CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **446/1988** (ECLI:IT:COST:1988:446)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **09/02/1988**; Decisione del **25/03/1988**
Deposito del **14/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **27/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9009 9011 9014**
Atti decisi:

N. 446

SENTENZA 25 MARZO-14 APRILE 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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 3 giugno 1975, n. 42 (Norme sulla disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie del Lazio) e dell'art. 3 comma secondo della legge della Regione Piemonte 27 agosto 1982, n. 22 (Orari, ferie e turni delle farmacie), promosso con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 6 maggio 1981 dal TAR per il Lazio sul ricorso proposto da Piram Sergio ed altri contro l'Ordine dei farmacisti di Roma ed altri, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 212 dell'anno 1983;

2) ordinanza emessa il 25 gennaio 1984 dal TAR per il Piemonte sul ricorso proposto da Bertolini Sergio contro l'Unita Sanitaria Locale n. 52 ed altri, iscritta al n. 837 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 301 dell'anno 1984;

Visti gli atti di costituzione dell'Ordine dei Farmacisti di Roma, di Bertolini Sergio, nonché gli atti di intervento delle Regioni Lazio e Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Vincenzo Colacino e Giuseppe Ramadori per l'Ordine dei Farmacisti di Roma, Giuseppe Lagonegro per la Regione Lazio e Mario Sanino per la Regione Piemonte;

Ritenuto in fatto

1. - L'art. 10 della Legge Regione Lazio 3 giugno 1975 n. 42 impone l'obbligo alle farmacie urbane e rurali di osservare turni di chiusura annuale per ferie non inferiori a venti giorni e non superiori a trenta, secondo turni stabiliti con decreto del competente Medico provinciale su proposta dell'Ordine provinciale dei Farmacisti e sentiti i Sindaci e gli ufficiali sanitari dei comuni interessati.

Il TAR del Lazio, esaminando il ricorso proposto da taluni titolari di esercizi farmaceutici in Roma avverso il decreto del Medico provinciale (applicativo della norma suddetta) di determinazione dei turni di chiusura per l'anno 1976 (e ritenutolo ammissibile perdurando la pendenza, a carico di uno almeno dei ricorrenti, di un procedimento disciplinare in ragione del mancato adempimento dell'obbligo di chiusura) ha dichiarato (con ordinanza del 6 maggio 1981, pervenuta alla Corte costituzionale il 21 marzo 1983) non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma regionale in relazione all'art. 117 Cost.

Dopo aver premesso che la rilevanza della questione nel giudizio si concreta nel fatto che un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della Legge regionale citata comporterebbe l'invalidità in via derivata del provvedimento impugnato, osserva il TAR che può fondatamente dubitarsi della possibilità per le Regioni a statuto ordinario di emanare norme aventi ad oggetto l'imposizione di un obbligo di chiusura annuale per ferie degli esercizi farmaceutici, con riguardo ai limiti della sfera di attribuzioni in materia trasferite alle Regioni ed ai principi fondamentali, sulla materia stessa, desumibili dalla legislazione statale vigente.

Ad avviso del TAR infatti la legislazione statale in tema di disciplina del servizio di assistenza farmaceutica non solo non prevede la chiusura per ferie delle farmacie ma anzi chiaramente (se pur non espressamente) la esclude.

A detta conclusione dovrebbe giungersi in base all'esame dell'art. 119 T.U. LL. SS. (sull'obbligo di mantenere "ininterrottamente" il regolare esercizio della farmacia), dell'art. 29 R.D. 30 settembre 1938 n. 1706 (sul riposo settimanale) e dell'art. 11 Legge 2 aprile 1968 n. 475 (sulla possibilità di sostituzione temporanea del titolare solo per motivi di famiglia o per " ferie annuali", con il che si presupporrebbe l'ininterrotta apertura dell'esercizio stesso per tutto l'anno).

Così individuato il senso della normativa statale, prosegue il TAR, può ancora affermarsi che la esigenza di continuità del servizio costituisce non una disciplina di dettaglio bensì un principio fondamentale della materia, come tale non derogabile dall'autonomia legislativa regionale.

La disposizione in esame sarebbe infatti ispirata alla medesima ratio sottesa ad una serie di

previsioni proprie della legislazione del settore (procedure concorsuali per l'assegnazione degli esercizi, personalità delle autorizzazioni, disciplina delle piante organiche, indennità a favore di farmacie rurali, controlli sulla gestione, decadenze) dalle quali può evincersi l'intento del legislatore statale di assicurare rigorosamente la massima efficienza, professionale ed organizzativa, nell'espletamento di un servizio finalizzato alla tutela della salute pubblica.

