

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **448/2006** (ECLI:IT:COST:2006:448)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **FLICK** - Redattore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **13/12/2006**

Deposito del **28/12/2006**; Pubblicazione in G. U. **03/01/2007**

Norme impugnate: Art. 32, c. da 1° a 3°, della legge della Regione Siciliana 16/04/2003, n. 4.

Massime: **30906 30907**

Atti decisi: **ord. 313/2005**

## SENTENZA N. 448 ANNO 2006

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giovanni Maria FLICK; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003) promosso con ordinanza del 22 marzo 2005 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sui ricorsi riuniti proposti da Orazio Cucinotta ed altri contro l'Assessorato regionale della sanità della Sicilia, iscritta al n. 313 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2005.

*Visti* gli atti di costituzione di Orazio Cucinotta ed altri, dell'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Palermo ed altri, della Regione Siciliana, della Federazione nazionale degli Ordini dei Farmacisti Italiani e di Pasquale Arena ed altri;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Giovanni Pitruzzella per Orazio Cucinotta ed altri, Francesco Cavallaro per Pasquale Arena ed altri, Salvatore Raimondi per l'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Palermo ed altri, Bruno Riccardo Nicoloso per la Federazione nazionale degli Ordini dei Farmacisti Italiani e Sergio Abbate per la Regione Siciliana.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), in riferimento all'articolo 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), agli articoli 3, 32, 41, 97 e 117, primo e secondo (*recte*: terzo) comma, della Costituzione, e all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Sotto la rubrica «Conferimento sedi farmaceutiche», il censurato art. 32 della predetta legge regionale dispone che:

«1. In deroga a quanto previsto dalle vigenti disposizioni, il 10 per cento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione è conferito all'Assessore regionale per la sanità, sulla base di una graduatoria regionale per soli titoli di esercizio professionale riservata ai titolari di farmacia rurale sussidiata delle isole minori con almeno 10 anni di anzianità di servizio.

«2. Un'apposita commissione, da nominarsi con decreto dell'Assessore regionale per la sanità, valuta i titoli presentati secondo quanto previsto dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 1994, n. 298 e definisce la graduatoria di cui al comma 1 che rimane in vigore fino ad un massimo di tre anni. A parità di punteggio costituisce titolo di preferenza la minore età anagrafica.

«3. Il nuovo conferimento può avvenire solo dopo la rinuncia dei beneficiari alla sede farmaceutica sussidiata».

La questione è insorta in un giudizio, risultante da sei ricorsi riuniti, nel quale soggetti diversi hanno impugnato, per interessi contrapposti: *a)* il decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale fondo sanitario, assistenza sanitaria e ospedaliera ed igiene pubblica 12 febbraio 2004, con cui era stato indetto un concorso riservato per titoli in favore dei farmacisti rurali delle isole minori per il conferimento di sette sedi farmaceutiche vacanti, da scegliere - a cura degli stessi farmacisti, secondo l'ordine della graduatoria - fra quattordici sedi ubicate in alcuni comuni dell'isola maggiore della Regione Siciliana; *b)* il successivo decreto della stessa autorità 26 luglio 2004, con cui, a modifica del precedente decreto, erano state aggiunte altre cinquantaquattro sedi a quelle già rese disponibili per i farmacisti rurali delle isole minori.

In punto di rilevanza, osserva il Tribunale che i decreti impugnati costituiscono attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 32 della legge regionale n. 4 del 2003 e che l'accoglimento o il rigetto dei ricorsi proposti è condizionato dall'applicazione o meno della predetta norma regionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale remittente - anche accogliendo l'eccezione formulata dagli Ordini dei farmacisti delle nove province siciliane - prospetta, in primo luogo, il contrasto della norma regionale con l'art. 17 dello statuto della Regione

