CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **255/2013** (ECLI:IT:COST:2013:255)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del **08/10/2013**; Decisione del **23/10/2013**
Deposito del **31/10/2013**; Pubblicazione in G. U. **06/11/2013**
Norme impugnate: Artt. 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 04/10/2012, n. 21 e artt. 2, 4 e 13, c. 1° e 2°, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11/10/2012, n. 16.
Massime: **37413 37414 37415 37416 37417 37418**
Atti decisi: **ric. 183 e 190/2012**

SENTENZA N. 255

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di

personale e di commercio) e degli artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica) promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3-5 e il 14-20 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 6 e il 20 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 183 e 190 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione delle Provincie autonome di Trento e di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati dello Stato Stefano Varone e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento e Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 3-5 dicembre 2012 (reg. ric. n. 183 del 2012) e depositato presso la cancelleria il 6 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.– Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione dei servizi farmaceutici. In particolare, l'art. 3 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 apporta le seguenti modificazioni all'art. 58 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico): «a) nel comma 2 le parole: "nella pianta organica" sono soppresse; b) dopo il comma 2 è inserito il seguente: "2-bis. La Provincia determina il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie, su proposta dei comuni interessati, sentiti l'Ordine dei farmacisti della Provincia di Trento e l'Azienda provinciale per i servizi sanitari. I comuni formulano la proposta entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. La proposta dei comuni interessati è atto obbligatorio per legge, ai sensi dell'ordinamento regionale. La normativa statale definisce i parametri di individuazione del numero delle farmacie, i tempi di revisione dello stesso, i criteri di localizzazione delle nuove farmacie e la disciplina delle prelazioni."; c) nel comma 3 le parole: ", per l'esercizio della vigilanza e per la formazione e la revisione delle piante organiche in materia di farmacie" sono sostituite dalle seguenti: "e per l'esercizio della vigilanza"».

L'art. 4 della legge provinciale impugnata inserisce nella legge prov. Trento n. 29 del 1983 l'articolo 59-bis (Disposizioni relative alla programmazione delle sedi farmaceutiche ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività –, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), in base al quale «1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, relative all'individuazione delle sedi farmaceutiche in vista del concorso straordinario previsto dal medesimo articolo, la Giunta provinciale individua le nuove sedi farmaceutiche, secondo quanto previsto dall'articolo 58, comma 2-bis. Gli atti relativi alla determinazione del numero delle farmacie e alla loro localizzazione, adottati dai comuni alla data di entrata in vigore di questo articolo, non sono utilizzati nell'ambito del procedimento

previsto da questo articolo. 2. Per lo svolgimento del concorso straordinario e l'assegnazione delle nuove sedi farmaceutiche si applicano i requisiti di accesso, i criteri per la formazione della graduatoria e le norme relative alla valutazione dei titoli, previsti dall'articolo 11 del decreto-legge n. 1 del 2012 in riferimento al concorso stesso. Con deliberazione della Giunta provinciale sono disciplinate le modalità di svolgimento del concorso straordinario.».

L'art. 8 della medesima legge prevede, al primo comma, che «Le modifiche apportate da questa legge alla legge provinciale sul commercio 2010 promuovono l'applicazione del principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali». Il secondo comma dispone che «la lettera c) del comma 1 dell'articolo 3 della legge provinciale sul commercio 2010 è sostituita dalla seguente: "c) per 'medie strutture di vendita' gli esercizi di vendita al dettaglio aventi superfici di vendita superiore a 150 metri quadrati e fino a 800 metri quadrati nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e fino a 1.500 metri quadrati negli altri comuni;"».