Né gioverebbe obiettare, in contrario, che il fulcro della legge regionale sul punto sta nell'assicurare il diritto alle ferie, poiché tale interesse deve ritenersi senz'altro subordinato a quello prevalente alla tutela della salute assicurato dalla continuità del servizio che i farmacisti svolgono nella loro preminente qualità di professionisti sanitari.

2. - Argomentazioni del tutto analoghe sono state svolte dal TAR del Piemonte avanti il quale è stato impugnato il provvedimento determinativo dei turni di chiusura infrasettimanale (deliberato dal comitato di gestione dell'U.S.L. n. 52 di Galliate) in applicazione dell'art. 3, secondo comma, della Legge Regione Piemonte 27 agosto 1982 n. 22.

Richiamata espressamente l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale pronunciata dal TAR del Lazio, il TAR del Piemonte osserva che il problema si presenta, nel merito, in termini analoghi anche se la discussione è circoscritta, nel caso al suo esame, all'imposizione della chiusura di un secondo giorno feriale alla settimana.

Poiché infatti il provvedimento impugnato riguarda la sola determinazione dei turni di chiusura infrasettimanale, la questione deve essere necessariamente limitata alla disposizione del secondo comma dell'art. 3 della Legge regionale citata, e non può evidentemente estendersi alla valutazione del terzo comma, nel quale si dispone sull'analogo obbligo di chiusura annuale per ferie. In ogni caso, prosegue il Tribunale rimettente, tutti i dubbi espressi nell'ordinanza del TAR del Lazio permangono anche se riferiti all'ipotesi più contenuta del caso di specie; sia la chiusura prolungata per ferie che l'interruzione ripetuta del servizio per più giorni alla settimana sembrano infatti non conciliarsi con le esigenze primarie dell'assistenza farmaceutica che si rinvengono nella necessaria continuità e diffusione territoriale del relativo servizio pubblico, ed appaiono esorbitare dai principi fondamentali della materia non derogabili dall'autonomia legislativa delle Regioni.

Nemmeno assume pregio, ad avviso del TAR del Piemonte, il rilievo che la legge regionale miri ad assicurare maggior tutela all'integrità psicofisica dei lavoratori degli esercizi farmaceutici, attuando altresì la par condicio dei medesimi nei confronti dei numerosi altri che in vari settori usufruiscono ormai normalmente di un secondo giorno di riposo settimanale.

A parte la prevalenza dell'interesse alla tutela della salute pubblica, prosegue il TAR, non è rinvenibile nel sistema una regola generale che limiti l'attività lavorativa settimanale a soli cinque giorni, ma è tuttora diffusa la settimana lavorativa di sei giorni in ampi settori dell'impiego pubblico statale, ed in particolare in quello del personale delle USL, assai vicino, per affinità di compiti, al personale ora considerato.

La norma censurata, attraverso l'imposizione di un obbligo di chiusura supplementare settimanale delle farmacie, verrebbe per altro verso a porsi in contrasto con il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata (art. 41), in quanto suscettibile di incidere oltre misura sulla gestione della relativa impresa commerciale, supporto essenziale per lo svolgimento della professione del farmacista.

Ciò tanto più ove si consideri che l'imposizione dell'obbligo non sembrerebbe lo strumento unico o il più idoneo al perseguimento di particolari finalità di pubblico interesse.

3. - Nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituiti l'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma, la Regione Lazio, il dott. Sergio Bertolini e la Regione Piemonte.

L'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma ha chiesto che la Corte dichiari l'infondatezza della questione e contesta in primo luogo che la normativa statale escluda ogni possibilità di chiusura delle farmacie per un periodo di ferie annuali.

Ha poi rilevato che, se da un lato può effettivamente riconoscersi valore di principio generale all'esigenza di assicurare al servizio farmaceutico la massima efficienza, la regolamentazione dei turni di chiusura delle farmacie costituisce semplicemente una normativa di specie, o di dettaglio, che non può assurgere a limite di conformità per la legislazione regionale la quale può quindi disciplinare nel modo in concreto più opportuno le modalità di espletamento del servizio nel suo complesso.

La Regione Lazio, svolgendo argomentazioni del tutto analoghe, ha concluso per l'infondatezza della questione ed ha sostenuto che la normativa regionale ha fissato, in sostanza, criteri oggettivi che meglio garantiscono il servizio pubblico e finalizzano la disciplina dei turni di ferie esclusivamente ad un maggior ordine; ciò nel rispetto delle attribuzioni e delle funzioni stabilite dagli artt. 117 e 118 Cost.