Siciliana, in quanto essa violerebbe «i principi e gli interessi generali ai quali si informa la legislazione dello Stato in materia di igiene e sanità», alla quale va ricondotta la disciplina delle farmacie aperte al pubblico. Tali principi sarebbero contenuti nella legge statale 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), il cui art. 4 stabilisce che il conferimento delle sedi farmaceutiche deve avvenire mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale sono ammessi tutti gli iscritti all'albo professionale dei farmacisti, con criteri e modalità uniformi per l'intero territorio nazionale. Del resto, osserva il Tribunale remittente, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che tali previsioni rispondono all'esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, al cui rispetto sono pienamente tenute anche «le province autonome» (sentenza n. 352 del 1992) e, dunque, le regioni a statuto speciale. Ne discende, secondo lo stesso remittente, che la previsione legislativa regionale di cui al citato art. 32, concernente il concorso riservato, per soli titoli, in favore dei farmacisti titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori della Sicilia, si pone in contrasto con i principi posti dalla disciplina statale.

Per il giudice *a quo*, la menzionata disposizione regionale contrasterebbe anche con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in relazione allo stesso art. 17 dello statuto regionale e all'art. 117, primo comma, Cost., il quale prevede - appunto - che la potestà legislativa delle Regioni vada esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Orbene, il Trattato istitutivo della Comunità europea garantisce la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (Parte terza, Titolo III), nel cui ambito viene in particolare riconosciuto il diritto di stabilimento (Capo 2) e la libera prestazione dei servizi (Capo 3), tra i quali sono comprese le attività libero-professionali (art. 50); ancora, la direttiva del Consiglio n. 85/433/CEE del 16 settembre 1985 e il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 258 (Attuazione delle direttive n. 85/432/CEE, n. 85/433/CEE e n. 85/584/CEE, in materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti, a norma dell'art. 6 della legge 30 luglio 1990, n. 212), che l'ha recepita, hanno riconosciuto, fra l'altro, parità di diritti tra i farmacisti italiani e i cittadini dei Paesi comunitari iscritti all'ordine dei farmacisti; infine, e di conseguenza, la legge n. 362 del 1991 ha previsto l'ammissione dei cittadini comunitari ai concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche. Ne discende che la norma regionale, nel prevedere concorsi riservati ai soli farmacisti di sedi rurali sussidiate delle isole minori della Sicilia, appare limitativa del diritto di stabilimento e di libera prestazione della professione.

Per lo stesso giudice *a quo*, la disposizione regionale si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo (*recte*: terzo) comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, a tenore del quale, sino all'adeguamento degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, le disposizioni della stessa legge costituzionale si applicano anche a queste Regioni, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Posto, infatti, che la disciplina delle farmacie si colloca nell'ambito della materia di legislazione concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto l'ordinamento farmaceutico costituisce uno degli strumenti volti al conseguimento di tale obiettivo, la potestà legislativa delle Regioni non può che esercitarsi con l'osservanza dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, vale a dire dei principi, fra i quali quello del pubblico concorso, contenuti nella legge n. 362 del 1991. Pertanto, la norma regionale, che prevede un concorso riservato per soli titoli, «si appalesa non conforme ai principi desumibili dalle leggi statali vigenti», né, comunque, la deroga al principio del pubblico concorso, operata dalla legge regionale censurata, può ritenersi supportata dal principio di ragionevolezza, «tenuto conto della sussistenza di altre analoghe situazioni di disagio (farmacie rurali site nell'isola maggiore), del limitato numero dei soggetti beneficiari e della possibilità di partecipare ai concorsi ordinari da parte dei destinatari della stessa norma regionale».

Ancora, la norma censurata violerebbe i principi di uguaglianza e di buon andamento dell'azione amministrativa, rispettivamente sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost. Infatti, con riguardo

al primo parametro, «il conferimento, a mezzo di concorso riservato per soli titoli, delle sedi vacanti nell'ambito del territorio regionale ai farmacisti rurali delle isole minori viola il principio di uguaglianza sia con riferimento ai farmacisti titolari di sedi rurali non ubicate nelle isole minori, sia con riferimento a tutti i farmacisti comunque titolari di sedi disagiate»; mentre, con riguardo all'altro parametro, «non vi è dubbio che il servizio farmaceutico trovi migliore realizzazione attraverso selezione pubblica, per titoli ed esami, dei farmacisti cui conferire le sedi farmaceutiche»; e, per questo stesso motivo, secondo il remittente, anche il diritto alla salute, previsto dall'art. 32 Cost., risulterebbe maggiormente tutelato.