L'art. 10 della legge provinciale stabilisce che «L'articolo 11 della legge provinciale sul commercio 2010 è sostituito dal seguente: "Art. 11 Condizioni per l'apertura delle grandi strutture di vendita 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 6, l'apertura di strutture con superficie di vendita al dettaglio superiore a quella stabilita dall'articolo 3, comma 1, lettera c), è consentita nel rispetto dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale previsti dall'articolo 13. 2. Per la definizione dei criteri di programmazione urbanistica relativi all'apertura delle strutture previste dal comma 1, la deliberazione prevista dall'articolo 13 è approvata, previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, sulla base di analisi di carattere urbanistico e ambientale che considerano in modo particolare i parametri relativi al contenimento dell'impatto territoriale e ambientale di strutture di elevata dimensione, la promozione della qualità del territorio, del tessuto urbano e dei centri storici nonché le esigenze di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di tutela della salute; le analisi tengono conto, in particolare, degli obiettivi strategici del piano urbanistico provinciale, anche con riguardo al rispetto della carta del paesaggio e del sistema infrastrutturale e dell'obiettivo di un equilibrato rapporto tra territorio libero e territorio costruito. 3. Per coniugare le esigenze di sviluppo delle grandi strutture di vendita con quelle di tutela dell'ambiente e di salvaguardia dell'integrità del territorio non edificato e con gli altri interessi individuati dall'articolo 10, comma 2, la Giunta provinciale, avvalendosi anche delle analisi previste dal comma 2, individua con deliberazione le zone del territorio provinciale nelle quali può essere eventualmente effettuata la localizzazione di massima delle strutture con superficie di vendita al dettaglio superiore a 10.000 metri quadrati. 4. La deliberazione prevista dal comma 3 è approvata dalla Giunta provinciale sentiti il Consiglio delle autonomie locali, la comunità e il comune o i comuni interessati ed è preventivamente sottoposta a valutazione strategica prevista dal D.P.P. 14 settembre 2006, n. 15-68/Leg (Disposizioni regolamentari di applicazione della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 11 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10. 5. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, entro un anno dalla data di approvazione della deliberazione prevista dall'articolo 13 le comunità provvedono, anche avvalendosi delle analisi previste dal comma 2, alla localizzazione delle grandi strutture di vendita con superficie superiore a quella stabilita dall'articolo 3, comma 1, lettera c), ed inferiore a 10.000 metri quadrati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 6, attraverso l'adeguamento del piano territoriale, ai sensi dell'articolo 32 dell'allegato B della legge provinciale 27 maggio 2008, n. 5 (Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale) e secondo le disposizioni previste dal titolo V (Disposizioni in materia di titoli abilitativi) della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (legge urbanistica provinciale). 6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, a seguito dell'approvazione della deliberazione prevista dal comma 3 le comunità provvedono alla localizzazione delle grandi strutture di vendita con superficie superiore a 10.000 metri

quadrati attraverso l'adeguamento del piano territoriale, ai sensi dell'articolo 32 dell'allegato B della legge provinciale n. 5 del 2008 e secondo le disposizioni previste dal titolo V della legge urbanistica provinciale. 7. Per il territorio individuato ai sensi dell'articolo 11, comma 2, lettera a), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) e per il comune di Rovereto, le localizzazioni previste dai commi 5 e 6 sono definite secondo quanto previsto dagli articoli 146 e 146-bis della legge urbanistica provinciale."».

L'art. 13 della medesima legge dispone che «All'articolo 72 della legge provinciale sul commercio 2010 sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 6 è inserito il seguente: "6-bis. Dalla data di entrata in vigore di questo comma sono considerate medie strutture di vendita le grandi strutture di vendita autorizzate alla medesima data ai sensi della legge provinciale sul commercio 2010 e ai sensi della legge provinciale sul commercio: a) con superficie di vendita superiore a 300 metri ed inferiore a 800 metri, se insediate nei comuni con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti; b) con superficie di vendita superiore a 400 metri ed inferiore a 800 metri, se insediate nei comuni con popolazione residente compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti; c) con superficie di vendita superiore a 800 metri ed inferiore a 1.500 metri, se insediate nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;"; b) nel comma 7 le parole: "11, comma 1," sono sostituite dalla seguente cifra: "13".».

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le impugnate disposizioni della legge prov. Trento n. 21 del 2012 siano in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 9, primo comma, numero 10, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Gli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 sarebbero in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012 e modificato dall'art. 23, comma 12-duodevicies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, in modo specifico, con il comma 1, lettera c), che sostituisce l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico). Questa disposizione prevede, in particolare, che i comuni, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio e una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, identificano le zone nelle quali collocare le nuove farmacie, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio e tenuto conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche ai cittadini residenti in aree scarsamente abitate. Le norme provinciali contrasterebbero, altresì, con il comma 2 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, ai sensi del quale ogni Comune, sulla base di dati ISTAT e di specifici parametri, individua le nuove sedi farmaceutiche disponibili nel proprio territorio e invia i dati alla regione entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in questione, e con il successivo comma 9, secondo cui «Qualora il comune non provveda a comunicare alla regione o alla provincia autonoma di Trento e di Bolzano l'individuazione delle nuove sedi disponibili entro il termine di cui al comma 2 del presente articolo, la regione provvede con proprio atto a tale individuazione entro i successivi sessanta giorni. Nel caso in cui le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedano nel senso indicato ovvero non provvedano a bandire il concorso straordinario e a concluderlo entro i termini di cui al comma 3, il Consiglio dei Ministri esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione con la nomina di un apposito commissario che provvede in sostituzione dell'amministrazione inadempiente anche espletando le procedure concorsuali ai sensi del presente articolo».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che gli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento «nell'attribuire all'ente Provincia la determinazione del numero delle farmacie ubicate nei

