CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **352/1992** (ECLI:IT:COST:1992:352)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **31/03/1992**; Decisione del **08/07/1992**
Deposito del **23/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **29/07/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18657 18658 18660**
Atti decisi:

N. 352

SENTENZA 8-23 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 11 della legge 8 novembre 1991, n. 362 recante "Norme di riordino del settore farmaceutico", promossi con ricorsi dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, notificati il 14 e il 16 dicembre 1991, depositati in cancelleria il 23 e il 20 dicembre 1991 ed iscritti ai nn. 52 e 54 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la Provincia di Trento e gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 16 dicembre 1991 la Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 11 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), deducendo violazione degli artt. 9, numero 10 e 16 del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione.

La Provincia ricorrente osserva che la legge n. 362 del 1991, nel dettare norme sull'apertura delle farmacie, sulla loro titolarità, gestione e trasferimento, disciplina anche dettagliatamente i concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione (art. 4) e la sostituzione temporanea dei titolari delle farmacie nella gestione (art. 11). Queste materie, concernenti l'igiene e la sanità, sarebbero comprese nelle competenze legislativa concorrente ed amministrativa spettanti alla Provincia (artt. 9, numero 10 e 16 dello Statuto speciale), che, difatti, ha già provveduto ad emanare per esse una organica disciplina, contenuta nel titolo II (Norme concernenti il servizio farmaceutico) del Testo unico approvato con deliberazione della Giunta provinciale 17 marzo 1989, n. 3106 (disposizioni contenute nella legge provinciale 29 agosto 1983, n. 29 e successive modificazioni).

La legge statale si sovrapporrebbe alla normativa provinciale e si potrebbe giustificare solo se fosse volta a stabilire principi fondamentali o standards minimi uniformi, ovvero quale normativa di dettaglio destinata a valere solo in assenza di una disciplina legislativa provinciale, ovvero come espressione di una eccezionale potestà di intervento statale giustificata da specifiche e motivate ragioni di interesse nazionale.

L'art. 4 della legge n. 362 del 1991, disciplinando le procedure concorsuali, sostituirebbe le norme già contenute negli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della legge 2 aprile 1968, n. 475, e già in precedenza non applicabili nella Provincia di Trento, nella quale hanno efficacia le corrispondenti disposizioni della legge provinciale (art. 58 del Testo unico citato). Si dovrebbero quindi considerare egualmente inapplicabili anche le norme dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991, da ritenere efficaci nella Provincia di Trento limitatamente ai principi fondamentali da esse desumibili, e da considerare quindi cedevoli rispetto alla legislazione provinciale non incompatibile con i nuovi principi.

A maggior ragione dovrebbero essere ritenute inapplicabili le norme che verranno fissate ai sensi del nono comma dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991, che demanda, senza alcuna indicazione di criteri, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina della commissione giudicatrice, dei parametri per la valutazione dei titoli e l'attribuzione dei punteggi, delle prove di esame e delle modalità di svolgimento dei concorsi. Ne risulterebbe violato l'art. 17, secondo comma, lettera b, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per il quale la potestà regolamentare del Governo non può essere esercitata in ordine alla attuazione ed alla integrazione delle leggi recanti norme di principio nelle materie riservate alla competenza regionale.

Se le disposizioni in esame fossero ritenute non applicabili alla Provincia di Trento, la ricorrente afferma che non avrebbe ragione di dolersi. Ma poiché il significato delle disposizioni stesse non è univoco nel determinare la propria efficacia, la Provincia propone questione di legittimità costituzionale "per il caso che le norme in parola dovessero intendersi come interamente vincolanti per la Provincia e prevalenti su quelle della legge provinciale e

come intese a conferire analoga efficacia al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al nono comma del citato art. 4".

2. - La Provincia di Trento denuncia anche la illegittimità costituzionale delle disposizioni che disciplinano l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Province autonome (art. 4, terzo, quarto e quinto comma, della legge n. 362 del 1991, ed ulteriori richiami contenuti nel settimo e nell'ottavo comma) in caso di ritardo nella pubblicazione del bando di concorso rispetto al termine stabilito dall'art. 4, primo comma, o di mancata nomina della commissione giudicatrice nei dieci giorni successivi alla pubblicazione del bando.