Infine, la norma regionale violerebbe l'art. 41 Cost., che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, dal momento che, con il concorso riservato, viene impedito alla generalità degli iscritti all'albo dei farmacisti il perseguimento del diritto a conseguire una sede farmaceutica: viene, cioè, impedito lo svolgimento di un'attività in forma imprenditoriale, ancorché assoggettata ad un regime pubblicistico.

2. - Si sono costituiti i signori Cucinotta ed altri (ricorrenti nel giudizio contrassegnato con il n. 1456/2004), potenziali beneficiari del concorso riservato indetto con il menzionato decreto dirigenziale 12 febbraio 2004.

Essi rilevano, preliminarmente, che i dubbi di costituzionalità evidenziati dal giudice *a quo* sarebbero complessivamente contraddittori e dunque inammissibili, «poiché non si può denunciare la contrarietà al principio concorsuale, in una prospettiva quindi caducatoria della norma che prevede il concorso riservato in quanto tale, e assumere al contempo una lagnanza per violazione dell'art. 3 Cost., che indurrebbe invece ad una pronuncia “additiva” di estensione del concorso riservato a tutti i titolari di presunte sedi disagiate, ma sempre con esclusione degli altri».

Nel merito della questione sollevata, essi prospettano numerosi motivi di infondatezza.

Quanto alla presunta violazione del principio concorsuale, pur non mettendo in dubbio che «la previsione della regola concorsuale per il conferimento delle sedi farmaceutiche costituisca un “principio” condizionante il legislatore regionale», osservano che «una cosa è [...] riconoscere tale condizionamento, altra cosa è affermare che esso si atteggi in termini assoluti, ossia che impedisca sempre e comunque lo svolgimento di concorsi riservati per titoli»; e, sotto questo profilo, «non può non assumere rilievo, *mutatis mutandis*, la cospicua giurisprudenza costituzionale in materia di concorsi per l'accesso al pubblico impiego, nella quale è stato affermato (sentenza n. 187 del 1990) che l'art. 97, terzo comma, Cost. dispone per l'accesso al pubblico impiego la regola del concorso quale “sistema preferibile” o, se si vuole, “normale”, pur sempre derogabile però dal legislatore ordinario nel rispetto dei principi fissati dal primo comma dello stesso art. 97 (cfr. sentenza n. 81 del 1983)». Allo stesso modo, deve ritenersi che l'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 362 del 1991 non possa intendersi nel senso di attribuire alla regola del concorso pubblico una rigidità assoluta che escluda la possibilità per il legislatore regionale di derogarvi in casi speciali. Un caso del genere è proprio quello considerato dalle norme censurate, le quali mirano ad evitare che la particolare situazione di disagio in cui versano le isole minori della Sicilia renda «concreto il pericolo che le sedi di farmacia rimangano vacanti e che dunque non venga assicurato» il relativo servizio. In questo senso, «la previsione del concorso riservato [...] è non in contrasto, ma all'opposto costituisce attuazione» degli art. 97 e 32 Cost.

Quanto alla presunta violazione dei vincoli comunitari, le stesse parti private obiettano che «la lagnanza è anzitutto inammissibile, in quanto spetta direttamente al giudice disapplicare la norma interna, salvo, ove necessario, sollevare di fronte alla Corte di giustizia la c.d. pregiudiziale comunitaria». Ad ogni modo, «la norma impugnata non determina alcuna violazione dei principi comunitari, anzi ne costituisce fisiologica e ragionevole attuazione sia in ragione del riconoscimento della specificità della condizione insulare, sia alla stregua della

disciplina dei servizi pubblici di cui all'art. 86 (ex 90) del Trattato UE».

A maggior ragione, sarebbe esclusa la violazione dell'art. 41 Cost., il cui contenuto sostanziale è, infatti, «tutto permeato dagli stessi principi della costituzione economica europea» e sarebbe, comunque, «ben più largo nell'ammettere e legittimare interventi limitativi della libertà d'iniziativa economica a tutela dei servizi pubblici».

