

Sentenza 430/2007

Giudizio	GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE		
Presidente	BILE	Relatore	TESAURO
Udienza Pubblica del	06/11/2007	Decisione del	10/12/2007
Deposito del	14/12/2007		

**SENTENZA N. 430
ANNO 2007**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 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), nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promossi con due ricorsi della Regione Veneto e con un ricorso della Regionale Siciliana, notificati il 31 agosto, il 5 e il 9 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre, l'11 e il 12 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96, 103 e 104 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Francesco Castaldi e Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Veneto, con due ricorsi - notificati il 31 agosto ed il 5 ottobre 2006, depositati l'11 settembre e l'11 ottobre 2006 - e la Regione Siciliana, con ricorso notificato il 9 ottobre 2006 e depositato il 12 ottobre 2006, hanno, tra l'altro, rispettivamente impugnato: gli artt. 3 e 5, comma 2, 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) (ricorso r. r. n. 96 del 2006); gli artt. 3 e 5, commi 1 e 2, di detto decreto-legge, nel testo risultante dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, (ricorso r. r. n. 103 del 2006), nonché l'art. 5 di detto decreto, nel testo risultante dalla legge di conversione (ricorso r. r. n. 104 del 2006), in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione (la prima ricorrente), nonché agli artt. 117, comma terzo, Cost. ed agli artt. 14, lettera d), e 17, lettere b) e c), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana).

2. - La Regione Veneto, con il primo dei due ricorsi, premette che l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 ha stabilito che le attività economiche di distribuzione commerciale indicate dalla norma sono svolte senza una serie di limiti e di vincoli, puntualmente indicati, facendo salve le prescrizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione, disponendo altresì l'abrogazione dalla data di entrata in vigore del decreto delle norme legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con dette disposizioni, nonché che le Regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1 di detto art. 3, entro il 1° gennaio 2007.

Secondo la ricorrente, la norma ha ad oggetto la disciplina del «commercio», materia attribuita alla propria competenza legislativa residuale, alla quale sarebbero riconducibili anche le materie concernenti lo sviluppo dell'economia, quindi, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost.

A suo avviso, la «tutela della concorrenza», richiamata dalla norma quale titolo della competenza dello Stato, costituirebbe una materia «trasversale», che interessa molteplici ambiti di competenza. Tuttavia, al fine di evitare una illegittima compressione delle competenze regionali, dovrebbe ritenersi che, in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., allo Stato spettano gli «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», quindi l'intervento statale deve essere giustificato dalla «sua rilevanza macroeconomica», restando attribuiti alla competenza legislativa delle Regioni, concorrente o residuale, gli interventi «sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», che non introducono ostacoli alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e non limitano 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 degli esercizi commerciali.

La ricorrente deduce, infine, che sarebbe improprio il richiamo, contenuto nel citato art. 3, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma secondo, lettera m, Cost.), materia comunque anche questa trasversale, che neppure giustifica una illegittima compressione delle competenze regionali.

2.1. - L'art. 5, comma 2, del d. l. n. 223 del 2006, stabilisce che la vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione negli esercizi commerciali della cosiddetta grande distribuzione è

consentita durante l'orario di apertura degli stessi e deve essere effettuata nell'ambito 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 della norma sarebbe quello di garantire vantaggi ai consumatori, in termini di prezzi e di orari di apertura degli esercizi commerciali, sicché la disposizione interverrebbe nella materia «commercio», attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni e, perciò, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost.

Inoltre, qualora si riconducesse la disciplina in esame alla materia «tutela della salute», la norma sarebbe comunque illegittima, in quanto, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non si limita a stabilire principi fondamentali, ma disciplina l'orario e le modalità della vendita dei farmaci da banco o di automedicazione, pone divieti specifici per concorsi, operazioni a premio e vendite sotto costo e, in tal modo, contiene statuizioni al più basso grado di astrattezza che, per il loro carattere di dettaglio, sono insuscettibili di sviluppi normativi ulteriori.

2.2. - La Regione Veneto, con il secondo dei citati ricorsi, deduce che la legge n. 248 del 2006, di conversione del d.l. n. 223 del 2006, avrebbe introdotto ulteriori norme pure lesive delle competenze regionali.

In riferimento agli artt. 3 e 5 (in particolare, ai commi 1 e 2 di quest'ultima norma) di detto decreto-legge, nel testo risultante dalla legge di conversione, la ricorrente riproduce le argomentazioni svolte nel primo ricorso per sostenerne l'illegittimità.

