni, costituito dai primi tre articoli della legge impugnata, contiene un complesso omogeneo di norme, relativo al conferimento della titolarità di farmacie rurali o di farmacie ubicate in comuni dichiarati disastrati o terremotati a favore di chi ne avesse una gestione provvisoria da almeno tre anni, un secondo gruppo di disposizioni invece - e precisamente quello costituito dagli artt. 4 e 6 della legge impugnata - pone norme modificative della precedente disciplina generale sulle farmacie, prevedendo in particolare alcuni criteri innovativi, tanto sulla localizzazione delle sedi farmaceutiche, quanto sull'acquisto delle stesse, in mancanza di concorso, per determinati soggetti (persone dichiarate idonee in concorsi per il conferimento della titolarità di farmacie, persone con pratica professionale di almeno un biennio).

Poiché nell'uno e nell'altro caso si pongono differenti problemi di costituzionalità, è opportuno tenerne distinta la trattazione.

2.2. - Pochi dubbi possono sussistere sul fatto che gli artt. 1 e 3 della legge n. 892 del 1984 contengano disposizioni specifiche, puntuali e di immediata applicazione. Ai farmacisti che da almeno un triennio alla data di entrata in vigore della legge gestiscono in via provvisoria una farmacia rurale viene riconosciuto, all'art.1, il diritto a conseguire, per una sola volta, la titolarità della farmacia, sempreché questa, al momento della domanda, non sia stata già assegnata o non sia in corso di assegnazione a seguito di un concorso già espletato. Nei commi seguenti dello stesso articolo si stabiliscono le regole per il computo del triennio di gestione provvisoria, nonché l'esclusione dal beneficio di chi abbia già trasferito la titolarità di altra farmacia, ai sensi dell'art. 12, quarto comma, della legge n. 475 del 1968. Con l'art. 2, poi, il beneficio ora menzionato viene esteso al di là dell'ambito delle farmacie rurali, per collegarlo alla gestione provvisoria triennale di farmacie ubicate in comuni dichiarati disastrati (ai sensi del D.P.C.M. 30 aprile 1981) e alle sedi farmaceutiche divenute vacanti in conseguenza del verificarsi delle condizioni di cui all'art. 1, u.c., della legge n. 12 del 1982 (chiusura a seguito del sisma occorso in Basilicata e in Campania nel 1980 e nel 1981). Infine, con l'art. 3 si dispone che le domande degli interessati dirette a ottenere i predetti benefici debbano pervenire, debitamente documentate, all'autorità sanitaria competente per territorio nel termine perentorio di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge impugnata. Lo stesso art. 3 stabilisce in chiusura che l'accertamento dei requisiti richiesti per ottenere i benefici di cui alla legge in questione debba essere effettuato entro un mese dalla presentazione delle domande.

Come appare evidente, qui si è in presenza di 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.

2.3. - Sotto questo profilo va, dunque, respinta la prospettazione avanzata dall'Avvocatura dello Stato che, in diametrale contrapposizione con l'opinione delle ricorrenti, riscontra nelle disposizioni appena menzionate il carattere di norme di principio relativamente alla materia

farmaceutica ovvero quello di norme dirette a stabilire standards minimi e uniformi per l'efficienza del servizio farmaceutico, secondo uno dei paradigmi della funzione di indirizzo e coordinamento spettante allo Stato nelle materie attribuite alla competenza legislativa (che, nel caso, è di tipo concorrente) e amministrativa delle Regioni e delle Province autonome.

2.3.1. - Dei principi della materia mancano alle disposizioni impugnate sia i caratteri sostanziali sia quelli strutturali che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero essere loro propri.

Non si può certo rinvenire nelle disposizioni oggetto della presente questione la natura di norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale. Al contrario, qui si è in presenza di una disciplina che ha il carattere della temporaneità e una natura sostanzialmente provvedimentale, in quanto appare diretta a sanare una situazione particolarissima che il legislatore nazionale, nel suo discrezionale apprezzamento, ha considerato di dover risolvere.

Neppure sotto il profilo strutturale può 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.

Sotto i profili esaminati, in nessuna delle disposizioni contenute negli artt. 1 e 3 della legge n. 892 del 1984 possono dunque rinvenirsi i caratteri essenziali che la giurisprudenza di questa Corte ha scorto nei principi delle materie (sentt. nn. 153 del 1985 e 83 del 1982).

