

Sentenza n. 295 del 13 novembre 2009

Materia: tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati:. Articolo 117, secondo comma, lett. e) e l) e terzo comma, della Costituzione.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, 14 e 17 della legge della regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19 (Disposizioni regionali urgenti).

Esito: accoglimento del ricorso

Estensore: Carla Campana

Il ricorrente denuncia, in primo luogo, l'incostituzionalità dell'art. 8, della legge regionale in oggetto che dispone che *“al di fuori degli accordi tra servizio sanitario regionale e sistema produttivo e distributivo dei farmaci non è consentito modificare, ancorché mediante intesa tra le parti, le quote di spettanza, previste per legge, alle componenti aziende, grossisti e farmacisti per l'erogazione dei farmaci di fascia A”* .”.

Secondo il ricorrente, la disposizione si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, poichè il legislatore regionale viola la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della “tutela della concorrenza” e dell’ordinamento civile e penale” poichè si tratta di potere non rientrante nella disponibilità delle parti, rientrante nei divieti e sanzioni disposti dagli articoli 170, come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 541, e 172 del regio decreto 2 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), ed esercitabile solo in funzione di un beneficio del sistema pubblico e non di una distribuzione interna tra produttori, grossisti e farmacisti.

Il ricorrente, al riguardo, nota come l'art. 1, comma 40, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che prevede le quote di spettanza, non fissa alcun divieto di modificare tali quote. La fornitura dei farmaci in questione, infatti, avviene su presentazione da parte dell'assistito di ricetta del medico curante. Sicché, il farmacista non ha il potere di discostarsi dalle prescrizioni della ricetta medica e non può, quindi, versare in una condizione di conflitto di interessi qualora dalla vendita di alcuni medicinali riceva una maggiore quota in conseguenza della riduzione di quella del produttore o del grossista.

Lungi dal soddisfare ragioni di tutela della salute, l'art. 8 oggetto di impugnativa inciderebbe sull'autonomia contrattuale dei privati e sull'assetto concorrenziale del commercio di prodotti farmaceutici. Per un verso, l'art. 8 avrebbe fissato una regola di immodificabilità contraria alla libera determinazione del contenuto

dei contratti sancito dall'art. 1322 cod. civ., al quale è riconosciuta dignità costituzionale dagli artt. 2 e 41 della Costituzione. D'altro canto, l'impugnata disposizione determinerebbe una ingiustificata distorsione della concorrenza tra gli operatori pugliesi, i cui accordi incorrerebbero nei divieti imposti dalla legge regionale, e quelli delle altre Regioni, le cui intese sono consentite in base alla legge nazionale.

Infine, comminando sanzioni non contemplate per la modifica delle quote di spettanza, l'art. 8 finirebbe col delineare una nuova fattispecie di illecito penale.

Il ricorrente censura, poi, l'art. 14 in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, lamentando la violazione dei principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, della "tutela della salute". La disposizione citata prevede, al comma 1, che *"nella Regione Puglia per i comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti il numero delle autorizzazioni per le istituzioni di farmacie col criterio demografico è ricalcolato in modo che ci sia una farmacia ogni 3.500 abitanti"*. I successivi commi recano la conseguente disciplina di dettaglio.

Infine, l'art. 17 della legge regionale in oggetto è stato impugnato in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per asserita violazione dei principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, della "tutela della salute".

L'art. 17 dispone che *"i direttori amministrativi e direttori sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e i direttori amministrativi e direttori sanitari degli IRCCS che abbiano raggiunto il limite di età previsto rispettivamente dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni e dall'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 16 ottobre 2003 n. 288 (Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), nel corso del loro mandato, restano in carica fino alla naturale scadenza che consenta il completamento dello stesso"*.

Per il ricorrente, la censurata disposizione contrasterebbe con il principio fondamentale desumibile dal combinato disposto degli artt. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e 11, comma 3, del decreto legislativo n. 288 del 2003, in virtù del quale le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

La Corte accoglie il ricorso con riguardo a tutte e tre i rilievi descritti.

In primo luogo ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, prospettata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. La Corte argomenta l'accoglimento con una disamina approfondita della materia sul prezzo dei farmaci ispirata, secondo la Corte, dalla volontà di *"contemperare l'esigenza di assicurare l'assistenza farmaceutica nella misura più ampia possibile con quella di non sacrificare in maniera eccessiva l'iniziativa delle aziende farmaceutiche"*.

