

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **76/2008** (ECLI:IT:COST:2008:76)

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

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

Udienza Pubblica del ; Decisione del **12/03/2008**

Deposito del **28/03/2008**; Pubblicazione in G. U. **02/04/2008**

Norme impugnate: Art. 104, c. 1°, del regio decreto 27/07/1934, n. 1265, come sostituito dall'art. 2 della legge 08/11/1991, n. 362.

Massime: **32228 32229**

Atti decisi: **ord. 537, 538 e 539/2006; 196 e 197/2007**

SENTENZA N. 76 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), promossi con ordinanze del 22 giugno (nn. 3 ordd.) e del 5 luglio (nn. 2 ordd.) 2006 dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia rispettivamente iscritte ai nn. 537, 538 e 539 del registro ordinanze 2006 e ai nn. 196 e 197 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2006 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Maniago e di Collovini Giulio nonché gli atti di intervento della Federfarma, Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2008 e nella camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Federfarma, Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani, Claudio Duchi per Collovini Giulio e Beniamino Caravita di Toritto per il Comune di Maniago.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 5 luglio 2006, pervenuta a questa Corte il 23 ottobre 2006 (reg. ord. n. 196 del 2007), il Tribunale amministrativo per la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato in via incidentale questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), nella parte in cui vi si subordinerebbe l'apertura di una sede farmaceutica in deroga al criterio demografico «al verificarsi soltanto di presupposti oggettivi quali quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità», in relazione all'art. 32 della Costituzione.

1.1. - Il rimettente premette di essere investito del ricorso promosso avverso la delibera con cui è stata istituita, in deroga al criterio demografico previsto dall'art. 1 della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), una nuova sede farmaceutica in località Villotta: tale ricorso, a parere del giudice *a quo*, meriterebbe di venire accolto, poiché la località Villotta «è collegata con il capoluogo da strade ampie veloci ed è servita da un servizio pubblico di autobus».

Sarebbe pertanto palese l'insussistenza delle condizioni «di natura esclusivamente oggettiva», in presenza delle quali è ammesso ricorrere al derogatorio criterio topografico, in sede di istituzione della sede farmaceutica, pur a riconoscere la «ampiezza del potere discrezionale» attribuito dalla legge all'Amministrazione in tale apprezzamento: la disposizione impugnata esigerebbe, infatti, «che le condizioni topografiche e di viabilità siano tali da rendere difficoltoso in modo significativo ed eccezionale per gli utenti percorrere gli almeno 3000 metri di distanza previsti per raggiungere la farmacia più vicina».

Al contrario, lo sviluppo delle vie di comunicazione e la larga diffusione dei veicoli privati renderebbe oggi «estremamente difficile, se non impossibile» giustificare l'istituzione in deroga di nuove farmacie.

Il giudice *a quo* ritiene, alla luce di questo rilievo, che tale assetto normativo contrasti con l'art. 32 della Costituzione, giacché esso, precludendo l'istituzione di farmacie nei casi di agevole collegamento viario con le sedi già operanti, trascurerebbe le esigenze di quella «pur esigua minoranza di residenti da individuarsi nelle fasce estreme di età» che avrebbe difficoltà ad accedere al servizio, «non potendo disporre del mezzo privato o anche di quello pubblico» per raggiungere la farmacia.

In particolare, la sentenza n. 4 del 1996 di questa Corte avrebbe già riconosciuto che i criteri normativi di distribuzione delle farmacie sono finalizzati ad assicurare la tutela della salute, quando invece la norma oggetto, omettendo di assumere in considerazione le esigenze di «anziani e giovanissimi», risponderrebbe a mere finalità di protezione degli interessi economici dei farmacisti, «proteggendoli dalla concorrenza»: invano l'atto impugnato avrebbe inteso rispondere alle necessità di tali categorie di utenti, posto che la norma oggetto, a parere del rimettente, non consentirebbe tale esito interpretativo.

Per tali motivi il giudice *a quo* chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. n. 1265 del 1934, nella parte in cui tale disposizione condiziona

l'apertura di farmacie "in deroga" alla ricorrenza «soltanto di presupposti oggettivi quali sono quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità».

1.2. - Si è costituito in giudizio innanzi a questa Corte il dott. Giulio Collovini, già parte del processo *a quo*, chiedendo che la questione di costituzionalità sollevata dal TAR Friuli-Venezia Giulia sia dichiarata infondata.

A parere della parte, la distribuzione secondo pianta organica delle farmacie costituisce lo strumento con cui il legislatore persegue «l'interesse pubblico alla miglior assistenza farmaceutica attraverso il mezzo del contingentamento degli esercizi», posto che non sarebbe «ragionevolmente possibile pensare di garantirla a tutti secondo esigenze di comodità personale»: il contingentamento delle farmacie ne assicurerebbe la distribuzione capillare sul territorio, poiché la garanzia di «un bacino adeguato d'utenza» consentirebbe l'apertura di sedi in località che sarebbero altrimenti ritenute scarsamente appetibili.