2.3.2. - Analogamente non può neppure affermarsi, come sembra dire l'Avvocatura dello Stato, che nelle disposizioni impugnate possano riscontrarsi quantomeno le caratteristiche proprie della funzione di indirizzo e di coordinamento. Anche di questa funzione mancano alle norme in esame tanto i caratteri strutturali quanto le rationes che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato come tratti essenziali della medesima.

Dalla sentenza n. 39 del 1971 fino alle più recenti pronunzie (come le nn. 150 del 1982, 340 del 1983, 195 del 1986, 64 del 1987), la funzione di indirizzo e coordinamento, ancorché non espressamente classificata e definita da norme costituzionali, è stata configurata da questa Corte, non già come manifestazione di un limite "ulteriore", ma piuttosto come pura espressione dei limiti costituzionalmente prefissati alla potestà legislativa e amministrativa delle regioni (e delle province autonome): i principi fondamentali della materia (per la competenza legislativa ripartita) o quelli generali dell'ordinamento giuridico (per le autonomie speciali, per le quali è stata significativamente richiesta la concorrenza dell'attuazione di un valore di rango costituzionale), gli obblighi internazionali, le norme comunitarie, le riforme economico-sociali e la programmazione, gli interessi nazionali. Sulla base di questo legame di essenziale strumentalità con la varietà dei predetti limiti - peraltro giustificato, all'indomani delle leggi del 1970, dalla necessità di render più salda, nel più complesso processo di coordinamento delle autonomie regionali allora avviato, la loro comune radice nelle imprescindibili esigenze unitarie (art. 5 Cost.) -, gli atti di indirizzo e di coordinamento sono stati configurati da questa Corte in base a due distinte funzioni:

a) quella di porsi - quando è prevalso il collegamento con i limiti dei principi, degli obblighi internazionali, delle norme comunitarie, delle leggi di riforma e, in particolare della programmazione - come momento di mediazione e di armonizzazione, nell'ambito di una catena di atti normativi di attuazione di disposizioni generali, diretto a segnare il passaggio graduale e circostanziato da una disciplina più generale e astratta ad una più particolare e concreta;

b) quella di fissare - quand'è prevalso il collegamento con l'interesse nazionale - i criteri minimali di uniformità, i requisiti o contenuti minimi, che, pur se dotati di un ridotto grado di generalità o pur se addirittura di carattere specifico, siano diretti a costituire il nucleo normativo unitario intorno al quale le regioni (o le province autonome) possano aggregare una disciplina integrativa o di ulteriore sviluppo.

Ambedue i paradigmi sono abbondantemente presenti nella giurisprudenza di questa Corte, ora separatamente ora congiuntamente. Tuttavia, nelle disposizioni impugnate non è possibile riscontrare né i tratti dell'uno, né quelli dell'altro. In esse, infatti, non si può rinvenire la minima traccia di norme di indirizzo o di criteri direttivi, di obiettivi da perseguire o di prescrizioni di massima valevoli per un'ulteriore e più particolare attività normativa; né, per il vero, si dà la possibilità di riscontrarvi una benché minima finalità vo'lta ad ordinare l'eventuale espressione delle autonomie regionali in un disegno armonico e unitario. Tantomeno, poi, può scorgersi nelle stesse disposizioni quel nucleo normativo di base vòlto a fissare gli standards minimali di unitarietà e di uniformità, intorno al quale talora il legislatore nazionale intende organizzare in modo armonico e coerente l'ulteriore normazione regionale. La disciplina che si ha di fronte è un'insieme conchiuso di disposizioni di dettaglio che attende soltanto di essere attuato nei concreti rapporti della vita reale.

Questo carattere, del resto, preclude ogni ulteriore possibile giustificazione alla prospettazione dell'Avvocatura erariale ora discussa. Secondo il costante e consolidato insegnamento di questa Corte, è proprio della funzione di indirizzo e coordinamento, in ragione del suo stesso concetto prima che di qualsivoglia sua definizione giuridica, l'essere aliena da forme espressive così analitiche e dettagliate da non lasciare alle regioni (e province autonome) un necessario spazio di autonomia entro il quale poter legittimamente svolgere la propria competenza legislativa e/o la propria azione amministrativa (v. ad es. sentt. nn. 307 e 340 del 1983; 245 del 1984; 356 del 1985; 195 del 1986; 64, 304 e 433 del 1987). Il totale assorbimento, da parte della disciplina impugnata, di ogni possibile spazio per l'ulteriore normazione può dunque esser considerato come un altro indizio, in assenza di un manifesto e obiettivo intento contrario, della volontà del legislatore di escludere che nel caso si tratti di disposizioni dirette ad assolvere a una funzione di indirizzo e di coordinamento.