Quanto, infine, alla presunta violazione del principio di uguaglianza nei confronti di titolari di altre sedi disagiate, le suddette parti eccepiscono che essa si fonda sul «presupposto niente affatto scontato che debba esservi una uniformità nella specialità», laddove «è evidente [...] che le condizioni di disagio sono multiformi ed esigono quindi trattamenti a loro volta diversificati».

3. - Si sono costituiti i signori Arena ed altri (ricorrenti nel giudizio contrassegnato con il n. 5003/2004), esponendo di essere farmacisti di pluriennale esperienza professionale e di essere iscritti ai concorsi «ordinari» *in itinere* per l'assegnazione di sedi farmaceutiche ora riservate ai farmacisti rurali delle isole minori.

In primo luogo, essi eccepiscono che l'art. 32 della legge regionale n. 4 del 2003 viola «[i] limiti generali della competenza legislativa regionale concorrente, in relazione ai principi fondamentali di disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico territoriale recato dalle leggi quadro nazionali». Un principio siffatto è rinvenibile nelle norme di legge statale che prevedono, fra l'altro, l'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante concorso pubblico, cui sono ammessi a partecipare tutti gli aspiranti in possesso dei requisiti previsti dalla legge. Pertanto, l'art. 32 della legge regionale, nel prevedere un «concorso speciale» riservato ai titolari delle farmacie rurali delle isole minori della Sicilia per conferire loro una sede farmaceutica a scelta fra quelle vacanti o di nuova istituzione sul territorio regionale, chiaramente esorbita dal rispetto dei limiti imposti dal legislatore statale, contravvenendo al principio per cui le sedi farmaceutiche sono assegnate esclusivamente in esito ad un pubblico concorso e in base ad un criterio meritocratico.

Le stesse parti eccepiscono, in secondo luogo, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, per contrasto con le normative europee «che riconoscono a tutti i cittadini dell'Unione il diritto di stabilimento (capo 2 del Trattato che istituisce l'Unione Europea) e la libera prestazione dei servizi (capo 3) ivi comprese le attività delle libere professioni (art. 50)».

In terzo luogo, esse eccepiscono la violazione del principio di uguaglianza e l'irragionevolezza derivante dalla previsione di un concorso riservato ai soli titolari di farmacie rurali nelle isole minori della Sicilia. I farmacisti delle isole minori non avrebbero, infatti, alcun merito particolare rispetto ad altri farmacisti rurali e parimenti disagiati, come coloro che, ad esempio, esercitano la farmacia in piccole località dell'entroterra siciliano, e quindi la particolare condizione di favore loro riservata appare quanto mai lontana dai principi di uguaglianza e razionalità tutelati dall'art. 3 Cost.

Le stesse richiamano, altresì, la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, nonché la violazione dell'art. 32 Cost. La norma regionale contrasterebbe, infatti, con il principio del buon andamento dei pubblici uffici (fra i quali vanno inclusi anche i pubblici servizi e, dunque, il servizio farmaceutico), compromettendo «lo scopo del legislatore nazionale di realizzare un servizio farmaceutico efficace ed efficiente sotto il profilo della scelta degli operatori». Di qui, anche, il contrasto con l'art. 32 Cost., che tutela la salute in quanto diritto non solo dell'individuo ma della collettività.

Infine, i signori Arena ed altri prospettano la violazione dell'art. 41 Cost., poiché la norma censurata preclude alla generalità dei farmacisti l'esercizio dell'impresa farmaceutica negli

ambiti territoriali che dovessero essere prioritariamente preferiti dai privilegiati farmacisti delle cosiddette isole minori.

4. - Si sono costituiti gli Ordini dei farmacisti delle nove province siciliane e la Federazione nazionale degli Ordini dei farmacisti italiani (citata nel giudizio relativo al ricorso n. 2843/2004), gli uni e l'altra chiedendo alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate, sulla base di motivi che sostanzialmente riproducono quelli dell'ordinanza di rimessione.

5. - Si è costituita la Regione Siciliana, eccependo l'inammissibilità della questione e concludendo, comunque, per la sua infondatezza.