singoli comuni, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie – ancorché su proposta dei comuni interessati – contrastano con la normativa statale di cui all'art. 11 del decreto-legge n. 1/2012 che, sulla base dei parametri ivi previsti, attribuisce espressamente le predette funzioni ai Comuni, non già alle Province». Inoltre, con riferimento al comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che, con la previsione del potere sostitutivo regionale e delle Province autonome, il legislatore nazionale avrebbe voluto espressamente escludere le Province dall'esercizio ordinario della funzione di individuazione delle sedi farmaceutiche.

1.3.– Con atto depositato nella cancelleria in data 14 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che il ricorso sia respinto perché inammissibile e non fondato.

In via preliminare, la Provincia autonoma di Trento esclude che gli artt. 8, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 possano essere considerati oggetto dell'impugnazione, perché la loro indicazione nel petitum dell'atto di ricorso sarebbe un evidente refuso.

Quanto al merito delle questioni, in primo luogo, la difesa provinciale sostiene che gli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 rispetterebbero i criteri stabiliti dall'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012 in materia di organizzazione dei servizi farmaceutici, in quanto la «stessa legge statale ha attribuito alla responsabilità dell'Ente Provincia l'obbligo di far rispettare e rendere effettive le nuove misure introdotte». In particolare, la difesa afferma che «le norme di recepimento provinciali non si discostano, nella ratio e nella sostanza, da quelle statali, di cui rispettano, anzi, pedissequamente i parametri e le indicazioni di dettaglio […]». Nel rispetto di tali parametri, il legislatore provinciale avrebbe previsto «semplicemente […] un autonomo procedimento di determinazione del numero e della localizzazione delle farmacie» con una disciplina «adattata alla peculiare conformazione dei rapporti fra Provincia Autonoma ed Enti locali» e rispettosa del principio di coinvolgimento dei Comuni, che sono «chiamati ad esprimersi con funzione propulsiva nell'ambito del procedimento» e le cui proposte «sono ritenute, dalla legge provinciale, atti obbligatori».

In secondo luogo, la difesa provinciale rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe tenuto conto della peculiarità dell'ordinamento provinciale trentino. In base ad alcune previgenti normative, infatti, la Provincia sarebbe titolare di una serie di rilevanti funzioni in materia di organizzazione dei servizi farmaceutici. In particolare, l'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e, in sua attuazione, l'art. 58 della legge prov. Trento n. 29 del 1983, attribuirebbero alla Provincia le funzioni di approvazione e revisione della pianta organica delle sedi farmaceutiche. Inoltre, l'art. 22, comma 22-ter, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), come integrato dall'art. 46, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2011) riconoscerebbe alla Provincia anche la funzione di istituzione e assegnazione delle sedi farmaceutiche. Infine, il d.p.p. 9 marzo 2006, n. 4-57/Leg. regolerebbe un procedimento di revisione della pianta organica a livello provinciale, in cui sarebbero, comunque, fatti salvi le iniziative e il coinvolgimento dei Comuni nell'istituzione delle farmacie e revisione delle sedi. Le disposizioni censurate si inserirebbero, quindi, in un quadro normativo in cui ai Comuni spetterebbe un ruolo propositivo e alla Provincia un ruolo istruttorio e decisorio nell'ambito di una più ampia «funzione di vigilanza e di garanzia».

In conclusione, l'esercizio di queste funzioni in materia di organizzazione dei servizi farmaceutici rientrerebbe, secondo la difesa provinciale, nella «competenza primaria» della Provincia autonoma di Trento sull'ordinamento degli enti locali, che la metterebbe, dunque, «al riparo […] dall'applicazione diretta della legge statale per quanto riguarda il singolo

conferimento di funzioni ai comuni dalla legge statale disposto». A tal riguardo, la difesa cita l'art. 15, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento): da queste norme, nonché dalle sentenze n. 183 del 2012 e n. 412 del 2001, la difesa provinciale ricava il principio per cui l'attribuzione da parte dello Stato di funzioni ai Comuni «non può comunque esplicare effetti diretti sull'assetto delle competenze provinciali ed, anzi, conduce ad affermare che, in carenza di specifiche previsioni del legislatore provinciale, le funzioni attribuite ai comuni dal legislatore statale siano automaticamente allocate presso la Provincia».

