

L'istituzione di nuove farmacie secondo la Corte costituzionale ed il Tar del Veneto

Di Monica Sica

La determinazione del livello di governo competente alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche, l'individuazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi e la definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nel commercio dei farmaci sono principi fondamentali dell'organizzazione dei servizi farmaceutici rientranti nella materia della tutela della salute sulla quale, a norma dell'art. 117 della Costituzione, Stato e Regioni, esercitano potestà legislativa concorrente. Ne deriva che le Regioni, nel normare l'organizzazione dei servizi farmaceutici, debbono necessariamente attenersi ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato, in quanto tali "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»

Lo ha stabilito la Corte Costituzionale, che con sentenza n. 255 del 23 ottobre 2013, ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nelle leggi provinciali delle province autonome di Trento e Bolzano, che assegnavano, in contrasto col disposto dell'art. 2 della legge 475 del 1968, alle due province autonome sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali allocarle.

In particolare, la Corte ha affermato che "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.

L'art. 2 della legge 475 del 1968, è stato recentemente oggetto di altra impugnativa davanti al Giudice delle Leggi, ad opera del T.A.R. Veneto, il quale solleva questione di legittimità costituzionale, per possibile violazione della norme di concorrenza e liberalizzazione (rif. Registro delle impugnazioni in via incidentale n. 182 anno 2013). Secondo il T.A.R. Veneto le norme che regolano le funzioni di localizzazione delle farmacie non sarebbero sufficienti ad assicurare un'imparziale zonizzazione delle farmacie perché il comune ha comunque la facoltà di identificare zone, ciascuna con popolazione diversa (pur nel rispetto del parametro medio di una farmacia ogni 3.300 abitanti), in modo che restino favoriti i titolari delle farmacie per le citate zone e' stato previsto un maggior numero di abitanti e dunque un più ampio bacino d'utenza.

Si deve al riguardo inoltre ed a maggior ragione considerare che la titolarità delle farmacie può essere stata assunta dal comune[...]. La circostanza che il comune abbia assunto la titolarità di farmacie può indurre il comune stesso a disegnare la zonizzazione comunale delle farmacie in modo tale da favorire le farmacie comunali, assicurando alle stesse un bacino d'utenza maggiore rispetto alle farmacie non comunali. In tal caso non si ha solo una disciplina inidonea ad assicurare un esercizio imparziale del potere regolatorio di zonizzazione, ma un vero e proprio conflitto d'interessi precedente all'esercizio del potere regolatorio.
Al Giudice delle Leggi l'ardua sentenza...

8 novembre 2013