2.4. - D'altra parte, non può essere accolta neppure la contrapposta prospettazione delle ricorrenti, secondo la quale l'autonomia legislativa e amministrativa costituzionalmente garantita alle regioni (o alle province autonome) dovrebbe ritenersi violata per il solo fatto che nelle materie attribuite alla competenza di queste ultime sia intervenuta una legge statale contenente disposizioni di dettaglio (e prive di qualsivoglia funzione di coordinamento). Nei termini appena detti tale consequenzialità non può ammettersi, poiché non si può affatto escludere che, in considerazione della rilevanza che in alcuni casi può assumere l'interesse nazionale, lo Stato possa legittimamente adottare una disciplina legislativa di dettaglio pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale (o provinciale). A ben vedere, anzi, proprio la ricorrenza di questo motivo induce, nel caso di specie, a rigettare i dubbi di costituzionalità sollevati nei confronti degli artt. 1-3 della legge n. 892 del 1984.

2.4.1. - A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una

disciplina dettagliata e puntuale.

Proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome). Per queste ragioni, l'orientamento consolidato di questa Corte (v. sentt. nn. 340 del 1983, 165 del 1986, 49 del 1987) è quello di procedere, di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale (o provinciale) effettuato in nome dell'interesse nazionale, a un controllo di costituzionalità particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore.

Nel corso della sua giurisprudenza questa Corte ha elaborato, con riguardo all'interesse nazionale, determinati criteri di giudizio, sulla base dei quali occorre sottoporre le disposizioni impugnate alle seguenti verifiche:

a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. spec. sent. n. 49 del 1987);

b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilità dell'interesse: v. sentt. nn. 340 del 1983, 177, 195 e 294 del 1986, 49 e 304 del 1987);

ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome) (sentt. nn. 49 e 304 del 1987);

c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento (sent. n. 49 del 1987).

Poiché, nel caso di specie, oggetto dell'impugnazione è la disciplina d'un fenomeno, diffuso in tutto il territorio nazionale, che riguarda un aspetto, quello della copertura delle sedi vacanti di farmacie rurali, sostanzialmente collaterale rispetto alla materia di competenza regionale qui in contestazione, vale a dire la sanità, è sufficiente verificare, al fine di definire il giudizio di costituzionalità, che l'interesse posto a base della disciplina impugnata, oltreché infrazionabile, sia frutto di una scelta legislativa non irragionevole e sia perseguito con mezzi normativi non incongrui.

2.4.2. - Sottoposta alla prova di un siffatto scrutinio, la disciplina contenuta negli artt. 1 e 3 della legge n. 892 del 1984 appare del tutto rispondente ai requisiti indicati e, come tale,

giustificata sotto il profilo della legittimità costituzionale, in ragione dell'interesse nazionale che la sorregge.

Non v'è dubbio, innanzitutto, che l'apprezzamento operato dal legislatore statale dell'interesse posto a base della disciplina normativa oggetto della presente impugnazione appaia tutt'altro che irragionevole o pretestuoso. È, infatti, indiscutibile la notevole rilevanza sociale di un fenomeno, diffuso in tutto il territorio nazionale, che il legislatore ha non arbitrariamente considerato come fonte di profondo disagio sociale, di ingiusta precarietà e di trattamento deteriore a danno di un consistente gruppo di persone, rimaste escluse dalla titolarità di farmacie (rurali) per la riconosciuta cattiva utilizzazione in sede locale dei normali meccanismi concorsuali o per cause legate a calamità naturali. A testimonianza di siffatta valutazione si può anche ricordare l'elevato numero di proposte di legge depositate alle Camere per dare risoluzione al problema poi affrontato con la legge impugnata e la notevole ampiezza dei consensi da questa riscossi tanto in sede di deliberazione parlamentare quanto nei commenti successivi. In secondo luogo, una volta riconosciuta come una delle cause del fenomeno regolato dalle disposizioni in contestazione il cattivo o l'impossibile funzionamento degli ordinari meccanismi di copertura delle sedi e una volta prescelta la via della sanatoria come soluzione più opportuna per far fronte alle conseguenze negative che ne erano derivate, appare evidente la necessaria connessione della disciplina impugnata con profili normativi esorbitanti dalle competenze regionali (o provinciali): trattandosi, infatti, di un'eccezionale e provvisoria deroga al principio generale dell'assegnazione della titolarità di farmacie in base a un concorso e non rientrando nelle ipotesi derogatorie già previste dalla legislazione nazionale, la disciplina impugnata incide direttamente e necessariamente su interessi di cui soltanto il legislatore statale può disporre (così come, del resto, aveva già fatto con la legge n. 34 del 1981, senza subire contestazione alcuna). Inoltre, tenendo ancora presente la causa principale del fenomeno regolato dalle disposizioni impugnate, non v'è dubbio che lo strumento della sanatoria si configura quale mezzo indispensabile per l'adeguata soddisfazione dell'interesse sottostante alle norme sospettate d'incostituzionalità. E, a dire il vero, se si hanno presenti le condizioni e i termini previsti, i quali sono chiaramente diretti a prevenire i pericoli di ingiustificate estensioni dei benefici concessi, non si può nemmeno dubitare che la disciplina dettata dal legislatore statale oltrepassi i rigorosi limiti richiesti dall'effettiva esigenza di soddisfare l'interesse nazionale.