1.4.– In data 16 settembre 2013, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria, nella quale si precisa che l'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, non rappresenterebbe norma di principio, ma costituirebbe una disposizione di dettaglio auto-applicativa, il che contrasterebbe non solo con il carattere concorrente della materia in questione, ma anche con le caratteristiche dell'ordinamento autonomistico provinciale, ove le norme statali «non sono mai autoapplicative».

2.– Con ricorso notificato il 14-20 dicembre 2012 (reg. ric. n. 190 del 2012) e depositato nella cancelleria il 20 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972.

2.1. – Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione dei servizi farmaceutici. In particolare, l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 – intitolato «Pianificazione» – stabilisce al comma 1 che «Al fine di assicurare un'equa distribuzione delle farmacie sul territorio, la Giunta provinciale, sentito l'Ordine dei Farmacisti della provincia di Bolzano ed il Consiglio dei Comuni, determina il numero delle stesse nei singoli comuni nonché le zone ove collocare le nuove farmacie. A tal scopo la Giunta provinciale tiene conto: a) dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche alla popolazione residente in aree scarsamente abitate; b) della conformazione geomorfologica del territorio provinciale; c) del consumo di farmaci in relazione alla popolazione residente; d) della fluttuazione della popolazione nelle aree altamente turistiche». Il comma 2 dispone che «I comuni interessati sono sentiti in ordine alla determinazione delle zone ove collocare le nuove farmacie. Qualora la decisione della Giunta provinciale dovesse divergere dalle proposte dei comuni interessati, questa va adeguatamente motivata», mentre il comma 3 aggiunge che «La Giunta provinciale disciplina l'attività di vendita al pubblico dei farmaci negli esercizi commerciali autorizzati alla distribuzione di farmaci».

L'art. 4 della legge provinciale – intitolato «Assegnazione delle sedi farmaceutiche» – dispone, al comma 1, che «La Giunta provinciale disciplina il procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, determinando: a) i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari; b) la composizione e la nomina della commissione giudicatrice; c) i criteri per la valutazione dei titoli e l'attribuzione dei punteggi; d) le prove di esame e le modalità di svolgimento del concorso; e) la formazione e la durata della graduatoria; f) la scelta e l'assegnazione delle sedi farmaceutiche». Al secondo comma aggiunge che «Rimane salva la disciplina delle farmacie comunali».

L'art. 13 della medesima legge – intitolato «Sanzioni amministrative» – prevede al comma 1 che «É tenuto al pagamento di una sanzione amministrativa da 1.000,00 euro a 6.000,00

euro chi: a) contravviene alle disposizioni di cui all'articolo 7 riguardanti l'obbligo di comunicazione ivi previsto; b) non osserva le norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia, di cui alla farmacopea ufficiale o le relative norme semplificate». Il comma 2 stabilisce che «Fatte salve le disposizioni penali, il o la titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio in provincia di Bolzano questi prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto o soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro».

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le impugnate disposizioni della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 siano in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 9, primo comma, numero 10, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Rispetto all'art. 2 della legge prov. Bolzano, il Presidente del Consiglio dei ministri formula la medesima censura rivolta agli articoli 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 nel ricorso n. 183 del 2012. In particolare, ritiene che i commi 1 e 2 dell'art. 2, nell'attribuire alla Provincia e non ai Comuni la determinazione del numero delle farmacie ubicate in questi ultimi, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie, contrasterebbero con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, in particolare commi 1, lettera c), 2 e 9.

L'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, invece, rimettendo alla Giunta provinciale la disciplina della procedura concorsuale in materia di assegnazione delle sedi farmaceutiche, contrasterebbe con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute e, in particolare, con la legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico) e con il d.P.C.m. 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), che dettano una disciplina uniforme di tali procedure. In modo specifico, la norma provinciale contrasterebbe con il comma 2 dell'art. 4 della citata legge n. 362 del 1991, che regola i requisiti di partecipazione al concorso, stabilendo che «Sono ammessi al concorso di cui al comma 1 i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande». Queste disposizioni costituirebbero, dunque, principi fondamentali volti a «garantire parità di trattamento tra i farmacisti […], assicurando, in tal modo, unitarietà su tutto il territorio nazionale […]».

