

Sentenza: 14 dicembre 2007 n. 430

Materia: tutela della concorrenza - tutela della salute

Limiti violati: artt. 117 e 118 Cost.; artt. 14, lettera d), e 17, lettere b) e c), dello statuto della Regione Siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Siciliana; Regione Veneto

Oggetto: artt. 3 e 5, commi 1 e 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223

Esito: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. 223/2006; non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Veneto impugna gli articoli 3 e 5 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (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), convertito con modifiche dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. L'impugnativa del Veneto è riunita con quella della Regione Siciliana avverso l'art. 5, comma 2, del predetto decreto legge.

L'art. 3 del d.l. 223/2006 prevede che le attività economiche di distribuzione commerciale indicate dalla stessa norma sono svolte senza una serie di limiti e vincoli, puntualmente indicati; facendo tuttavia salve le prescrizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione; disponendo l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore del decreto legge, delle norme legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le statuizioni introdotte; dando incarico alle Regioni e agli enti locali di adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi di liberalizzazioni sanciti dal comma 1.

Secondo la Regione Veneto la norma viola gli artt. 117 e 118 Cost., ledendo la competenza legislativa regionale residuale od esclusiva in materia di commercio.

La tutela della concorrenza, richiamata dalla norma quale titolo della competenza dello Stato, costituisce una materia trasversale, che interessa molteplici ambiti di competenza. Tuttavia, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. esige di essere interpretato nel senso che allo Stato spettino gli strumenti di politica economica a rilevanza macroeconomica; restando nella competenza legislativa regionale, concorrente o residuale,

gli interventi *sintonizzati* sulla realtà produttiva regionale, purché non introducano ostacoli alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e non limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Una differente interpretazione della norma costituzionale limiterebbe eccessivamente la potestà legislativa esclusiva delle Regioni privandole della facoltà di regolamentare le autorizzazioni e gli orari di apertura e chiusura dei servizi commerciali.

Sarebbe inoltre improprio anche il richiamo, pure contenuto nella norma impugnata, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., materia trasversale che neppure giustifica una compressione delle competenze regionali.

Secondo la difesa erariale l'art. 3 non disciplina in dettaglio lo svolgimento di attività commerciali, ma rimuove alcuni vincoli, allo scopo di incentivare la libera concorrenza, disponendo esclusivamente l'abrogazione delle norme statali che li contenevano e precisando che le prescrizioni enunciate dal suddetto articolo rappresentano principi di riferimento per la legislazione regionale.

L'altra norma censurata è l'art. 5, comma 2, del d.l. 223/2006, norma con cui si stabilisce che la vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione negli esercizi commerciali della grande distribuzione (quelli di cui all'art. 4, comma 1, lettere d), e) ed f) del d.lgs. 114/1998) è consentita durante l'orario di apertura degli stessi all'interno di un apposito reparto, con l'assistenza di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine, restando vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci.

Secondo la Regione Veneto scopo prevalente della norma è quello di garantire vantaggi ai consumatori, quanto a prezzi e orari di apertura degli esercizi commerciali, per cui la stessa interverrebbe in materia di commercio, ancora una volta ledendo la potestà esclusiva regionale in tale materia.

La Regione Siciliana deduce a sua volta che l'art. 5, comma 2, nel testo risultante dalla legge di conversione, disciplini l'organizzazione del servizio farmaceutico, ossia una tematica ascrivibile ad una materia, la tutela della salute, nella quale compete allo Stato la sola definizione dei principi fondamentali.

Pertanto, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe una disciplina di dettaglio, completa e autoapplicativa, tale da incidere in maniera assorbente sulle modalità di vendita dei farmaci.

La norma si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 17, lettere b) e c), dello statuto regionale, che attribuisce alla competenza legislativa concorrente della Regione le materie dell'igiene e della sanità pubblica, riconducibili

alla più ampia materia della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto un altro aspetto, qualora si riconducesse la disciplina in esame al commercio, si configurerebbe la lesione della potestà legislativa esclusiva spettante alla Regione in questa materia ai sensi dell'art. 14, lettera d), dello statuto.

Infine, la stessa norma violerebbe la competenza legislativa regionale concorrente in materia di professioni, dal momento che la norma impugnata reca disposizioni di dettaglio e non principi fondamentali, contenuti in altra fonte, ossia nel d.lgs. 30/2006.

L'Avvocatura erariale eccepisce che per finalità di tutela della concorrenza la norma ha liberalizzato la vendita di taluni farmaci, derogando in parte al principio della esclusività della vendita dei medicinali presso le farmacie, e perseguendo al contempo anche degli obiettivi di tutela della salute; obiettivi cui sarebbero riconducibili le prescrizioni che impongono la presenza nel reparto di un farmacista e vietano determinate modalità di vendita.

Venendo alle decisioni della Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 non è fondata.

La finalità espressamente enunciata della norma è quella di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e di corretto funzionamento del mercato, per cui la disciplina dettata dalla stessa è ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, come sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La tutela della concorrenza, secondo la consolidata giurisprudenza della stessa Corte, presenta i caratteri di una funzione trasversale, esercitabile sui più diversi oggetti; le norme statuali effettivamente orientate a questo fine si pongono come inderogabili e non incontrano un limite nella potestà legislativa concorrente o residuale regionale, potendo legittimamente incidere, anche in forma di estremo dettaglio, sulla totalità degli ambiti materiali nei quali intervengono.

La norma impugnata, pur incidendo sul commercio, ossia su una materia rimessa alla competenza legislativa residuale delle Regioni, è tuttavia riconducibile alla tutela della concorrenza e si inserisce nel processo di modernizzazione del settore commerciale per rimuovere i residui profili di contrasto fra la disciplina di specie e i principi della libera concorrenza.

Il comma 1 dell'art. 3 ha fissato le condizioni ritenute essenziali per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale dettando a questo scopo prescrizioni volte a rimuovere limiti all'accesso al mercato: limiti soggettivi; limiti relativi alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi; limiti relativi alle modalità di esercizio dell'attività.

Il comma 3 a sua volta neppure concerne le Regioni, mentre il comma 4, reclamando il necessario recepimento dei principi statali da parte delle Regioni, reca una prescrizione che costituisce il naturale effetto della inderogabilità delle statuizioni formulate dallo Stato nell'esercizio di una propria potestà di tipo esclusivo.

In definitiva, le norme dell'articolo 3 sono tutte prescrizioni *coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione siano svolte in eguali condizioni.*

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, non è fondata.

In questo caso l'indubbia interferenza di materie si risolve, per il criterio della prevalenza, identificando l'oggetto precipuo della norma nell'organizzazione del servizio farmaceutico, riconducibile alla tutela della salute, e dunque ad una materia a potestà legislativa concorrente regionale. La complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali e dunque a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando marginale sia il carattere professionale, sia la natura commerciale dell'attività del farmacista.

La disposizione censurata configura come una norma di principio, legittimamente emanata dallo Stato in sede di legislazione concorrente. Il carattere di principio della norma non è inficiato dalla specificità delle prescrizioni in cui essa si articola, giacché tali prescrizioni risultano legate al principio stesso *da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione.* La specificità della disposizione è infatti necessaria per esprimere la regola generale sulla vendita dei medicinali, quella per la quale occorre garantire che questo tipo di vendita avvenga con modalità che non pregiudichino la fondamentale esigenza della tutela della salute.

Infine, è inammissibile per carenza di motivazioni la censura mossa dalla Regione Veneto avverso l'art. 5, comma 1, del più volte richiamato d.l. 223/2006.