2. - Con separata ordinanza del 5 luglio 2006, pervenuta a questa Corte il 23 ottobre 2006 (reg. ord. n. 197 del 2007), il medesimo rimettente ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, in relazione all'art. 32 della Costituzione;

2.1. - In tal caso, il TAR, investito di un ricorso proposto avverso l'istituzione di una nuova sede farmaceutica in località Campagna e Dandolo, frazioni del Comune di Maniago, alla luce dell'agevole collegamento viario tra dette frazioni e la sede farmaceutica già operante, conclude per l'insussistenza delle concrete condizioni previste dalla legge ai fini dell'apertura di una farmacia "in deroga", e solleva la conseguente questione di costituzionalità sulla base di considerazioni del tutto analoghe a quelle già svolte nella precedente ordinanza.

2.2. - Si è costituito in giudizio il Comune di Maniago, già parte del processo principale, rilevando che la questione di costituzionalità si baserebbe su un'erronea interpretazione della norma impugnata.

Infatti, l'art. 104, comma 1, del r.d. n. 1265 del 1934 non condizionerebbe l'istituzione di una farmacia "in deroga" ad una mera verifica circa lo stato della viabilità, ma esigerebbe che esso sia valutato in rapporto alle «particolari necessità di assistenza farmaceutica di un certo nucleo abitativo», per queste ultime intendendosi, tra l'altro, «il numero di abitanti dell'area considerata e la percentuale di anziani e di persone che normalmente non siano dotate di mezzi di trasporto di proprietà».

Solo una siffatta interpretazione adeguatrice della norma oggetto sarebbe conforme all'art. 32 Cost., e consentirebbe di dichiarare infondata la questione di costituzionalità, secondo quanto richiesto in via principale dalla parte.

Qualora invece questa Corte dovesse accedere all'interpretazione "restrittiva" adottata dal giudice *a quo*, il Comune conclude per l'accoglimento della questione, giacché ne sarebbe leso il diritto alla salute.

3. - Con altra ordinanza del 22 giugno 2006, pervenuta a questa Corte il 25 ottobre 2006 (reg. ord. n. 537 del 2007), il Tribunale amministrativo per la regione Friuli-Venezia Giulia ha nuovamente sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362, in relazione all'art. 32 della Costituzione.

3.1. - Il rimettente premette di essere investito di un ricorso avverso la delibera di istituzione di una farmacia "in deroga" in località Campagna e Dandolo, frazioni del Comune di Maniago, e svolge considerazioni del tutto analoghe a quelle già sviluppate nella precedente ordinanza.

3.2. - Si è costituito in giudizio il Comune di Maniago, parte del processo principale, svolgendo le medesime argomentazioni e assumendo le medesime conclusioni formulate in occasione della precedente ordinanza.

4. - Con ordinanza del 22 giugno 2006, pervenuta a questa Corte il 25 ottobre 2006 (reg. ord. n. 538 del 2007), il medesimo rimettente ha nuovamente sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, in relazione all'art. 32 della Costituzione.

4.1. - Il TAR premette di dover conoscere dell'impugnativa rivolta avverso la delibera di istituzione di una farmacia "in deroga" in località Tamai, frazione del Comune di Brugnera.

Il giudice *a quo*, alla luce dell'agevole collegamento viario tra detta frazione e la sede farmaceutica già operante, conclude per l'insussistenza delle concrete condizioni previste dalla legge ai fini dell'apertura di una farmacia "in deroga", e solleva la questione di costituzionalità sulla base di considerazioni del tutto analoghe a quelle già svolte nelle precedenti ordinanze.

5. - Con ordinanza del 22 giugno 2006, pervenuta a questa Corte il 25 ottobre 2006 (reg. ord. n. 539 del 2007), il Tribunale amministrativo per la regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, in relazione all'art. 32 della Costituzione.

5.1. - Il rimettente premette di essere investito di un ricorso avverso la medesima delibera di istituzione di una farmacia "in deroga" in località Tamai, frazione del Comune di Brugnera, e svolge considerazioni del tutto analoghe a quelle già sviluppate nella precedente ordinanza.

6. - In tutti i giudizi è intervenuta Federfarma, Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacie italiani, chiedendo, previa declaratoria di ammissibilità del proprio intervento, che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

7. - Nelle more dei giudizi hanno depositato memorie, in ciascuno dei procedimenti ove si sono costituiti o sono intervenuti, il dott. Collovini, il Comune di Maniago e Federfarma, insistendo sulle conclusioni già rassegnate.

A parere del dott. Collovini, non vi sarebbe corrispondenza tra l'accoglimento della questione ed il soddisfacimento del diritto alla salute come prospettato dal rimettente, giacché, una volta rimosso il limite costituito dalle condizioni topografiche e di viabilità, residuerebbe comunque l'ulteriore limite della distanza richiesta tra sedi farmaceutiche.

Secondo il Comune di Maniago, la norma impugnata conserverebbe poi il suo «particolare significato» di autorizzare l'apertura di farmacie nei Comuni più distanti dai centri urbani, se posta a confronto con l'art. 5 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), che avrebbe "in fatto" invece rafforzato l'offerta di farmaci nelle aree più popolate, ove si concentrano i grandi centri commerciali.