Il dottor Bertolini, ricorrente avanti il TAR del Piemonte, si è costituito chiedendo che la Corte dichiari la illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, Legge Regione Piemonte 27 agosto 1982 n. 22, per i profili sollevati dall'ordinanza di rimessione.

La Regione Piemonte, premesso che la norma censurata ha semplicemente disposto che le farmacie usufruiscono di una giornata intera o di due mezze giornate di chiusura per riposo infrasettimanale, ha sostenuto che è proprio l'esistenza dei turni feriali e festivi che permette di comporre il principio di continuità del pubblico servizio con il principio costituzionale dell'art. 36 comma terzo, che garantisce il diritto al riposo per tutti i lavoratori; l'obbligo dei turni, peraltro, sarebbe già presente nella normativa statale, e proprio nel regolamento per il servizio farmaceutico, citato dal TAR rimettente, allorché vengono regolate le chiusure feriali e festive degli esercizi farmaceutici.

Quanto alla prospettata violazione dell'art. 41 Cost., ha osservato la Regione che, se si parte dal concetto (condiviso dal giudice a quo) che le farmacie costituiscono stabilimenti di pubblico servizio, la conseguenza è che nei confronti di tale tipo di imprese, l'autorità deve avere potestà di controllo, conformative e simili: l'art. 41 Cost. risulterebbe quindi totalmente fuori luogo perché non è riferibile ai pubblici servizi gestiti nella forma dell'impresa privata, che formano oggetto di normative speciali che possono semmai fare capo all'art. 43 e non all'art. 41 Cost.

Considerato in diritto

1. - I giudizi, concernendo questioni analoghe, possono essere riuniti e decisi congiuntamente.

2. - Occorre preliminarmente rilevare, in relazione a quanto osservato in udienza dalla difesa della Regione Lazio, che con legge 2 giugno 1980 n. 45 la detta Regione ha provveduto ad emanare una nuova disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie, la quale, all'art. 10, modifica la precedente normativa ed introduce la possibilità di ridurre il periodo obbligatorio di chiusura feriale a domanda dell'interessato e previo parere dell'Ordine provinciale dei farmacisti.

L'innovazione legislativa non comporta tuttavia effetti sul giudizio innanzi questa Corte poiché avanti il TAR del Lazio è in discussione la legittimità di un provvedimento applicativo

della norma regionale impugnata il quale proprio da una eventuale dichiarazione d'incostituzionalità di quest'ultima trarrebbe in via derivata la sua invalidità, secondo quanto, sul punto della rilevanza, ha esaurientemente motivato il giudice a quo.

3. - Ciò posto, la Corte è chiamata in primo luogo a giudicare se le norme regionali impugnate (art. 10 L.R. Lazio n. 42 del 3 giugno 1975 e art. 3, secondo comma, L.R. Piemonte n. 22 del 27 agosto 1982) nella parte in cui, rispettivamente, impongono agli esercizi farmaceutici gli obblighi di chiusura annuale per ferie e di un ulteriore turno di riposo settimanale, violino l'art. 117 Cost. per contrasto con il principio fondamentale della continuità del servizio farmaceutico stabilito, in materia, dalle leggi dello Stato.

4. - La questione non è fondata.

Come è detto in narrativa entrambe le fattispecie esaminate dai giudici remittenti si presentano in termini del tutto analoghi: sia la chiusura annuale per ferie che l'ipotesi, più contenuta, dell'ulteriore turno di chiusura infrasettimanale sono state ritenute in contrasto con l'indispensabile requisito della continuità del servizio di assistenza farmaceutica.

La tesi postula necessariamente che nella legislazione statale sia rinvenibile, quale espressione di un principio fondamentale, l'esigenza in termini assoluti di continuità nell'apertura di ciascun esercizio farmaceutico, senza interruzione alcuna, nell'arco dell'intero anno, né per ferie né per riposo infrasettimanale. Invero, dall'esame delle norme invocate a fondamento di tale asserzione (art. 119 T.U.L.S.; art. 29 R.D. n. 1706 del 30 settembre 1938; art. 11 legge 2 aprile 1968 n. 475), mentre risulta da un lato evidente che il legislatore ha senz'altro inteso garantire, sotto il profilo della continuità, la massima efficienza organizzativa e professionale di un servizio direttamente finalizzato alla tutela della salute pubblica, risulta però altrettanto chiaro che, nelle stesse sedi normative ove tale obiettivo è delineato, le relative modalità di attuazione non sono state regolate in modo del tutto rigido ma ne è stato invece demandato il coordinamento ad una previsione di ordine generale sui turni di apertura (diurna, notturna, per riposo settimanale), da stabilirsi in relazione alle esigenze pratiche locali proprio per consentirne un costante adeguamento alle effettive necessità.