L'inammissibilità deriverebbe dalla circostanza che il Tribunale remittente «ha omesso di considerare la natura derogatoria della norma in esame, dettata dalla particolare situazione disagiata [...] che il legislatore regionale, nel suo discrezionale apprezzamento, ha ritenuto di dover risolvere».

Nel merito, non sussisterebbe la dedotta violazione dell'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, poiché, da una parte, la valutazione dei titoli, ai fini dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche, viene operata in base alla legislazione statale; dall'altra, «in considerazione della natura particolarmente disagiata delle sedi farmaceutiche in questione, si è prevista la possibilità, per i titolari delle stesse, che abbiano il requisito di dieci anni di anzianità di servizio, di ottenere una sede meno disagiata, lasciando nel contempo libera quella precedentemente occupata e, quindi, mantenendo inalterato il numero delle sedi disponibili da mettere a concorso».

Né sarebbe esaustivo il richiamo operato dal giudice *a quo* alla normativa statale che prevede il conferimento delle sedi farmaceutiche mediante pubblico concorso, atteso che lo stesso legislatore statale ha emanato norme derogatorie al principio del concorso per consentire l'assegnazione di sedi farmaceutiche rurali o urbane (legge 28 ottobre 1999, n. 389, art. 1; legge 16 gennaio 2003, n. 3, art. 46); «[a]nalogamente, quindi, il legislatore regionale ha provveduto a dettare una disciplina derogatoria adeguata alla particolare articolazione del proprio territorio e nell'ambito della propria potestà legislativa in materia (art. 17, lett. *b*, Statuto siciliano)».

Non sussisterebbe, peraltro, l'asserito contrasto della norma regionale con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in quanto la norma non ostacola la libera circolazione delle persone e l'erogazione dei servizi nell'ambito dell'Unione Europea ma è rivolta a tutti indistintamente i soggetti (dunque anche a cittadini comunitari) che, in possesso delle prescritta anzianità di servizio, siano titolari di una sede farmaceutica particolarmente disagiata, quale quella di un'isola minore della Sicilia.

Neppure sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, «in quanto la norma regionale non lede le disposizioni statali che prevedono l'obbligo del concorso per l'attribuzione della prima sede farmaceutica». Infatti, la norma censurata «è rivolta a soggetti già titolari, a seguito di regolare concorso, di sedi farmaceutiche e non a gestori delle stesse, come previsto dalle sopra richiamate norme statali derogatorie». In ogni caso, quand'anche dovesse ritenersi necessario rapportarsi al principio del pubblico concorso stabilito dall'art. 97, primo comma, Cost., la deroga contenuta nella norma censurata resiste senz'altro al vaglio di ragionevolezza, essendo giustificata dall'«evidente intento di garantire un avvicendamento nella titolarità delle sedi disagiate per la particolare ubicazione geografica» di queste.

Parimenti infondato sarebbe il contrasto della norma regionale con il principio di uguaglianza, atteso che non può disconoscersi «l'assoluta peculiarità della situazione dei

titolari delle sedi farmaceutiche rurali delle isole minori della Sicilia, rispetto ai titolari di altre sedi genericamente disagiate, in considerazione, fra l'altro, dei notori problemi di collegamento con le predette isole».

Insussistente, secondo la Regione, sarebbe anche la violazione degli artt. 97 e 32 Cost. Con la norma denunciata, infatti, si consente a soggetti già titolari di sedi farmaceutiche, per l'assegnazione delle quali essi hanno superato le regolamentari prove concorsuali, di avere attribuita una sede più favorevole, dopo avere esercitato la propria attività per un decennio in una sede particolarmente disagiata.

Analogamente, nessuna violazione sussisterebbe rispetto al principio della libertà dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), dal momento che la norma censurata «consente un semplice trasferimento di sede farmaceutica, lasciando nel contempo inalterato il complessivo numero delle sedi vacanti».

6. - In prossimità dell'udienza, hanno presentato memorie la Federazione nazionale degli ordini dei farmacisti, gli ordini dei farmacisti delle province siciliane e i signori Arena ed altri, tutti ribadendo le argomentazioni in precedenza riassunte.