Infine, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, nel disciplinare e sanzionare alcune ipotesi di illecito amministrativo, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dal decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE» e, in modo specifico, dal comma 5 dell'art. 148 del citato decreto legislativo, in base al quale «Salvo che il fatto costituisca reato, se un medicinale è posto o mantenuto in commercio con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA, ovvero con etichetta o foglio illustrativo non modificati secondo le disposizioni impartite dalla stessa Agenzia, ovvero sia privo del bollino farmaceutico previsto dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, il titolare dell'AIC è soggetto alla sanzione amministrativa da diecimila euro a sessantamila euro». In via generale, la determinazione delle fattispecie illecite e delle sanzioni in materia di tutela della salute rientrerebbe nella competenza dello Stato (sentenza n. 361 del 2003). In particolare, il comma 2 dell'impugnato art. 13, riproducendo quanto già previsto dal citato comma 5 dell'art. 148, potrebbe generare, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il

«dubbio» che la stessa azione possa essere doppiamente sanzionata (a livello sia provinciale, sia statale); inoltre, il legislatore provinciale potrebbe in qualsiasi momento modificare tale norma discostandosi dalla previsione della disciplina statale.

2.3.– Con atto depositato in data 23 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, sostenendo la manifesta inammissibilità e la manifesta infondatezza delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In primo luogo, la difesa provinciale sostiene che l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 non contrasterebbe con l'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, perché la disposizione statale attribuirebbe ai Comuni soltanto le attività di identificazione delle zone nelle quali collocare le nuove farmacie e non, invece, la determinazione del numero delle farmacie. Secondo la medesima difesa, inoltre, il potere sostitutivo, previsto dal comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012 nel caso di mancato invio dei dati da parte dei Comuni sull'individuazione delle nuove sedi farmaceutiche, spetterebbe, secondo una lettura testuale della norma, soltanto alle Regioni e non alle Province autonome.

La difesa afferma poi che «la materia dell'ordinamento degli enti locali, fra cui rientrano sicuramente i comuni, rientra nella competenza primaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 4, n. 3 dello Statuto), che con l'articolo 2 del decreto del Presidente della Regione 1o febbraio 2005, n. 3-L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige) ha disciplinato le funzioni dei comuni, prevedendo che la regione e le province autonome individuano le funzioni che sono trasferite, delegate o subdelegate, ai comuni singoli o associati […]. Quindi, l'individuazione delle funzioni comunali spetta alla Regione o alla Provincia e non certo allo Stato».

A tal riguardo, la Provincia autonoma di Bolzano richiama l'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 526 del 1987, in base al quale «Al trasferimento ai comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della regione o delle province si provvede, rispettivamente, con legge regionale e provinciale. Tali leggi individuano gli ambiti di esercizio delle funzioni trasferite e le eventuali forme collaborative, anche a carattere obbligatorio tra i comuni». Questa norma troverebbe, dunque, applicazione nella fattispecie, posto che, secondo quanto stabilito dallo statuto speciale, l'igiene e la sanità rientrano tra le materie di competenza della Provincia. Queste materie risulterebbero collegate in parte alla tutela della salute (competenza concorrente), in parte all'organizzazione sanitaria (competenza regionale); le norme statali, attuate in questi ambiti, sarebbero, dunque, di «estremo dettaglio».

In secondo luogo, la difesa provinciale rileva che l'art. 4 delle legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 non contrasterebbe con il parametro statale invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991): la norma statale, già definita come "principio fondamentale" dalla sentenza n. 352 del 1992 della Corte costituzionale, troverebbe, difatti, applicazione in ambito provinciale in virtù dell'art. 14, comma 1, della stessa legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, in base al quale «Per quanto non disciplinato dalla presente legge ed in quanto compatibile con essa, si applica la normativa statale in materia di assistenza farmaceutica».

Inoltre, la difesa provinciale sottolinea che la competenza della Provincia a statuire in materia di possesso dei requisiti ai fini del concorso discenderebbe anche dalla necessità di tenere conto della presenza di bilinguismo nel territorio provinciale (nonché di titoli e qualifiche conseguiti in lingua tedesca), che sarebbe stata, invece, trascurata dallo Stato che, con l'art. 23, comma 12-septiesdecies, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, avrebbe messo a disposizione della Provincia una piattaforma tecnologica e applicativa per i concorsi unicamente in lingua italiana. Anche per questa ragione, non potrebbe trovare applicazione nella Provincia il parametro individuato

dal Presidente del Consiglio dei ministri nel d.P.C.m. n. 298 del 1994, che non terrebbe conto dei predetti requisiti e costituirebbe, inoltre, "normativa di dettaglio".