La Corte, al termine della disamina, precisa che le quote di spettanza sono fissate direttamente dal legislatore nazionale ed una eventuale modifica delle stesse è implicitamente rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà. L'impugnata disposizione, dunque, ha palesemente oltrepassato i confini che presidiano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordinamento civile" nel senso che disciplinando e limitando la capacità dei predetti soggetti di modificare pattiziamente le quote di loro spettanza, ha illegittimamente inciso sull'autonomia negoziale dei privati, di cui all'art. 1322 cod. civ., la disciplina delle quali spetta in via esclusiva al legislatore statale.

La Corte ravvisa, poi, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, anche in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento penale", poiché l'impugnato art. 8 non si limita ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale ma sanziona penalmente una condotta, la trasgressione del divieto di modificare le quote di spettanza, che non necessariamente concorre ad integrare gli estremi del reato di comparaggio di cui agli artt. 170 e 172 del regio decreto n. 1265 del 1934.

La Corte ritiene fondata, poi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Per i comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti, la proporzione "una farmacia ogni 3.500 abitanti" disposta dal legislatore pugliese si discosta palesemente dalla proporzione "una farmacia ogni 5.000 abitanti" fissata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 475 del 1968. Secondo la Corte, la proporzione prescelta dal legislatore statale è espressiva di un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale. La Corte ribadisce che "la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche degli esercizi commerciali delle farmacie, più che diretta ad evitare la proliferazione delle stesse (o - come ritiene la difesa erariale - a salvaguardare le condizioni economiche dell'esercizio commerciale), risiede nella diversa esigenza di assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale al fine di agevolare la maggiore tutela della salute ai cittadini" (sentenza n. 4 del 1996).

Il legislatore statale, secondo la Corte, disciplinando la distribuzione territoriale delle farmacie, ha operato una scelta informata ad una precisa logica: la "densità" delle farmacie deve essere più alta nei comuni con un maggior numero di abitanti. Per i comuni con popolazione superiore a 12.500 abitanti vige, invero, la proporzione di "una farmacia ogni 4.000 abitanti", e non una ogni 5.000, come previsto per i comuni con popolazione inferiore a quella soglia.

Con la disposizione in argomento, nella Regione Puglia, questa opzione di fondo è stata rovesciata a favore di un indirizzo diverso ed incompatibile con quello seguito dal legislatore statale, quale espresso nel principio fondamentale di cui all'art. 1 della legge n. 475 del 1968.

In ultimo, la Corte ritiene fondata anche a questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con la sentenza n. 422 del 2006, la Corte ha riconosciuto la natura di principio fondamentale all'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 288 del 2003, a mente del quale le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo

degli IRCCS cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età. La motivazione allora addotta, secondo cui il carattere apicale della posizione ricoperta dai predetti direttori rivela l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione da tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi, sostiene la Corte, ben si attaglia anche alle omologhe figure dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, per i quali l'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, fissa il medesimo limite di età.

La deroga introdotta dalla impugnata disposizione regionale contraddice il principio fondamentale enunciato, in questo ambito, dal legislatore statale, così violando l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In passato, è stata dalla Corte riconosciuta la legittimità di previsioni legislative regionali che hanno innalzato il limite massimo dell'età pensionabile stabilito a livello statale, ammettendo che il legislatore regionale non è tenuto a conformarsi pedissequamente alle singole disposizioni statali relative al pubblico impiego; Tuttavia, questa facoltà è stata riconosciuta solo per il conseguimento di finalità assicurative e previdenziali, trattandosi di *“un'esigenza che va ricondotta, in via generale, a un interesse tutelato dalla Costituzione come diritto del lavoratore in quanto tale (art. 38, comma secondo)”* D'altro canto, continua, la legittimità di siffatte disposizioni legislative è stata da questa Corte subordinata al rispetto di due condizioni: che si trattasse di deroghe rigorosamente circoscritte nel tempo (così le sentenze n. 186 del 1990 e n. 238 del 1988) e che residuasse in capo all'amministrazione il potere di decidere sulla domanda dell'interessato (sentenza n. 162 del 1997).

Il denunciato art. 17 non soddisfa queste condizioni. Non è circoscritta, entro un lasso temporale ragionevolmente delimitato, la deroga al limite massimo di sessantacinque anni. Il prolungamento del rapporto di lavoro è, inoltre, disposto in modo automatico, senza alcuna istanza dell'interessato e, soprattutto, senza alcuna valutazione da parte della struttura di appartenenza.