3. - Del pari infondate sono le questioni di costituzionalità sollevate dalla Provincia di Bolzano contro gli artt. 4 e 6 della legge n. 892 del 1984 in relazione agli artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, St. T.A.A.

L'art. 4, in modifica dell'art. 104 T.U. delle leggi sanitarie, conferisce alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la facoltà di spostare da 500 a 1000 metri la distanza minima tra farmacie, nel caso di utilizzazione del criterio sussidiario della distanza per l'istituzione di nuove sedi farmaceutiche, quando, come precisa la stessa disposizione impugnata, lo richiedano "particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica locale, in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità". I dubbi di costituzionalità nei confronti della suddetta disposizione vanno respinti per due distinti motivi: innanzitutto, perché anche il riconoscimento alle regioni e alle province autonome della mera facoltà di stabilire una diversa distanza minima tra farmacie, ove lo consiglino le particolari condizioni locali, comportando l'eventualità che ne risulti conseguenzialmente modificato un indirizzo generale dettato dalla legge nazionale per una più uniforme e più efficiente organizzazione del servizio farmaceutico, non può esser disposto che dal legislatore statale; in secondo luogo, per la ragione che la previsione di una facoltà che le regioni (o le province autonome) possono utilizzare, o meno, in considerazione delle specifiche condizioni locali, lascia del tutto integro il potere degli enti decentrati di disporre in materia.

L'art. 6, modificando l'art. 12, settimo comma, della legge n. 475 del 1968, oltre a estendere da uno a due anni il termine consentito una tantum a chi ha trasferito una farmacia

per poterne acquistare un'altra senza concorso, aggiunge fra i requisiti previsti per l'acquisto per tal via di una farmacia, accanto a quello del conseguimento dell'idoneità (reso spesso irrealizzabile dal mancato espletamento dei concorsi), il requisito della pratica professionale biennale, purché certificata dall'autorità sanitaria competente. Anche in tal caso i dubbi di costituzionalità prospettati dalla Provincia di Bolzano appaiono infondati, poiché le disposizioni anzidette, stabilendo o modificando i requisiti necessari per assumere la titolarità di farmacie senza concorso, fissano norme che sono parte integrante di un principio, al cui rispetto sono tenute sia le regioni sia le province autonome nell'esercizio delle loro competenze legislative di tipo concorrente.

4. - Gli artt. 1, 2, 3 e 6 sono sospettati di incostituzionalità dalla sola Provincia di Bolzano anche sotto altri profili. A giudizio della ricorrente, essi violerebbero l'art. 100 St. T.A.A. in quanto non prevedono tra i requisiti per l'acquisto o il conseguimento della titolarità di una farmacia l'obbligo della conoscenza delle due lingue, l'italiana e la tedesca. Mentre gli artt. 3 e 6, nell'attribuire "all'autorità sanitaria competente per territorio" alcuni poteri che, secondo la legislazione provinciale, spettano alla Giunta, si porrebbero in contrasto con l'ordine delle competenze legittimamente stabilito dalla provincia autonoma, dal momento che, a giudizio della ricorrente, si deve supporre che gli articoli impugnati intendano riferirsi alle Unità Sanitarie Locali.