Il potere sostitutivo, esercitato mediante la nomina da parte del Ministro della sanità, previa diffida, di un commissario ad acta, lederebbe attribuzioni provinciali, conferendo al commissario il potere di compiere tutta l'attività oggetto di sostituzione, dalla indizione del concorso alla nomina dei vincitori. Il Ministro difatti si limiterebbe alla nomina del commissario, rimanendo estraneo all'attività sostitutiva dal medesimo svolta.

Tutto ciò, ad avviso della Provincia di Trento, eluderebbe sostanzialmente i criteri enunciati dalla Corte costituzionale in ordine ai profili soggettivi ed oggettivi atti a caratterizzare il controllo sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni (sentenza n. 177 del 1988). I termini ed i modi dell'intervento sostitutivo non sarebbero conformi ai valori fondamentali, di leale cooperazione e di proporzionalità, cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e Regioni.

3. - La Provincia autonoma di Trento denuncia, infine, la illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 362 del 1991, che sostituisce l'art. 11 della legge n. 475 del 1968, e disciplina la "titolarità e sostituzione nella gestione" delle farmacie.

Anche in questo caso, ad avviso della ricorrente, la nuova disposizione è da considerare cedevole e non dovrebbe trovare applicazione nella Provincia di Trento, nel cui ambito opera l'art. 65 del già citato Testo unico delle disposizioni provinciali, che disciplina la "sostituzione temporanea" dei farmacisti.

Tuttavia, come già per l'art. 4, l'art. 11 della legge n. 362 del 1991 viene impugnato "per l'ipotesi che debba ritenersi applicabile e vincolante per la Provincia". Questa disposizione, disciplinando gli specifici motivi di sostituzione (secondo comma), le modalità e la durata massima della sostituzione per infermità del titolare (terzo, quarto e quinto comma), la durata della sostituzione "per gravi motivi di famiglia" (sesto comma) o a seguito di adozione di minori o di affidamento familiare (secondo comma, lettera d), ed ancora il tipo di "funzioni elettive" o di "incarichi sindacali elettivi a livello nazionale" che giustificano la sostituzione (secondo comma, lettera f), verrebbe a dettare una normativa di dettaglio, ledendo le attribuzioni della Provincia, in assenza di interessi atti a giustificare in questa materia l'intervento dello Stato.

Per quanto concerne le ferie, la Provincia richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 446 del 1988, con la quale si è statuito che il principio fondamentale desumibile dalla legislazione statale al riguardo è solo quello della continuità della assistenza farmaceutica, prestata in un adeguato ambito territoriale dal servizio nel suo insieme, mentre resta alla competenza regionale il compito di assicurare la realizzazione di tale principio.

4. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 16 dicembre 1991 anche la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 11 della legge 8 novembre 1991, n. 362, per violazione degli artt. 9, primo comma, numero 10 e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante "Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità" e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, recante "Norme di attuazione dello Statuto

per la regione Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474).

Il ricorso della Provincia di Bolzano svolge argomentazioni analoghe a quelle dedotte dalla Provincia di Trento.

Anche la Provincia di Bolzano sottolinea che l'art. 4 della legge n. 362 del 1991 introdurrebbe una normativa di dettaglio, che travalica i limiti propri della legge statale nelle materie di competenza concorrente, sostituendosi alla disciplina specifica riservata alla Provincia. Difatti le disposizioni della legge statale si sovrapporrebbero a quelle della legge provinciale 17 novembre 1988, n. 48, ed in vari casi sarebbero del tutto in conflitto con quest'ultima (ad esempio, la sostituzione dei commissari stabilita dall'art. 4 della legge n. 362 del 1991 non sarebbe compatibile con l'art. 4, quarto comma, della legge provinciale n. 48 del 1988 che prevede commissari supplenti). Non sussisterebbe in proposito, secondo la ricorrente, un prevalente interesse nazionale, tale da giustificare deroghe al regime di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, trattandosi di una disciplina legislativa di "ordinaria amministrazione". Questo caso non potrebbe essere accostato alla questione decisa con la sentenza n. 177 del 1988, in cui l'interesse nazionale soddisfatto dalla legge statale era sotteso alla esigenza, da un lato, di rimuovere particolari difficoltà di funzionamento degli ordinari meccanismi di copertura delle sedi farmaceutiche attraverso deroghe al principio dell'assegnazione delle farmacie mediante concorso e, dall'altro, di consentire la realizzazione di una eccezionale sanatoria di situazioni preesistenti.

