

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **414/2007** (ECLI:IT:COST:2007:414)

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

Presidente: **BILE** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **22/11/2007**

Deposito del **05/12/2007**; Pubblicazione in G. U. **12/12/2007**

Norme impugnate: - Art. 1 della legge della Regione Veneto 07/11/2003, n. 29; - art. 1 della legge della Regione Veneto 07/11/2003, n. 30.

Massime: **31929 31930**

Atti decisi: **ord. 58, 190 e 191/2005**

ORDINANZA N. 414 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 29 (Istituzione di una sede farmaceutica in deroga nel Comune di Eraclea - località Ponte Crepaldo) e dell'articolo 1 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 30 (Istituzione di una sede farmaceutica in deroga nel Comune di Valeggio sul Mincio - località Salionze), promossi con 3 ordinanze del 13 dicembre 2004 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, rispettivamente iscritte ai numeri 58, 190 e 191 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 8 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di Papa Luigi, dell'Ordine dei Farmacisti di Venezia, della Regione Veneto, del Comune di Eraclea, di Perina Lauro, di Montresor Italo Franco nonché gli atti di intervento della Federfarma e della Federfarma Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Fabrizio Scagliotti per Papa Luigi, Massimo Luciani per l'Ordine dei Farmacisti di Venezia e per gli intervenienti Federfarma e Federfarma Veneto, Antonio Liuzzi per Perina Lauro e per Montresor Italo Franco, Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto e Giorgio Orsoni per il Comune di Eraclea.

Ritenuto che, con ordinanza pronunciata il 13 dicembre 2004 e pervenuta a questa Corte il 24 gennaio 2005, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato in via incidentale (reg. ord. n. 58 del 2005) questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 (*recte*: articolo unico) della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 29 (Istituzione di una sede farmaceutica in deroga nel Comune di Eraclea - località Ponte Crepaldo), in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione;

che il giudice *a quo* premette di essere investito, nella fase del merito, di plurimi ricorsi riuniti promossi avverso gli atti del complesso procedimento amministrativo, con cui si intende istituire una quarta sede farmaceutica presso il Comune di Eraclea, località Ponte Crepaldo, sito nel territorio della Regione Veneto, Provincia di Venezia;

che tale procedimento è stato avviato originariamente in forza dell'art. 104 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), e della legge della Regione Veneto 6 luglio 1993, n. 28 (Norme di applicazione della legge 8 novembre 1991, n. 362 sul riordino del settore farmaceutico), che consentono, nei Comuni con meno di 12.500 abitanti (tra i quali rientra Eraclea), di istituire farmacie in deroga al criterio demografico previsto dagli articoli 1 e 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), e successive modificazioni, sulla base di un criterio topografico (giustificato alla luce di esigenze di viabilità e collegamenti), purché la sede istituenda disti almeno 3.000 metri dalla più vicina farmacia in essere, anche se ubicata in altro comune;

che avverso gli atti adottati in occasione di tale procedimento (attivato in sede di periodica revisione della pianta organica) hanno proposto ricorso Luigi Papa, titolare di una farmacia in Eraclea, e l'Ordine dei farmacisti di Venezia, deducendo, tra l'altro, l'insussistenza delle condizioni previste dalla vigente normativa, ai fini dell'istituzione della nuova sede farmaceutica;

che, nelle more del giudizio *a quo*, è stata approvata la legge regionale impugnata, che, «in deroga alle disposizioni vigenti», ha istituito «una sede farmaceutica nel Comune di Eraclea-località Ponte Crepaldo», definendone altresì la zona di pertinenza;

che, in esecuzione di tale legge, la Giunta regionale, con delibera n. 473 del 5 marzo 2004, ha «rimosso» la propria precedente delibera di istituzione della sede farmaceutica, mentre il Comune di Eraclea ha adottato gli ulteriori atti amministrativi necessari, ai fini della gestione della nuova farmacia, per il tramite di una società a capitale misto pubblico e privato;

che Luigi Papa, l'Ordine dei farmacisti di Venezia e gli altri due titolari di farmacie attive in Eraclea hanno impugnato innanzi al giudice *a quo* anche tali atti, deducendo l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 2003, sulla base della quale essi sono stati emanati;

che il TAR premette in punto di rilevanza che le censure autonomamente sviluppate avverso gli atti impugnati nel giudizio principale non appaiono dotate di «effetto risolutivo», posto che essi trovano giustificazione direttamente nel disposto della norma di legge oggetto della questione;

che in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo*, dopo avere motivatamente disatteso le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dalle parti con

riferimento agli articoli 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, dubita del «mancato rispetto del principio di uguaglianza e di buon andamento dell'azione amministrativa» sanciti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione;

che, ammessa in via di principio la configurabilità nel nostro ordinamento delle leggi-provvedimento, tuttavia nel caso di specie l'istituzione tramite atto primario di una farmacia le conferirebbe «una valenza diversa, se non privilegiata, rispetto a quelle istituite secondo il procedimento della revisione della pianta organica» mediante atto amministrativo;