In terzo luogo, la difesa provinciale si sofferma sull'impugnazione dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, eccependone innanzitutto l'inammissibilità, perché formulata «in modo dubitativo e perplesso» e priva di un'adeguata motivazione circa l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto oltretutto che in materia di sanzioni amministrative vigerebbe un principio di specialità in base al quale troverebbe applicazione la disposizione speciale (art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 - Modifiche al sistema penale).

Nel merito, la difesa provinciale evidenzia che la regolamentazione delle sanzioni spetterebbe al soggetto a cui appartiene al contempo la competenza di disciplinare la materia la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile: di conseguenza, nel caso in esame, si tratterebbe di una competenza della Provincia; inoltre, l'invocata sentenza n. 361 del 2003 si riferirebbe soltanto alle Regioni a statuto ordinario. La difesa provinciale, poi, ritiene che le sanzioni amministrative regolate dall'art. 13, comma 1, lettere a) e b), non riguarderebbero la materia dell'immissione in commercio di medicinali di origine industriale, ma obblighi differenti previsti dalla normativa farmaceutica stabilita a livello provinciale, a cui sarebbe inapplicabile il d.lgs. n. 219 del 2006.

2.4.– In data 12 settembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, in cui sono ribadite le argomentazioni illustrate nel ricorso. Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, la Provincia autonoma di Bolzano, analogamente alla Regione, può individuare nuove sedi farmaceutiche soltanto in via sostitutiva e mai in via diretta, poiché questa funzione spetterebbe primariamente ai Comuni. Superabile apparirebbe, dunque, il mancato riferimento testuale alle Province autonome, in quanto rappresenterebbe un mero errore materiale del legislatore.

2.5.– In data 17 settembre 2013, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria, in cui vengono ribadite le argomentazioni illustrate nella memoria di costituzione. Inoltre, in merito all'impugnazione dell'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 in materia di assegnazione dei servizi farmaceutici, la difesa afferma che il parametro statale interposto (art. 4, comma 2, legge n. 362 del 1991) non può essere più considerato principio fondamentale, poiché sarebbe stato – indirettamente – modificato da successive disposizioni, nella parte relativa alla definizione del requisito del limite di età. Rispetto poi al requisito della cittadinanza europea, previsto sempre da questa norma, la difesa ritiene che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto lamentare la violazione, più esattamente, di norme europee e di ulteriori parametri internazionali.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con due distinti ricorsi, notificati il 3-5 e il 14-20 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 6 e il 20 dicembre 2012 e iscritti ai nn. 183 e 190 del registro ricorsi 2012, ha impugnato, rispettivamente, gli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) e gli artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica).

Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione e assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tutte queste norme

sarebbero in contrasto con principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2.– Le questioni proposte sono riferite a leggi provinciali riguardanti lo stesso oggetto e parzialmente coincidenti nel contenuto. Quindi, in ragione dell'omogeneità della materia e delle censure prospettate, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza (ex plurimis, sentenze n. 141 del 2013 e n. 213 del 2011).

3.– Con riferimento alle censure promosse nei confronti dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 deve essere preliminarmente precisato che, dopo la proposizione del ricorso, l'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013) ha sostituito la parte finale del comma 1 dell'art. 59-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), articolo a sua volta introdotto dall'impugnato art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012. L'attuale formulazione della parte finale del comma 1 del citato art. 59-bis prevede che «La Provincia utilizza, nell'ambito del procedimento, gli atti relativi alla determinazione del numero di farmacie e alla loro localizzazione già adottati dai comuni alla data di entrata in vigore di quest'articolo, se i comuni non formulano la propria proposta nel termine previsto dall'articolo 58, comma 2-bis».

Questa modifica non può considerarsi satisfattiva delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo al testo originario. Con tali censure – chiaramente riferite al menzionato art. 4 e dunque ammissibili anche se, per un evidente errore materiale, la disposizione non è stata inserita nel petitum del ricorso (sentenze n. 187 del 2013 e n. 447 del 2006) – il ricorrente lamenta che i Comuni sarebbero privati della competenza di localizzare le farmacie, ad essi attribuita dalla normativa statale. Nel testo modificato, la disposizione provinciale continua ad assegnare ai Comuni un compito di proposta, anziché di decisione. La questione riferita all'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il primo comma dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, va quindi trasferita sul nuovo testo della disposizione.