Ambedue le censure prospettate vanno rigettate poiché si fondano su un'erronea interpretazione delle disposizioni che ne sono oggetto. Per quanto riguarda la prima, va detto che nessuna delle norme contestate si riferisce al principio del bilinguismo per il semplice fatto che questo esula dai limiti, invero ristretti, della materia disciplinata. Ciò non esclude, ovviamente, che tale principio possa trovare applicazione in relazione alla titolarità e alla gestione delle farmacie nella provincia di Bolzano, non essendo certo incompatibile con le disposizioni impugnate. Per quanto riguarda l'altra censura, va precisato che, quando gli artt. 3 e 6 menzionano "l'autorità sanitaria competente per territorio", non intendono usare una perifrasi per riferirsi in ogni caso alle UU.SS.LL., ma, più semplicemente, rinviano alle varie leggi che quella competenza stabiliscono, vale a dire, per quel che riguarda la ricorrente, proprio alla legge prov. 2 gennaio 1981 n. 1 (art. 6, n. 3), rispetto alla quale si assume invece, erroneamente, il contrasto delle disposizioni impugnate.

5. - Un'ultima censura, prospettata tanto dalle Province di Trento e di Bolzano quanto dalle Regioni Lombardia e Toscana, si appunta contro l'art. 5 della legge n. 892 del 1984. Questo articolo dispone che, ove le regioni e le province autonome non provvedano a bandire il concorso per l'assegnazione delle farmacie vacanti o di nuova istituzione entro il termine previsto dall'art. 3 della legge n. 475 del 1968, il Commissario del governo, previa diffida, provvede entro 30 giorni dal predetto termine a nominare un commissario ad acta, responsabile verso di lui, il quale è incaricato dell'indizione del bando di concorso e del relativo espletamento fino all'assegnazione delle farmacie ai vincitori.

I profili in relazione ai quali le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale del predetto art. 5 sono molteplici. Per le Province di Trento e di Bolzano le disposizioni citate contrastano con l'art. 87, n. 2 St. T.A.A., in base al quale i poteri del Commissario del governo sono circoscritti alla vigilanza sull'esercizio delle sole funzioni delegate dallo Stato alle province e alla comunicazione di eventuali rilievi al Presidente della Giunta provinciale. Per la Regione Toscana l'art. 5 contrasta con gli artt. 117, 118, 124 e 125 Cost., sia perché attribuisce illegittimamente allo Stato funzioni amministrative spettanti alle regioni, sia perché conferisce indebitamente un potere di controllo sostitutivo nei confronti di atti amministrativi della regione che, oltre a spettare ex art. 125 Cost. ad organi diversi, non rientra comunque nel quadro delle competenze riconosciute dalla Costituzione al Commissario del governo. Infine, per la Regione Lombardia l'art. 5 contrasta con gli artt. 124 e 125 Cost. in quanto il potere ivi disciplinato non può iscriversi tra le ipotesi di controllo sostitutivo costituzionalmente previste con riguardo alle relazioni fra l'amministrazione statale e quella regionale, trattandosi di un

potere che inerisce a rapporti di gerarchia o di tutela e che, comunque, quando è previsto fra Stato e regioni, dev'essere assistito da particolari garanzie sostanziali (come il collegamento con funzioni di indirizzo e coordinamento, rapporti di "leale cooperazione", etc.) o formali (come l'imputazione al governo nazionale, il parere di una commissione parlamentare, etc.), che nel caso sono assenti. Quest'ultima regione, poi, in memoria prospetta anche il dubbio che il predetto art. 5 sia stato medio tempore abrogato dall'art. 6, cpv., della legge 23 ottobre 1985, n. 595, il quale, a suo dire, prevede un generale potere di sostituzione in materia sanitaria imputato al Consiglio dei Ministri.

5.1. - Pregiudiziale all'esame del merito è la verifica dell'eventuale abrogazione dell'art. 5, che comporterebbe la cessazione della materia del contendere nel relativo giudizio. I dubbi prospettati dalla Regione Lombardia vanno comunque respinti.

L'art. 6, secondo comma, della legge n. 595 del 1985 non prevede affatto, come potrebbe far supporre la sua formulazione se isolatamente considerata, un potere sostitutivo di applicazione generale nella materia sanitaria, compresa l'organizzazione del servizio farmaceutico. Interpretando tale articolo nel contesto generale della legge in cui è inserito, appare evidente, come ha già chiaramente affermato questa Corte nel giudizio di costituzionalità avente ad oggetto quella stessa disposizione (sent. n. 294 del 1986), che esso è strettamente collegato alle esigenze della programmazione sanitaria e al perseguimento degli obiettivi ivi previsti. Per tali motivi, l'art. 6, cpv., della legge n. 595 del 1985 non può estendersi all'organizzazione del settore farmaceutico e, in particolare, all'assegnazione mediante concorso delle farmacie vacanti o di nuova istituzione, in quanto si tratta di materie non comprese fra gli oggetti delle disposizioni relative alla programmazione sanitaria di cui alla predetta legge n. 595 del 1985.