che, inoltre, tale sede non potrebbe essere interessata dall'ordinario procedimento di revisione appena ricordato, sicché con ciò si verrebbe a compromettere «il sistema dell'organizzazione e della razionale distribuzione sul territorio del servizio farmaceutico»;

che si è costituito innanzi a questa Corte Luigi Papa, concludendo per l'accoglimento della questione, giacché la legge impugnata sarebbe priva di «puntuali giustificazioni», mentre essa ne avrebbe necessitato, alla luce del sindacato stretto di costituzionalità cui sarebbero soggette le leggi-provvedimento;

che si è costituito in giudizio l'Ordine dei farmacisti di Venezia, concludendo per l'accoglimento della questione, giacché la legge impugnata avrebbe introdotto una discriminazione «arbitraria ed irragionevole», mentre, per sfuggire a censura, essa avrebbe dovuto perseguire una finalità basata sulla Costituzione;

che si è costituito in giudizio il Comune di Eraclea, già parte del processo *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata irrilevante e manifestamente infondata, giacché la legge impugnata costituirebbe un'applicazione, in fase di istituzione delle farmacie, del criterio topografico previsto dall'art. 104 del r.d. n. 1265 del 1934;

che si è costituita in giudizio la Regione Veneto, già parte del processo *a quo*, concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione, giacché la legge impugnata, ponendosi «nel solco» del criterio topografico già formulato dall'art. 104 del r.d. n. 1265 del 1934 e dall'art. 1 della legge reg. Veneto n. 28 del 1993, verrebbe a soddisfare l'esigenza di assicurare l'ordinata copertura con farmacie del territorio regionale, nel perseguimento di obiettivi di tutela della salute costituzionalmente rilevanti;

che sono intervenute in giudizio la Federfarma-Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e la Federfarma Veneto-Unione regionale dei titolari di farmacia della Regione Veneto, chiedendo, ritenuta l'ammissibilità del loro intervento, che la questione sia accolta;

che con due ordinanze pronunciate entrambe il 13 dicembre 2004 e pervenute a questa Corte l'8 febbraio 2005, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato in via incidentale, (reg. ord. n. 190 e n. 191 del 2005), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 (*recte*: articolo unico) della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 30, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione;

che la legge regionale impugnata «in deroga alle disposizioni vigenti» ha istituito «una sede farmaceutica nel Comune di Valeggio-località Salionze», definendone altresì la zona di pertinenza;

che il Comune di Valeggio sul Mincio ha conseguentemente provveduto a ridelimitare l'ambito territoriale delle due farmacie già esistenti nel comune, mentre la Giunta regionale ha definito a propria volta le zone di pertinenza delle tre farmacie, in applicazione della legge regionale;

che avverso tali atti hanno proposto ricorso innanzi al giudice *a quo*, in due separati

processi, Lauro Perina e Italo Franco Montresor, titolari ciascuno di una delle due sedi di farmacia già attive, deducendo l'illegittimità costituzionale della norma regionale su cui essi si sono fondano;

che il TAR, dopo avere motivatamente superato la censura di costituzionalità basata sull'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ha proposto la questione nei medesimi termini in cui è stata formulata quella relativa alla legge regionale n. 29 del 2003;

che si sono costituiti innanzi a questa Corte Lauro Perina e Italo Franco Montresor, chiedendo che la questione sia accolta, con analoghe argomentazioni, con cui vengono condivisi i rilievi mossi dal rimettente;

che si è costituita in entrambi i giudizi la Regione Veneto, già parte dei processi *a quibus*, concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione, mediante le medesime argomentazioni già svolte nel giudizio relativo alla legge regionale n. 29 del 2003;

che sono intervenute in entrambi i giudizi innanzi la Federfarma-Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e la Federfarma Veneto-Unione regionale dei titolari di farmacia della Regione Veneto, chiedendo, ritenuta l'ammissibilità del loro intervento, che la questione sia accolta;

che nell'imminenza dell'udienza pubblica Luigi Papa, l'Ordine dei farmacisti di Venezia, il Comune di Eraclea (reg. ord. n. 58 del 2005), la Regione Veneto, Federfarma e Federfarma Veneto (reg. ord. n. 190 e n. 191 del 2005) hanno depositato memorie, insistendo sulle conclusioni già formulate;

che con ulteriori memorie Luigi Papa, il Comune di Eraclea, la Regione Veneto, Federfarma e Federfarma Veneto hanno dato atto della sopravvenienza della legge della Regione Veneto 16 agosto 2007, n. 23 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa-collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di sociale, sanità e prevenzione), i cui artt. 6 e 7 hanno introdotto un comma 1-bis nel testo rispettivamente della legge regionale n. 29 del 2003 e della legge regionale n. 30 del 2003, oggetto del presente giudizio, stabilendo che «alla sede farmaceutica di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 104 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 "Testo unico delle leggi sanitarie", come sostituito dall'articolo 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362 "Norme di riordino del settore farmaceutico" nonché quelle dell'articolo 1 della legge regionale 6 luglio 1993, n. 28 "Norme di applicazione della legge 8 novembre 1991, n. 362, sul riordino del settore farmaceutico", fatta salva l'ipotesi in cui la Giunta regionale riconosca il venir meno dei presupposti che ne hanno legittimato l'istituzione»;

