

Articolo 117

Il federalismo farmaceutico si fonda sulla ripartizione di competenze legislative concorrenti dello Stato e delle Regioni

Non si può certo dire che questo osservatorio legale non abbia ricordato a iosa la ripartizione delle competenze legislative concorrenti dello Stato e delle Regioni in materia di farmacie, che viene fissata dall'articolo 117 della Costituzione (come sostituito dall'articolo 3 della Legge costituzionale n. 3/2001) e la ricaduta di tale spartizione sugli istituti del "sistema farmacia" pianificato sul territorio. Basti pensare alla *querelle* sugli *orari e turni delle farmacie* lombarde (*Punto Effe* del 27 febbraio 2003), sulla *assegnazione extra ordinem* delle sedi farmaceutiche siciliane (*Punto Effe* dell'8 febbraio 2007) e pugliesi (*Punto Effe* del 21 febbraio 2008), sulle *proiezioni farmaceutiche* toscane (*Punto Effe* del 13 settembre 2007), e ancora sulle *parafarmacie* (*Punto Effe* del 21 febbraio 2008) e (proprio) sul *quorum demografico* nella sede di pianificazione delle sedi farmaceutiche (*Punto Effe* del 17 aprile 2008), che recentemente è stata validata dalla sentenza della Corte Costituzionale 13 novembre 2009, n. 295.

Il Giudice delle leggi ha ora vagliato la rispondenza della normativa regionale (articolo 14, L. R. Puglia n. 19/2007) che aveva fissato a 3.500 abitanti il *quorum demografico* per la istituzione di sedi farmaceutiche nei Comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti, e ha dichiarato incostituzionale tale normativa perché in contrasto con l'articolo 1 della Legge n. 475/1968, che costituisce il criterio ordinario di pianificazione del servizio farmaceutico sul territorio, la cui di-

sciplina è riservata alla legislazione dello Stato, così da valere dal Pratone di Pontida alla Portella delle Ginestre.

Tale postulato s'inquadra nelle logiche del "sistema farmacia", che viene inteso dalla Consulta come un *unicum* che compendia l'esercizio di una *professione* svolta nell'ambito di una *struttura* pianificata sul territorio e organizzata in forma di impresa economica finalizzata all'interesse generale e alla utilità sociale a norma dell'articolo 41 della Costituzione, e affidataria (in regime concessorio: Corte Costituzionale, 28 dicembre 2006, n. 448) di un *servizio pubblico posto a tutela della salute*, quale diritto essenziale garantito a tutti e a ciascuno dello *Stato sociale* a norma dell'articolo 32 della Costituzione (Corte Costituzionale, 4 febbraio 2003, n. 27), la cui programmazione segue criteri predeterminati dalla legislazione statale allo scopo di garantire la più ampia e razionale copertura di tutto il territorio nazionale (Corte Costituzionale, 28 marzo 2008, n. 76).

BEN LUNGI DALLA FRAMMENTAZIONE

Detto *sistema culturale di servizi* viene disciplinato nell'ambito della potestà legislativa concorrente dello Stato (depositario dell'*an* e del *quod*) e delle Regioni (depositarie del *quomodo* e del *quando*) della relativa disciplina normativa. Tale ripartizione costituisce così il fondamento del *federalismo sanitario* in materia farmaceutica (Corte Costituzionale, 10 marzo 2006, n. 87), ben lungi da una frammentazione scissionistica. La complessa regolamentazione pubbli-



cistica delle attività di dispensazione dei farmaci mira infatti ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini a tali prodotti terapeutici e salutari - che non possono essere considerati beni da consumare, ma il contenuto di una prestazione sanitaria - e in tal senso è volta a garantire la tutela del fondamentale *diritto alla salute*, restando solo "marginale" l'indubbia natura economica dell'attività del farmacista nella struttura organizzata in forma d'impresa che garantisce la tutela di tale diritto costituzionale (Corte Costituzionale, 14 dicembre 2007, n. 430). Ne consegue che la potestà legislativa regionale di dettaglio in tale materia possa essere esercitata entro i limiti degli interessi generali cui si informa la potestà legislativa statale di principio, e che il rapporto tra le due normative vada inteso nel senso che alla normativa statale di principio spetta dettare i criteri e gli obiettivi, rimanendo riservata alla normativa regionale di dettaglio l'individua-