5.2. - Nel merito, tuttavia, le censure prospettate contro l'art. 5 della legge n. 892 del 1984 si rivelano fondate.

È ben vero, come afferma una delle ricorrenti, che il controllo sostitutivo è un istituto presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure uno investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi. Tuttavia, quando è previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita.

Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può esser esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell' an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato.

In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986, 64 e 304 del 1987). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando

ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale).

In terzo luogo, il potere sostitutivo può esser esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorità di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale).

Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione", che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione (v. sentt. nn. 153 e 294 del 1986). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986).

Esaminato sulla base di tali criteri valutativi, l'art. 5 della legge n. 892 del 1984 appare viziato di illegittimità costituzionale, in quanto è diretto a istituire una forma di controllo sostitutivo che, per lo meno, risulta attribuita a un organo, il Commissario del governo, inidoneo ad esser titolare del relativo potere. L'inidoneità deriva dal fatto che tale organo è, per un verso, costituzionalmente sprovvisto dei poteri che rappresentano la necessaria premessa per la titolarità di una qualche specie di controllo sostitutivo verso le regioni e, per altro verso, non si identifica in nessuno degli organi che l'art. 92 Cost. comprende nel concetto di governo.

Sotto il primo profilo, va sottolineato che la figura del controllo sostitutivo non può venir collegata a nessuno dei poteri che la Costituzione attribuisce positivamente al Commissario del governo nei confronti delle attività amministrative proprie delle regioni. Secondo l'art. 124 Cost., il Commissario è un organo decentrato dello Stato, operante in ciascuna regione, che sovraintende soltanto alle funzioni amministrative statali per coordinarle, su una base paritaria, con quelle regionali. Inoltre, al Commissario, come tale, non spetta neppure il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni, che, sulla base dell'art. 125 Cost., è stato attribuito dalla legge a un organo collegiale decentrato, la Commissione di controllo, di cui è presidente il Commissario medesimo. Infine, anche in relazione alle ipotesi di scioglimento dei Consigli regionali ex art. 126 Cost., al Commissario del governo possono riconoscersi poteri di informazione e di controllo, che tuttavia non sono in grado di giustificare eventuali interventi sostitutivi. E, poiché i controlli nei confronti di un'autonomia costituzionalmente definita e garantita sono da considerarsi di stretta interpretazione, si deve escludere che una legge ordinaria dello Stato possa introdurne di nuovi in mancanza di una precisa base costituzionale.

D'altra parte, è difficilmente contestabile che forme di controllo sostitutivo verso le regioni sono imputabili dalla legge soltanto ad organi che, per poter legittimamente adottare indirizzi ed esercitare controlli nei confronti dell'amministrazione regionale e della relativa istanza di vertice (la Giunta), non possono esser che organi di governo (art. 92 Cost.). È solo su questo piano, infatti, che operano organi in grado di vigilare sull'unitarietà e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri così penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di

doverne rispondere al Parlamento nazionale.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 892 del 1984 appare ancor più evidente in relazione alle censure mossegli dalle Province di Trento e di Bolzano. La particolare configurazione del Commissario del governo nelle due province, come delineata dall'art. 87 St. T.A.A., restringe il potere di vigilanza di tale organo nei confronti delle attività amministrative esercitate dalle province stesse (oltreché dagli altri enti pubblici locali) soltanto alle funzioni ad esse delegate dallo Stato. Sotto tale profilo, la carenza di una base costituzionale diretta a legittimare un potere sostitutivo del Commissario del governo verso attività amministrative proprie delle due province autonome è così netta ed evidente da non meritare ulteriori motivazioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi di cui in epigrafe:

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 22 dicembre 1984, n. 892 (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);

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 6 della predetta legge n. 892 del 1984, sollevata, in riferimento all'art. 100 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige) dalla Provincia autonoma di Bolzano;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 6 della predetta legge n. 892 del 1984, sollevata, in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della predetta legge, sollevate, in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972 dalla Provincia autonoma di Bolzano e dell'art. 3 della stessa legge, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana.

Così deciso in Roma, in Camera di Consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta il 10 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.