#### *Considerato in diritto*

1. - La Corte costituzionale è chiamata a valutare, in riferimento all'articolo 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), e agli articoli 117, primo e terzo comma, 3, 97, 32 e 41 della Costituzione, la legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), che disciplina, «in deroga a quanto previsto dalle vigenti disposizioni», il conferimento, ad opera dell'amministrazione regionale, del dieci per cento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione sull'intero territorio regionale, in base ad «una graduatoria regionale per soli titoli di esercizio professionale riservata ai titolari di farmacia rurale sussidiata delle isole minori con almeno 10 anni di anzianità di servizio».

Secondo il Tribunale remittente, la norma censurata contrasterebbe con il principio fondamentale della legislazione statale, espresso dall'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), per cui il conferimento delle sedi farmaceutiche deve avvenire mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale sono ammessi tutti gli iscritti all'albo professionale dei farmacisti, con criteri e modalità uniformi per l'intero territorio nazionale. Sarebbero, di conseguenza, violati sia l'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, che impone alla legislazione regionale di rispettare, in materia di sanità e - quindi - di farmacie, «i principi e gli interessi generali ai quali si informa la legislazione dello Stato»; sia l'art. 117, secondo (*recte*: terzo) comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) poiché, collocandosi la disciplina delle farmacie - anche nella Regione Siciliana - nell'ambito della materia di legislazione concorrente «tutela della salute», la potestà legislativa della Regione non avrebbe potuto esercitarsi se non con l'osservanza dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, fra i quali quello del pubblico concorso.

Per il giudice *a quo*, sarebbero altresì violati l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la legge regionale limiterebbe il diritto di stabilimento e di libera prestazione della professione di farmacista nel territorio dell'Unione europea; il principio di ragionevolezza, «tenuto conto della sussistenza di altre analoghe situazioni di disagio (farmacie rurali site nell'isola maggiore), del

limitato numero dei soggetti beneficiari e della possibilità di partecipare ai concorsi ordinari da parte dei destinatari della stessa norma regionale»; il principio di uguaglianza, «sia con riferimento ai farmacisti titolari di sedi rurali non ubicate nelle isole minori, sia con riferimento a tutti i farmacisti comunque titolari di sedi disagiate»; il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), poiché «non vi è dubbio che il servizio farmaceutico trovi migliore realizzazione attraverso selezione pubblica, per titoli ed esami, dei farmacisti cui conferire le sedi farmaceutiche»; il diritto alla salute (art. 32 Cost.), che risulterebbe maggiormente tutelato dall'assegnazione secondo il criterio meritocratico delle farmacie progressivamente più importanti; il diritto di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), dal momento che, con il concorso riservato, viene sottratta alla generalità degli iscritti all'albo dei farmacisti la disponibilità di sedi farmaceutiche, oggetto di attività imprenditoriale, conseguibili mediante concorso.

2. - Dev'essere, preliminarmente, respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dai potenziali beneficiari del concorso riservato sul presupposto della contraddittorietà della questione proposta. Secondo costoro, il Tribunale remittente, nel censurare la contrarietà al principio del concorso della norma regionale censurata, prospetterebbe sia l'illegittimità costituzionale di questa, sia l'irragionevolezza della sua mancata applicazione ad altre situazioni parimenti disagiate rispetto a quelle previste dalla legge, ma da questa non contemplate. Senonché, il giudice *a quo* usa l'argomento dell'irragionevolezza (vale a dire l'esistenza di altre situazioni disagiate, non previste dalla legge regionale) proprio per porre in rilievo alcuni effetti che derivano dalla violazione della regola del concorso; regola che, in quanto «principio fondamentale» della legislazione nazionale in materia di assegnazione delle sedi farmaceutiche, egli assume come parametro al quale commisurare la legittimità costituzionale della norma censurata.

3. - Nel merito, la questione è fondata.