4.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità per carenza assoluta di motivazione delle questioni riguardanti gli artt. 8 – il cui comma 1 è stato abrogato dall'art. 11, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie) –, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012. Il Presidente del Consiglio dei ministri non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell'impugnazione di tali disposizioni, mai menzionate nel testo del ricorso e riportate solamente nel petitum.

Va respinta, invece, l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo alla impugnazione dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 perché la censura sarebbe stata formulata «in modo dubitativo e perplesso».

Nei giudizi in via principale, la «richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, con indicazione del vizio denunciato» è infatti ammissibile «anche se questo è prospettato in via alternativa a diversa tesi interpretativa» (sentenza n. 412 del 2001), purché sia raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenza n. 187 del 2013).

Le argomentazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 soddisfano tali requisiti, in quanto consentono di individuare chiaramente i parametri e le ragioni della dedotta illegittimità

costituzionale.

5.– Nel merito, va innanzitutto dichiarata la manifesta infondatezza, per errata indicazione del parametro interposto, della questione relativa all'art. 13, comma 1, lettere a) e b), della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione provinciale contrasterebbe con il comma 5 dell'art. 148 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che sanziona il commercio di medicinali con modalità difformi dalla legge.

Tale parametro è del tutto inconferente rispetto all'impugnato art. 13, comma 1, lettera a), che sanziona il mancato rispetto di specifici obblighi di comunicazione nei casi indicati dall'art. 7 della stessa legge provinciale, e lettera b), che sanziona l'inosservanza delle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia, i quali ultimi, per espressa previsione dell'art. 3, lettere a) e b), del d.lgs. n. 219 del 2006, sono sottratti all'ambito di applicazione di tale normativa statale (sentenza n. 229 del 2013 e ordinanze n. 112 del 2013 e n. 420 del 2007).

6.– Con riferimento al merito delle rimanenti questioni, è necessario innanzitutto ricostruire il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate, con particolare riguardo a tre profili: la potestà legislativa regionale e provinciale in materia di organizzazione del servizio farmaceutico; l'assetto delle competenze dei diversi livelli di governo; la spettanza del potere di determinazione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nella vendita dei farmaci.

6.1.– Come più volte precisato da questa Corte, l'organizzazione dei servizi farmaceutici rientra nella materia della tutela della salute (ex multis, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost. Lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, all'art. 9, comma 1, numero 10, dispone che le Province autonome emanano norme legislative nella materia della sanità, nei limiti indicati dall'art. 5 del medesimo statuto e cioè dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato». Le norme di attuazione dello statuto in materia di igiene e sanità (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 - Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) dispongono che la Regione «disciplina il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» (art. 2, comma 1) e che restano ferme le competenze degli organi statali in ordine al «commercio» e alla «vendita» dei medicinali e dei prodotti galenici (art. 3, numero 5).

Secondo la disciplina costituzionale, dunque, le due Province autonome esercitano, con riferimento all'organizzazione dei servizi farmaceutici, una potestà legislativa di tipo concorrente.

6.2.– In tale materia, la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti).

In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475 recante «Norme concernenti il servizio farmaceutico», così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività –, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che «il comune,

sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie […]»).

In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 – Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012).

6.3.– Infine, la normativa statale stabilisce le fattispecie illecite e le sanzioni nel settore farmaceutico, in particolare rispetto alla produzione e circolazione sia dei medicinali industriali (d.lgs. n. 219 del 2006), sia dei preparati galenici (Norme della Farmacopea ufficiale, decreto del Ministro della salute, 18 novembre 2003 «Procedure di allestimento dei preparati magistrali e officinali» e decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, «Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 aprile 1998, n. 94).

7.– Ricostruito il quadro normativo e accertata la natura concorrente della potestà legislativa provinciale, vanno ora individuati i principi fondamentali ai quali deve attenersi quest'ultima.

I criteri stabiliti dalla normativa statale relativi all'organizzazione dei servizi farmaceutici e agli illeciti e alle sanzioni amministrative nella vendita dei farmaci sono, secondo quanto indicato da questa Corte, «principi fondamentali» in materia di tutela della salute: lo sono, in particolare, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009, n. 87 del 2006, n. 352 del 1992, n. 177 del 1988), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. 361 del 2003).

A fortiori, devono essere considerati «principi fondamentali» la determinazione del livello di governo competente alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche, la individuazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi, la definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nel commercio dei farmaci. Questi criteri sono finalizzati ad assicurare un'adeguata distribuzione dell'assistenza farmaceutica sull'intero territorio nazionale, garantendo, al contempo, che sia mantenuto elevato il livello di qualità dei servizi e che non vi siano aree prive della relativa copertura. Inoltre, l'uniformità di queste norme, soprattutto con riferimento alla definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni, mira alla protezione di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (sentenza n. 361 del 2003).

