

# STRAPOTERE AI COMUNI



Il trasferimento ai comuni del potere di individuazione delle zone per le nuove aperture sta generando, oltre ad una miriade di ricorsi amministrativi, anche forti dubbi di costituzionalità

di Maurizio Cini

**F**orse a qualcuno sarà passato inosservato il fatto che con la legge "liberalizzatrice", e cioè l'art. 11 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n. 27, sono state trasferite tutte le competenze in materia di individuazione delle sedi farmaceutiche dalle regioni ai comuni. Non si tratta di una questione di poco conto in quanto, come si potrà leggere più avanti, il trasferimento delle competenze determina rilevanti questioni di ordine costituzionale. Fino a prima di questa vera e propria rivoluzione disordinata, frettolosa e priva di un disegno preciso su cosa debba essere il servizio farmaceutico nell'ambito della tutela della salute di cui all'art. 32 della Costituzione, la distribuzione delle farmacie nel territorio era di competenza delle regioni sulla base di specifiche leggi regio-



nali. Alcune regioni (Emilia-Romagna, Marche) avevano delegato le province, mentre ai comuni rimaneva la possibilità di proporre l'istituzione delle nuove sedi e l'obbligo di fornire parere in ordine alla proposta di revisione di pianta organica, predisposta da regioni e/o province. Proposte e pareri non certo vincolanti per regione e province che rimanevano titolari della funzione di revisione. Curioso è poi che regioni e province abbiano talvolta ceduto alla richiesta dei comuni di mantenere lo *statu quo* nonostante i numeri imponessero l'istituzione di nuove sedi e, laddove invece i comuni chiedevano l'incremento del numero delle farmacie, si siano trovate soluzioni comportanti vere e proprie forzature dello spirito di cui all'art. 104 Tuls, istituendo sedi in base al criterio della distanza. Tale situazione ha alimentato di fatto la convinzione che fosse il comune a decidere in prima persona sulle piante organiche.

Ora lo scenario è radicalmente cambiato. L'art. 11 della legge che avrebbe dovuto liberalizzare, all'interno di un decreto defi-

nito *Cresci Italia*, ha solo allargato il numero dei potenziali appartenenti alla casta, come è stata definita senza distinzione alcuna la categoria dei titolari di farmacia. Il trasferimento agli 8092 comuni italiani del potere di individuazione delle zone per le nuove aperture sta generando, oltre ad una miriade di ricorsi amministrativi su questioni di merito nelle delibere comunali, anche forti dubbi di costituzionalità sotto due profili. Il primo riguarda una materia: *la tutela della salute*, comprendente la disciplina del servizio farmaceutico dal punto di vista organizzativo, che l'art. 117 della Costituzione attribuisce alle regioni, pur se in concorrenza con lo Stato. Tutte le regioni hanno infatti legiferato attribuendo ai vari organi dell'amministrazione sanitaria le competenze in materia farmaceutica. Ora lo Stato con un vero e proprio *blitz* trasferisce le competenze ai comuni senza tenere conto di due circostanze e cioè che non si tratta di principi fondamentali e che lo stesso art. 117, quarto comma, recita: *spetta alle regioni la potestà legislativa in*

*riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato*. Non importa se fino ad ora le regioni non hanno lamentato l'invasione delle proprie competenze, perché il vizio di costituzionalità è presente e resta tale fino alla decisione della Corte costituzionale. Il secondo profilo è ancor più evidente. Pensiamo a quei comuni che sono titolari di farmacie - a nulla importando se le hanno affidate in gestione con formule più o meno bizzarre e di discutibile legittimità - che si trovano nella imbarazzante posizione per cui hanno l'interesse, ma anche il dovere, di tutelare le proprie aziende e, nel contempo, di decidere dove collocare le nuove sedi che inevitabilmente andranno ad incidere sul volume di affari delle farmacie di proprietà comunale. Anche qui un profilo di potenziale illegittimità costituzionale sulla base dell'art. 97, primo comma, della Costituzione: *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'ammini-*



*strazione.* Come potranno essere imparziali le decisioni dei comuni interessati da questo palese conflitto di interessi, quando sono noti casi in cui i comuni, titolari di farmacie, hanno chiesto di non istituire una nuova sede pur essendo presenti le condizioni demografiche per la sua istituzione? Anche avere previsto come discrezionale, contrariamente a prima, la scelta sull'utilizzo o meno, dei resti di popolazione, potrà condizionare le scelte che i comuni andranno a fare o, in questa prima fase, hanno già fatto.

In queste ultime settimane si mormora di un fantomatico disegno di legge che il Governo ha approvato - lo testimonia un comunicato tratto dal sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 maggio scorso - per la parziale modifica dell'art. 11 contenente la scomparsa del limite di 40 anni per la partecipazione al concorso straordinario in forma associata, il differimento dell'applicazione del limite di 65 anni (o

meglio: dell'età pensionabile per il titolare/direttore secondo le norme Enpaf) e la definitiva scomparsa del principio della pianta organica anche in caso di trasferimento dei locali. L'ultima versione del ddl, fatta circolare da fonti giornalistiche affidabili, prevederebbe anche la caduta dell'ultimo baluardo e cioè la distanza minima di 200 metri tra le farmacie. L'aggiustamento del tiro sarebbe attribuibile alla necessità di una interpretazione autentica della volontà del Governo di decretare la definitiva caduta del principio della pianta organica e di evitare il rischio di incostituzionalità derivante dal limite dei 40 anni. Se quest'ultimo è il rischio non è certamente il maggiore, alla luce dei due profili precedenti, relativi agli artt. 97 e 117 della Carta costituzionale. E poi, se tutto l'impianto dell'art. 11 doveva essere finalizzato anche a facilitare l'*accesso alla titolarità delle farmacie*, come recita il titolo dell'ar-

ticolo, nell'ottica di favorire i giovani professionisti, con la modifica, sulla quale però incombono forti dubbi di effettiva presentazione alle Camere, i giovani verrebbero drasticamente esclusi e superati da *quasi* sessantacinquenni che, associati, farebbero *saltare il banco* per poi dovere ricorrere ai più giovani che, da dipendenti, dovrebbero sostituirli nella direzione per raggiunti limiti di età. Un altro grave schiaffo a professionisti preparati ed impegnati quali sono i colleghi ospedalieri, è il non avere previsto, se una modifica si deve fare, la rimozione dell'iniqua discriminazione degli ospedalieri valutati meno del farmacista esercitante in "parafarmacia". Le prossime settimane saranno decisive. Mentre scriviamo sta per scadere il termine del 24 giugno per la pubblicazione dei bandi regionali, ma mancano ancora certezze su chi e fino a quale età potrà partecipare in forma associata.