Il quadro normativo delineato dai giudici a quibus va inoltre completato richiamando la norma di cui all'art. 1 lettera l) e lettera m) del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 4 che, attribuendo espressamente al legislatore regionale il compito di provvedere alla formazione e revisione della pianta organica delle sedi farmaceutiche, di vigilare sulla efficienza del servizio, di autorizzare la gestione provvisoria degli esercizi non ancora assegnati definitivamente, ribadisce l'intento di realizzare, attraverso valutazioni che potranno essere compiute solo in sede locale, l'ottimale funzionamento del servizio nel suo insieme.

5. - Ora, come questa Corte ha affermato sin dalla sentenza n. 49 del 1958 (e ribadito nelle sentenze n. 41 del 1966, n. 88 del 1973, n. 102 del 1979, n. 83 del 1982, n. 153 del 1985) i principi stabiliti dalle leggi dello Stato non sono ovviamente tutte le regole della legge statale, ma da tali regole va desunta la ratio ispiratrice da cui la Regione, o la Provincia, non devono discostarsi nel soddisfare le condizioni particolari e gli interessi propri al loro territorio.

Nella specie, alla stregua di quanto prima rilevato, la ratio della legge ed il principio che ne va ricavato sono quelli della continuità nell'assistenza farmaceutica prestata, in un adeguato ambito territoriale, dal servizio nel suo insieme e non già dalla singola farmacia. Resta quindi alla competenza del legislatore regionale il compito di assicurarne la realizzazione provvedendo, nel rispetto delle norme costituzionali e degli altri principi fissati nelle leggi dello Stato, alla necessaria disciplina di dettaglio, ivi compresa, indubbiamente, la razionale previsione di turni di apertura adeguatamente coordinati tra loro sia temporalmente che territorialmente.

Entrambe le norme regionali impugnate, nella loro discrezionalità, hanno ritenuto di raggiungere tale risultato, nonché - e non va dimenticato - quello del necessario equilibrio tra il principio di continuità del servizio farmaceutico e quello di cui all'art. 36, terzo comma, Cost., che garantisce a tutti i lavoratori il diritto al riposo, nelle sue diverse forme, ponendo un obbligo di chiusura annuale per ferie e di riposo infrasettimanale con valutazioni immuni da irragionevolezza che sfuggono pertanto al sindacato di questa Corte.

6. - Analoghe considerazioni vanno infine espresse nei confronti dell'ulteriore censura dedotta avverso l'art. 3, secondo comma, della Legge Regione Piemonte 27 agosto 1982 n. 22 in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Tenuto per fermo che lo svolgimento di una professione sanitaria quale quella in esame inerisce in primo luogo ad un servizio di pubblica necessità le cui finalità non possono essere condizionate o snaturate con il richiamo all'aspetto privato ed imprenditoriale dell'esercizio farmaceutico, basterà osservare che la norma impugnata si muove chiaramente in direzione di una uniformità di trattamento tra i lavoratori del settore e di un ampliamento del diritto al riposo settimanale cui l'evoluzione della collettività sociale tende indubbiamente a conferire maggiore rilievo e più adeguata durata.

Ravvisata quindi l'esistenza in concreto di ragioni di utilità sociale legittimanti la compressione dell'iniziativa economica privata, la Corte non può che ribadire (con ciò conformandosi ad un orientamento già costantemente espresso: v. ad es. sentt. nn. 137 del 1971 e 20 del 1980) che il suo potere "di giudicare in merito alla utilità sociale alla quale la Costituzione condiziona la possibilità di incidere sui diritti della iniziativa economica privata concerne solo la rilevabilità di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo".

Anche detta questione deve pertanto essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della Legge della Regione Lazio 3 giugno 1975 n. 42 (Norme sulla disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie del Lazio) sollevata, con l'ordinanza in epigrafe, dal TAR del Lazio in riferimento all'art. 117 della Costituzione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della Legge della Regione Piemonte 27 agosto 1982 n. 22 (Orari, ferie e turni delle farmacie) sollevata, con l'ordinanza in epigrafe, dal TAR del Piemonte in riferimento agli artt. 41 e 117 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 aprile 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.