7.1.– Le questioni relative agli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 e all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 vanno trattate congiuntamente in ragione dell'uniformità dell'oggetto. Esse sono fondate nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, con riferimento alla legge prov. Trento n. 21 del 2012, l'art. 3, comma 1, lettera b), e l'art. 4 nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dalla legge prov. Trento n. 25 del 2012, e l'art. 2, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012. Tali disposizioni, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute perché attribuiscono alla Provincia e non ai Comuni «la determinazione del numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove

farmacie».

Le norme impugnate assegnano alle due Province autonome sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle. Il primo compito non è attribuito dalle norme di principio statali ad uno specifico soggetto pubblico; il secondo è invece chiaramente assegnato ai Comuni dall'art. 11, commi 1 e 2, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, a garanzia, soprattutto, dell'«accessibilità del servizio farmaceutico» ai cittadini.

La scelta del legislatore statale di attribuire ai Comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività: l'art. 11, comma 1, lettera c), del d.l. n. 1 del 2012 fa riferimento, infatti, alla finalità di «assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate». Per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche – nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale – sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai Comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini. Gli unici casi in cui il legislatore attribuisce queste attività direttamente alla Regione e alle Province autonome sono, del resto, le ipotesi in cui la localizzazione delle sedi è già predeterminata dalla legge, che fa riferimento, ad esempio, a stazioni ferroviarie e marittime, aeroporti, centri commerciali con specifiche caratteristiche (lettere a e b dell'art. 1-bis della legge n. 475 del 1968).

La seconda esigenza è quella di assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (art. 5, comma 1, della legge n. 362 del 1991) e il potere sostitutivo (comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto.

Le disposizioni provinciali impugnate modificano, dunque, la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale, e contrastano con le norme di principio statali che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche. Ne deriva la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge prov. Trento n. 21 del 2012 limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie», dell'art. 4 della medesima legge, limitatamente al comma 1 dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dall'art. 56 della legge prov. Trento n. 25 del 2012, e dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie» e del comma 2 dello stesso art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012.

7.2.– La questione relativa all'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012 è fondata nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura il comma 1 dell'art. 4, perché contrasterebbe con l'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 e con il d.P.C.m. 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 comma 2 dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991 prevede che «Sono ammessi al concorso di cui al comma 1 i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea maggiori

di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande». Tale disposizione costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché «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» (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006).

Il comma 1 dell'art. 4 della legge prov. Bolzano rimette alla Giunta provinciale la disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, stabilendo che la Giunta stessa determini, tra i vari aspetti, «a) i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari». Questo consente all'organo provinciale di formulare criteri eventualmente in contrasto con quelli essenziali stabiliti dalla predetta norma statale. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991.

7.3.– La questione relativa all'art. 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012 è fondata nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma provinciale contrasti con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006, in base al quale «Salvo che il fatto costituisca reato, se un medicinale è posto o mantenuto in commercio con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA, ovvero con etichetta o foglio illustrativo non modificati secondo le disposizioni impartite dalla stessa Agenzia, ovvero sia privo del bollino farmaceutico previsto dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, il titolare dell'AIC è soggetto alla sanzione amministrativa da diecimila euro a sessantamila euro».

La disposizione provinciale impugnata – riproducendo in parte la norma statale – stabilisce che «Fatte salve le disposizioni penali, il o la titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio in provincia di Bolzano questi prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto o soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro».

Il parametro interposto invocato risulta violato nella parte in cui l'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 sanziona la vendita o la messa in commercio «di specialità medicinali». Queste ultime, infatti, a differenza dei preparati galenici (sottratti espressamente all'applicazione del d.lgs. n. 219 del 2006 ai sensi dell'art. 3, lettere a e b dello stesso decreto), rientrano nell'ambito di applicazione della norma di principio invocata, trattandosi di prodotti industriali e, in quanto tali, soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni del d.lgs. n. 219 del 2006, in virtù dell'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo.

Questa Corte ha più volte affermato che alla legge regionale e provinciale «non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica «un'indebita ingerenza in un settore, […], costituente principio fondamentale della materia» (sentenza n. 153 del 2006).

Ne consegue la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio), limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie», e comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge 8 novembre1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «di specialità medicinali e»;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e all'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 183 del 2012, indicato in epigrafe;

7) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 190 del 2012, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.