3.1. - A norma dell'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». L'ampiezza di tale competenza legislativa coincide con quella delle regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), cui va ricondotta la disciplina del «servizio farmaceutico» (sentenza n. 87 del 2006). I «principi generali» ai quali deve attenersi la legislazione siciliana equivalgono, pertanto, ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le regioni ordinarie.

3.2. - In base all'art. 4 della legge n. 362 del 1991, seguita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 1994, n. 298 (Regolamento di attuazione dell'art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico), il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, che risultino disponibili per l'esercizio da parte di privati, avviene mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale sono ammessi i cittadini comunitari iscritti all'albo professionale dei farmacisti, con criteri e modalità uniformi per tutto il territorio nazionale. Il «conferimento» delle sedi farmaceutiche comprende sia l'assegnazione di quelle vacanti o di nuova istituzione, sia il trasferimento di un farmacista da una sede ad un'altra, a sua volta vacante o di nuova istituzione.

3.3. - La regola, oggi vigente, del concorso pubblico risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (sentenza n. 352 del 1992) sull'intero territorio nazionale (onde al suo rispetto sono tenute anche «le province autonome»).

È proprio il concorso ad assicurare - stando alla lettera dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991 - la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione. Inoltre, se si considera che, sotto il profilo funzionale, i farmacisti sono concessionari di un pubblico servizio, la regola del concorso costituisce lo strumento più

idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

Ne discende la natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione. Alla stregua di tale principio dev'essere valutata la legittimità della norma censurata, che pone sullo stesso piano i cittadini italiani e i cittadini degli altri Paesi comunitari, sia ai fini del conferimento delle sedi riservate, nel caso in cui fossero titolari di una delle farmacie rurali cui la legge si riferisce, sia, nel caso contrario, ai fini dell'esclusione dalla possibilità di concorrere per il conferimento di quelle sedi.

3.4. - La norma regionale censurata, nell'attribuire ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori il beneficio della riserva del dieci per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, prevede l'iscrizione dei farmacisti interessati in una «graduatoria riservata per soli titoli di esercizio professionale» (art. 32, comma 1), che «rimane in vigore fino ad un massimo di tre anni» (art. 32, comma 2). Pertanto, i farmacisti inseriti nella graduatoria concorrono fra loro per l'assegnazione del dieci per cento delle sedi comunque disponibili sul territorio regionale (in questo senso si tratta di un «concorso riservato»), anche se per esse siano stati banditi gli ordinari concorsi.

Inoltre, per quanto la graduatoria riservata resti in vigore «per un massimo di tre anni», la previsione di legge configura un meccanismo di deroga permanente alla regola del concorso per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia.

3.5. - La previsione della «graduatoria riservata per soli titoli» indubbiamente contrasta con il principio fondamentale, valevole anche per la Regione Siciliana, dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante concorso. Essa sottrae al concorso un certo numero di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, a beneficio di soggetti - i titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori - cui viene consentito, in sostanza, di scegliere una sede farmaceutica fra quelle disponibili, senza partecipare, in condizioni di parità con gli altri farmacisti, ad una selezione concorsuale e, anzi, con preferenza rispetto ai farmacisti che partecipano agli ordinari concorsi.

Neppure si può sostenere - come fa la difesa della Regione - che, in realtà, la norma regionale abbia disciplinato un'ipotesi non di «assegnazione» ma di «trasferimento» da una sede farmaceutica ad un'altra. Nella legislazione sulle farmacie, infatti, il «conferimento» mediante pubblico concorso comprende, come detto, anche il trasferimento da una ad altra sede.

Infine, la legislazione statale già prevede misure di compensazione della condizione di titolare di una farmacia rurale, in particolare con l'assegnazione di maggiori punteggi nei concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche. È, infatti, tuttora vigente l'art. 9 della legge 8 marzo 1968, n. 221 (Provvidenze a favore dei farmacisti rurali), che riconosce una maggiorazione del quaranta per cento (fino a un massimo di 6,50 punti) del punteggio per i titoli professionali a favore del concorrente che ha esercitato per almeno cinque anni in farmacie rurali.

3.6. - La violazione del principio posto dalla legislazione statale comporta la declaratoria di illegittimità della norma in esame. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2006.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.*