Quanto all'art. 11 della legge n. 362 del 1991, la Provincia di Bolzano ribadisce che la norma denunciata introdurrebbe una disciplina di dettaglio, sovrapposta alla legislazione provinciale vigente, e richiama in particolare l'art. 2, primo comma, lettera d e l'art. 3 della legge provinciale n. 48 del 1988, che affidano la vigilanza sulle farmacie ad un ufficio provinciale ed attribuiscono all'assessore provinciale competente in materia di sanità i provvedimenti relativi alla gestione provvisoria dell'esercizio farmaceutico privo di titolare. La ricorrente inoltre deduce gli stessi motivi di illegittimità costituzionale già svolti con riferimento all'art. 4, sempre che non venga riconosciuto il carattere cedevole della normativa impugnata.

5. - Si è costituito nei due giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Con successivo atto del 3 gennaio 1992 l'Avvocatura ha dichiarato di revocare l'atto di costituzione in entrambi i giudizi, perché la determinazione di resistere ai ricorsi non era stata messa all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

6. - Nell'imminenza della udienza la Provincia di Trento ha, con memoria, ulteriormente illustrato i motivi a sostegno del ricorso.

Considerato in diritto

1. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano, con separati ricorsi di analogo contenuto, hanno chiesto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 11 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), che disciplinano rispettivamente le procedure concorsuali per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione e la sostituzione temporanea del titolare nella gestione, sempre che siano ritenute applicabili alle due Province le norme stesse, che dovrebbero invece essere

considerate di dettaglio e cedevoli rispetto alle norme provinciali emanate nella stessa materia.

Le Province ricorrenti assumono essenzialmente la invasione di competenze loro riservate dallo Statuto speciale (art. 9, numero 10 e 16 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e dalle relative norme di attuazione, in una materia che è stata già disciplinata con leggi provinciali (per la Provincia di Trento con il Testo unico 17 marzo 1989, n. 3106 delle disposizioni della legge provinciale 23 agosto 1983, n. 29 e successive modificazioni; per la Provincia di Bolzano con la legge 17 novembre 1988, n. 48).

2. - I due ricorsi, volti a far dichiarare la illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni per motivi analoghi, sono evidentemente connessi, possono essere quindi riuniti e decisi congiuntamente.

3. - La legge 8 novembre 1991, n. 362, nel dettare norme di riordino del settore farmaceutico, ha parzialmente modificato la precedente disciplina, sostituendo alcune disposizioni della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) e del Testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Le disposizioni contro le quali si rivolgono le censure delle ricorrenti riguardano le procedure concorsuali (art. 4) e la sostituzione temporanea nella gestione delle farmacie (art. 11).

Con la prima disposizione si stabiliscono:

a) la periodicità dei concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti ed i requisiti soggettivi per partecipare agli stessi (art. 4, primo e secondo comma);

b) il potere attribuito al Ministro, in caso di ritardo nell'emanazione del bando o nelle procedure di concorso, di provvedere sostitutivamente nominando un commissario ad acta (art. 4, dal terzo all'ottavo comma);

c) la integrazione e la attuazione della legge, rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per disciplinare la composizione della commissione giudicatrice, i criteri per la valutazione dei titoli e l'attribuzione dei punteggi, le prove d'esame e le modalità di svolgimento del concorso (art. 4, nono comma).

La seconda disposizione, innovando parzialmente la disciplina già dettata dall'art. 11 della legge n. 475 del 1968, riguarda:

d) la responsabilità del titolare della farmacia per il regolare esercizio e per la gestione dei beni patrimoniali (art. 11, primo comma);

e) i casi, le modalità e la durata della sostituzione temporanea del titolare nella conduzione della farmacia, con altro farmacista iscritto all'ordine dei farmacisti (art. 11, dal secondo al settimo comma).

4. - Esaminando le norme denunziate dalle Province ricorrenti alla stregua dei principi più volte affermati nella giurisprudenza di questa Corte, si può rilevare che un primo gruppo di esse risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome.