Considerato in diritto

1. - Con cinque ordinanze di analogo tenore il Tribunale amministrativo per la Regione Friuli-Venezia Giulia dubita, in relazione all'art. 32 della Costituzione, della legittimità

costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), nella parte in cui, subordinando l'istituzione di farmacie in deroga alla sussistenza di obiettive condizioni topografiche e di viabilità, lederebbe il diritto alla salute delle «fasce più deboli, seppur minoritarie, degli utenti del servizio», per le quali sarebbe in ogni caso difficoltoso l'accesso alla sede farmaceutica.

La disposizione censurata stabilisce infatti che, in deroga all'ordinario criterio demografico sancito dall'art. 1 della legge n. 475 del 1968, possa essere istituita una nuova farmacia nei Comuni fino a 12.500 abitanti, quando lo richiedono particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità, purché sia osservato un limite di distanza di almeno 3.000 metri dalle sedi già operanti.

Nei giudizi *a quibus* le impugnate delibere di istituzione di nuove farmacie sarebbero, a parere del rimettente, meritevoli di annullamento, giacché il collegamento viario dovrebbe reputarsi viceversa agevole.

Tuttavia, il giudice *a quo* ritiene costituzionalmente necessaria la rimozione di tale limite "obiettivo", affinché l'Amministrazione possa valutare e soddisfare le esigenze di «anziani e giovanissimi», consentendo l'apertura di farmacie ogni volta che esse non possano venire comunemente assicurate, nonostante la disponibilità di adeguati mezzi di collegamento.

In caso contrario, la norma impugnata apparirebbe meramente finalizzata alla sola protezione degli «interessi economici» dei farmacisti, in danno del diritto alla salute dell'individuo.

2. - In via preliminare, va osservato che la questione di costituzionalità in tal modo formulata è identica in tutti i giudizi promossi innanzi a questa Corte, sicché essi meritano di venire riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. - Sempre in via preliminare va ribadita l'inammissibilità degli interventi spiegati da Federfarma, Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacie italiani, già disposta all'udienza pubblica con ordinanza allegata, posto che tale associazione non è parte di alcuno dei giudizi *a quibus*.

4. - Nel merito, la questione non è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il contingentamento delle farmacie è volto ad «assicurare ai cittadini la continuità territoriale e temporale del servizio ed agli esercenti un determinato bacino d'utenza» (sentenza n. 27 del 2003). La sintesi tra siffatte esigenze è affidata alle scelte non irragionevoli del legislatore, in modo che siano garantiti sia un adeguato ambito di operatività alle farmacie in attività, sia la piena efficienza a favore degli utenti del servizio farmaceutico.

Sotto tale profilo, la disposizione oggetto di censura introduce per i Comuni con minore popolazione la possibilità di istituire nuove sedi farmaceutiche, ove si constati l'insufficienza delle farmacie istituite in applicazione dell'ordinario criterio demografico, tramite un apprezzamento concreto delle esigenze di assistenza farmaceutica della popolazione in relazione allo stato dei luoghi.

Se, infatti, il diritto alla salute, costituzionalmente riconosciuto dall'art. 32 della Costituzione, non comporta l'obbligo per il legislatore di rimuovere qualsivoglia condizione obiettiva all'istituzione di farmacie, al contrario ne legittima la programmazione allo scopo «di garantire la più ampia e razionale copertura di tutto il territorio nell'interesse della salute dei cittadini» (sentenza n. 4 del 1996, che - diversamente da quanto eccepito dal rimettente - ha già valutato la conformità della disposizione impugnata anche con riguardo all'art. 32 della

Costituzione).

In tale prospettiva, non appare manifestamente irragionevole la scelta di subordinare l'apertura di farmacie, in deroga al criterio demografico, all'accertamento di alcune condizioni topografiche e di viabilità che, malgrado tutte le trasformazioni della viabilità e dei mezzi di trasporto, rendano difficili o limitino l'accesso delle popolazioni interessate alle sedi farmaceutiche già operanti.

Infatti - contrariamente a quanto mostra di ritenere il giudice *a quo* - la norma oggetto di censura permette di considerare le esigenze sanitarie dei gruppi sociali residenti nelle località periferiche del comune interessato. Tale interpretazione della disposizione impugnata, largamente diffusa nella giurisprudenza, è conforme alla stessa lettera della norma, nella parte in cui essa richiede di valutare le particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica della popolazione «in rapporto» alle condizioni topografiche e di viabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come sostituito dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), sollevata, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo per la Regione Friuli-Venezia Giulia con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2008

ORDINANZA

Rilevato che nei presenti giudizi incidentali di legittimità costituzionale è intervenuta Federfarma, Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani;

che tale soggetto non è parte dei giudizi *a quibus*;

che, 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, ordinanza n. 414 del 2007);

che l'interveniente si dichiara portatore di un interesse collettivo proprio della generalità dei farmacisti;

che tale interesse è tuttavia privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nei giudizi *a quibus*;

che Federfarma non vanta una posizione giuridica individuale, suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale;

che l'intervento è pertanto inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Federfarma, Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani.

F.to: Franco Bile, Presidente

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.