che la Regione Veneto ha rilevato che con ciò si sarebbero superati i dubbi di costituzionalità avanzati dal rimettente, poiché le farmacie istituite tramite le disposizioni impugnate verrebbero ad essere consegnate al potere di pianificazione amministrativa della Giunta regionale;

che la Regione Veneto ha concluso chiedendo il rigetto delle questioni e la declaratoria di legittimità costituzionale delle norme impugnate;

che il Comune di Eraclea, preso atto della modifica legislativa, ha chiesto sia dichiarata la cessazione della materia del contendere;

che Luigi Papa ha contestato la conformità al «sistema delineato dalla Costituzione» della norma sopravvenuta, posto che essa consentirebbe ad un atto amministrativo della Giunta la «abrogazione» di una legge, insistendo per l'accoglimento della questione;

che Federfarma e Federfarma Veneto hanno chiesto la restituzione degli atti al giudice *a*

quo per ius superveniens.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 29 (Istituzione di una sede farmaceutica in deroga nel Comune di Eraclea - località Ponte Crepaldo), e della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 30 (Istituzione di una sede farmaceutica in deroga nel Comune di Valeggio sul Mincio - località Salionze), in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione (rispettivamente reg.ord. n. 58 del 2005, reg. ord. n. 190 e n. 191 del 2005), posto che esse, nel prevedere la istituzione in deroga ai criteri ordinari di due nuove sedi farmaceutiche, conferirebbero a tali farmacie uno *status* "privilegiato", non potendo le stesse venire incise dall'attività di pianificazione amministrativa delle piante organiche spettante alla Regione;

che sono intervenuti nei rispettivi giudizi, quali parti dei processi principali, Luigi Papa, l'Ordine dei farmacisti di Venezia e il Comune di Eraclea (reg. ord. n. 58 del 2005), Lauro Perina e la Regione Veneto (reg. ord. n. 190 del 2005), Franco Montresor e la Regione Veneto (reg. ord. n. 191 del 2005), nonché, in tutti i giudizi, Federfarma e Federfarma Veneto;

che i giudizi sono connessi e meritano di essere riuniti, per venire decisi in un'unica soluzione;

che sono inammissibili gli interventi di Federfarma e Federfarma Veneto, posto che tali soggetti non sono parti dei giudizi *a quibus*;

che infatti, per costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (da ultimo, sentenza n. 314 del 2007);

che gli intervenienti si dichiarano portatori di un interesse collettivo proprio della generalità dei farmacisti, privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive nei giudizi *a quibus*, riferiti a una fattispecie di carattere prettamente locale;

che, pertanto, le posizioni giuridiche di Federfarma e di Federfarma Veneto non sono suscettibili di essere pregiudicate in modo immediato e irrimediabile dall'esito del giudizio incidentale;

che nelle more del giudizio incidentale è sopravvenuta la legge della Regione Veneto 16 agosto 2007, n. 23 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa-collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di sociale, sanità e prevenzione), i cui artt. 6 e 7 hanno introdotto un comma 1-*bis* nel testo rispettivamente della legge regionale n. 29 del 2003 e della legge regionale n. 30 del 2003, stabilendo che «alla sede farmaceutica di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 104 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 "Testo unico delle leggi sanitarie", come sostituito dall'articolo 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362 "Norme di riordino del settore farmaceutico" nonché quelle dell'articolo 1 della legge regionale 6 luglio 1993, n. 28 "Norme di applicazione della legge 8 novembre 1991, n. 362, sul riordino del settore farmaceutico", fatta salva l'ipotesi in cui la Giunta regionale riconosca il venir meno dei presupposti che ne hanno legittimato l'istituzione».

che, per effetto di tali ultime disposizioni, le farmacie istituite ai sensi delle norme impugnate vengono ad essere ricondotte, per le fasi successive all'istituzione, all'ordinario regime previsto dalla legge in relazione alle sedi farmaceutiche realizzate in deroga, ed ai poteri di pianificazione amministrativa della Giunta regionale;

che spetta al giudice *a quo* valutare la misura e gli esatti termini di tale effetto normativo;

che, conseguentemente, gli atti debbono essere restituiti al rimettente, affinché provveda ad una nuova valutazione sulla rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni proposte (da ultimo, ordinanze n. 244 e n. 143 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili gli interventi di Federfarma-Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiana e di Federfarma Veneto-Unione regionale dei titolari di farmacia italiani;

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2007.

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.