Un secondo gruppo di norme comprende una disciplina ispirata a principi entro i quali può esplicarsi l'autonomia legislativa ed amministrativa garantita alle Province autonome, ma contiene disposizioni di dettaglio di carattere suppletivo, destinate a cedere di fronte a disposizioni legislative provinciali, anche preesistenti, non in contrasto con i principi e gli

indirizzi di fondo desumibili della legge statale.

Un terzo gruppo di norme incide sul momento funzionale dei rapporti tra Stato e Province autonome, disciplinando l'esercizio di un controllo sostitutivo, che deve essere circondato da particolari cautele nella previsione e nella regolamentazione dei modi di esercizio.

5. - Il primo gruppo di norme, che vede giustificata la immediata disciplina dettata dal legislatore statale, comprende il primo ed il secondo comma dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991.

L'obbligo di indire con periodicità prefissata e vincolante per tutto il territorio nazionale i concorsi provinciali per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti risponde non solo alla necessità di garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico, ma anche alla esigenza di evitare la formazione di situazioni di fatto, collegate alla gestione provvisoria di farmacie senza concorso, che in precedenza hanno determinato ricorrenti interventi legislativi di sanatoria (si vedano le leggi 28 febbraio 1981, n. 34 e 22 dicembre 1984, n. 892).

Del pari pienamente giustificata è la disciplina dettata dall'art. 4, secondo comma, per determinare i requisiti dei soggetti per la partecipazione ai concorsi, tenendo anche conto della estensione dei vincoli di appartenenza alle Comunità europee.

Il secondo gruppo di norme, il cui contenuto peraltro non è del tutto nuovo rispetto alla disciplina precedente, non solo esprime principi, ma detta una compiuta disciplina di dettaglio. L'art. 11 della legge n. 362 del 1991, nel disciplinare la titolarità e la sostituzione nella gestione, riafferma il principio della responsabilità del titolare della farmacia per il regolare esercizio e la gestione dei beni patrimoniali; prevede la sostituzione temporanea nella conduzione professionale della farmacia con altro farmacista iscritto all'ordine; consente il conferimento al sostituto della conduzione economica; si spinge sino ad individuare gli organi amministrativi competenti ad autorizzare la sostituzione e le relative procedure. Se, dunque, i principi della diretta responsabilità del titolare, della prefissata temporaneità della sostituzione, della tipicità delle cause che vi possono dar luogo, dei requisiti di capacità del sostituto, sono da salvaguardare, la disciplina di dettaglio ha carattere suppletivo e cede nelle Province ricorrenti, le quali hanno già adottato una disciplina in materia, in quanto compatibile con i principi desumibili dalla legge.

Considerazioni non dissimili valgono per quanto attiene alle procedure di concorso la cui disciplina, già fissata dal legislatore provinciale, resta insensibile alle norme disposte o previste dal nono comma dell'art. 4.

Il terzo ed ultimo gruppo di norme riguarda il potere sostitutivo del Ministro della sanità per il ritardo nel bando del concorso o per il compimento degli atti successivi, fino all'assegnazione delle farmacie ai vincitori. È evidente la finalità di evitare ogni tendenza dilatoria, idonea a determinare nuovamente situazioni di gestione provvisoria, destinate a consolidarsi nel tempo. Peraltro l'ampiezza dell'intervento previsto, che vede affidata la intera procedura ad un commissario ad acta nominato dal Ministro, anche per il ritardo nell'adempimento di un solo atto, e le modalità con le quali si provvede alla nomina fanno ritenere che la disciplina denunciata comprima eccessivamente ed ingiustificatamente l'autonomia delle Province ricorrenti, appena si consideri che la legge 23 agosto 1988, n. 400, fissando principi generali in tema di controllo sostitutivo, prevede per il compimento di atti in sostituzione dell'amministrazione regionale una deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente. La stessa procedura, del resto, era già delineata dalle norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (art. 3 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197).

Le doglianze proposte sono, quindi, per questo aspetto, fondate.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, terzo, quarto, quinto, sesto, settimo ed ottavo comma, della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico);

b) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, nono comma, e dell'art. 11 della predetta legge 8 novembre 1991, n. 362, sollevata, in riferimento agli artt. 9, numero 10 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige), dalle Province autonome di Trento e Bolzano;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo e secondo comma, della predetta legge 8 novembre 1991, n. 362, sollevata, in riferimento agli artt. 9, numero 10 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige), dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.