zione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Deve essere allora verificato se in tale contesto di legislazione concorrente si possa avere una frammentazione degli istituti del *sistema farmacia*, attuata attraverso una riforma normativa (anche) differenziata Regione per Regione, in relazione ai limiti che reciprocamente intercorrono tra la legislazione regionale e la legislazione statale.

Il riferimento per una tale verifica è, come s'è già detto, all'articolo 117 della Costituzione, così come modificato dall'articolo 3 della Legge costituzionale n. 3/2001, che ricomprende la tutela della salute e la disciplina delle professioni tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni, «*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato*» (comma 3), ma nel contempo riserva alle Regioni «*la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente*

riservata alla legislazione dello Stato» (comma 4), introducendo un criterio residuale (che costituisce il vero punto nodale del federalismo regionale), pur sempre soggetto al «*rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*» (comma 1), in una materia, come quella sanitaria, che non è ricompresa tra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (comma 2), e attribuisce altresì alle Regioni la potestà regolamentare in ogni altra materia (comma 6).

L'ESASTILO PERFETTO

Ne consegue che, se le fonti dell'ordinamento farmaceutico, quale ordinamento subsezionale dell'ordinamento sanitario, non rientrano tra quelle di competenza legislativa residuale delle Regioni, ma in quelle di competenza legislativa concorrente, la potestà legislativa delle Regioni in tale materia non può non in-

contrare il limite negativo e il vincolo positivo della determinazione dei *principi fondamentali*, che viene riservata alla legislazione dello Stato per i tratti della disciplina che richiedano, in funzione degli interessi indivisibili da realizzare, un *assetto unitario d'interesse nazionale*. Il che comporta, da un lato, il conseguente obbligo per le Regioni di uniformarsi ai *principi fondamentali* che regolano il *sistema farmacia*.

Ciò non solo rispetto a quelli fissati dalla Costituzione e dall'Ordinamento comunitario e internazionale (articolo 117, comma 1, Costituzione), ma anche rispetto a quelli determinati dalla legislazione dello Stato per disciplinare in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale i relativi istituti (articolo 117, comma 3, Costituzione).

Il che comporta, d'altro lato, l'eventualità che le Regioni possano legiferare, pur in assenza di un'espressa formulazione dei relativi principi nell'ordinamento statale, attingendoli magari direttamente dalla preesistente normativa statale di settore, che rappresenta comunque un limite che le Regioni debbono rispettare (Corte Costituzionale, 30 giugno 2002, n. 282). Così che un problema di compatibilità tra le due legislazioni concorrenti può porsi solo se e nella misura in cui si rilevi che la normativa regionale coincida con i principi fondamentali fissati dalla normativa statale, dato che, da tale punto di vista, non par dubbio che le Regioni debbano adeguarsi ai tali principi. Ed è quanto ha precisato il Giudice delle leggi con la sentenza 13 novembre 2009, n. 295 che fa eco alla sua consolidata giurisprudenza (Sentenze n. 27/2003, n. 87/2006, n. 448/2006, n. 430/2007, n. 76/2008), così da costituire un vero e proprio esastilo perfetto che trova nell'articolo 117 della Costituzione il suo basamento e nella tutela del «*bene salute*» il suo frontone, quale interesse pubblico che va ben al di là degli interessi particolari dei titolari (pubblici e privati) delle farmacie che la garantiscono: al riguardo non appare una semplice questione processuale la dichiarazione d'innammissibilità dell'intervento di Federfarma nel relativo giudizio, contenuta nella sentenza della Corte Costituzionale.

B. R. N.