

# S'apre il manto della pianta organica

**I criteri di pianificazione delle farmacie vengono posti allo scrutinio della Corte di Giustizia europea**

A CURA DELLO STUDIO  
DELL'AVVOCATO B. R. NICOLOSO  
FIRENZE - ROMA



**N**on s'è fatto in tempo a commentare, nelle logiche del servizio e non del mercato, la giurisprudenza amministrativa (vedi *Punto Effe* del 17 aprile) e la giurisprudenza costituzionale (vedi *Punto Effe* dell'8 maggio) sulla coerenza della pianta organica delle sedi farmaceutiche e dei relativi criteri (demografico, topografico e urbanistico) di pianificazione, consolidati dalla Legge n. 362/1991 e interpretati in via evolutiva attraverso la discrezionalità tecnica della amministrazioni sanitarie, che questo Osservatorio viene subito smentito da una decisione del massimo organo di giustizia amministrativa che ne ha richiesto il vaglio della Corte di Giustizia della Comunità europea. Con Ordinanza del Consiglio di Stato, Sezione quinta, 14 aprile 2008, n. 1664, è stato infatti ritenuto che: «L'ampiezza delle riserve e dei vincoli posti (dai criteri di pianificazione territoriale delle sedi farmaceutiche previsti) dagli articoli 1 e 2 della Legge n. 362/1991 appare sproporzionata rispetto all'obiettivo finale dell'articolo 152 del Trattato CE, che rimane quello di tutelare la salute pubblica (essendo il contingentamento delle farmacie nei Comuni minori sostanzialmente finalizzato a garantire i livelli di reddito dei loro titolari, piuttosto che a conseguire una razionale e soddisfacente distribuzione della medesima, determinando invece ingiustificate posizioni di rendita monopolistica) ed appare altresì sproporzionata rispetto alle finalità dell'articolo 153 del Trattato CE, che contribuisce a salvaguardare la sicurezza e gli interessi dei consumatori anche attraverso la tutela della loro salute. Si pone pertanto il serio problema interpretativo, che viene rimesso all'esame della Corte di Giustizia delle Comunità europee: se sia compatibile con gli articoli 152 e 153 del Trattato dell'Unione Europea la presenza di un'unica sede farmaceutica nei comuni con popolazione inferiore a quattromila abitanti (e) se sia compatibile con gli articoli 152 e 153 del Trattato dell'Unione Europea

*l'assoggettamento dell'istituzione della seconda sede farmaceutica, nei Comuni con popolazione superiore ai quattromila abitanti, a condizioni quali l'eccedenza di popolazione di almeno il cinquanta per cento dei parametri, la distanza di almeno tremila metri dall'esercizio esistente, e la presenza delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità, da valutare a cura sia delle unità sanitarie (Aziende sanitarie locali) sia dell'ordine professionale locale o comunque delle amministrazioni competenti in tema di organizzazione e controllo del servizio di assistenza farmaceutica».*

#### TEORIE A CONFRONTO

E qui pone in tutta la sua attualità l'antinomia tra la "teoria monista" del rapporto tra i due ordinamenti, con prevalenza di quello comunitario (Corte di Giustizia CEE, 9 marzo 1978, C-106/1977, *Simmenthal*) e la "teoria dei controlimiti", secondo cui la normativa comunitaria può lasciare degli ambiti alla legislazione degli Stati membri in funzione di un imperioso motivo d'interesse pubblico - quale è certamente la tutela della salute - che da solo vale a giustificare le restrizioni della libertà fondamentali di natura economica garantite dal Trattato CE (Corte di Giustizia CEE, 30 novembre 1995, *C-Ordine Milano*), almeno fino a quando il potere trasferito alla Unione europea non si estrinsechi con una normativa di dettaglio a trama perfetta e immediatamente applicabile (Corte Costituzionale, 8 giugno 1984, n. 170).

L'Ordinanza del Consiglio di Stato sembra muoversi in quest'ultima direzione e se mai il Giudice comunitario - che si è già pronunciato al riguardo nelle logiche della Direttiva comunitaria 85/432/CEE (Corte di Giustizia CEE, 21 marzo 1991, C-369/1988, *Delattre*) in senso difforme dalle motivazioni espresse nella citata ordinanza - dovesse mutare opinione, prendendo atto che la protezione della salute e



gli interessi dei consumatori sono stati ampliati nella evoluzione della regolamentazione datane dal Trattato istitutivo della Unione europea nel testo successivo agli Accordi di Nizza, attualmente in vigore (articoli 152 e 153), ne dovrà conseguire una vera e propria riforma copernicana della pianificazione delle farmacie sul territorio (che farà seguito a quella che ha portato la dispensazione del farmaco nella disponibilità del farmacista, ma non solo in farmacia: Legge n. 405/2001 e Legge n. 468/2006).

La legislazione nazionale in materia dovrà, in una parola, aprire il manto che - secondo l'ordinanza del Consiglio di Stato - ha fin qui coperto gli interessi di casta in favore degli interessi dei consumatori, un po' come la *Madonna della Misericordia* di Piero della Francesca, che l'apre per coprire alla sua destra gli uni e alla sua sinistra gli altri; ma c'è da dubitare che ciò potrà avvenire con un tale equilibrio di forme.