2.3. - In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con atti di contenuto sostanzialmente coincidente, che le questioni siano dichiarate infondate.

A suo avviso, il citato 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 relative disposizioni costituiscono principi per la legislazione regionale.

La disciplina stabilita dall'art. 5 del d. l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» e la norma, in parte, ha derogato al principio della esclusività della vendita dei farmaci presso le farmacie, perseguendo anche obiettivi di tutela della salute, mediante la liberalizzazione della vendita di alcuni di essi. Alla tutela della salute sarebbero riconducibili le prescrizioni che impongono la presenza nel reparto di un farmacista abilitato all'esercizio della professione e vietano determinate modalità di vendita, ispirate allo scopo di bilanciare la liberalizzazione della vendita e l'esigenza di evitarne l'attuazione con modalità pregiudizievoli della tutela della salute.

3. - La Regione Siciliana deduce che l'art. 5 del d. l. n. 223 del 2006, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 248 del 2006, disciplina la materia dell'organizzazione del servizio farmaceutico, riconducibile alla «tutela della salute», nella quale lo Stato può soltanto stabilire i principi fondamentali. Pertanto, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe una disciplina di dettaglio, completa ed autoapplicativa, che, incidendo sulle modalità di vendita dei farmaci, difetterebbe dell'indeterminatezza, propria delle norme di principio.

La disposizione si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 17,

lettere b) e c), dello statuto regionale, che attribuisce alla competenza legislativa concorrente di essa istante le materie dell'igiene e sanità pubblica e dell'assistenza sanitaria, riconducibili alla più ampia materia della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto un ulteriore profilo, qualora si riconducesse la disciplina in esame al «commercio», la norma violerebbe l'art. 14, lettera d), dello statuto regionale, che attribuisce detta materia alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

Infine, avendo riguardo alla circostanza che la norma concerne l'aspetto professionale dell'attività dei farmacisti, la stessa violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alla competenza legislativa regionale concorrente la materia delle «professioni», dato che la ricognizione dei relativi principi fondamentali è contenuta nel d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), mentre la norma impugnata recherebbe disposizioni di dettaglio.

3.1. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

La difesa erariale premette che la norma impugnata mira a garantire la libera concorrenza e, quindi, è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», attribuita alla competenza legislativa dello Stato. Inoltre, il citato art. 5, in parte, ha derogato al principio della esclusività della vendita dei farmaci presso le farmacie, perseguendo anche obiettivi di tutela della salute, alla quale sarebbero riconducibili le prescrizioni che impongono la presenza nel reparto di un farmacista abilitato all'esercizio della professione e vietano determinate modalità di vendita, evidentemente ispirate allo scopo di bilanciare la liberalizzazione della vendita e l'esigenza di evitarne l'attuazione con modalità pregiudizievoli della tutela della salute.

4. - La Regione Veneto, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memorie, di contenuto coincidente, in riferimento ad entrambi i ricorsi, ribadendo le argomentazioni sopra sintetizzate e deducendo che, non avendo la difesa erariale neppure invocato il titolo di competenza dell'art. 117, secondo comma, lettera m), ciò conforterebbe l'improprietà del richiamo contenuto nel citato art. 3.

5. - Anche la Regione Siciliana, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria, ribadendo le argomentazioni svolte nell'atto introduttivo. Inoltre, a suo avviso, qualora si ritenga riconducibile la disciplina oggetto della norma alla materia «commercio», attribuita alla propria competenza legislativa residuale (artt. 117, quarto comma, Cost., e 14, lettera d, dello statuto regionale), il collegamento tra detta materia e le norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), renderebbe prefigurabile un'ulteriore ragione di illegittimità della norma.

6. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria in relazione ai tre giudizi, ribadendo le conclusioni formulate negli atti di costituzione.

In riferimento al citato art. 3, la difesa erariale sostiene che l'interferenza della norma con una materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni non esclude la competenza dello Stato ad emanare disposizioni dirette a garantire la tutela della concorrenza.

L'art. 5 del d. l. n. 223 del 2006, nel testo convertito dalla legge n. 248 del 2006, concerne poi la materia «tutela della salute» e mira a garantire una maggiore facilità nel reperimento dei medicinali, evitando tuttavia che ciò possa avvenire con modalità pregiudizievoli per la salute dei consumatori. Inoltre, scopo della norma è anche quello di favorire la libera concorrenza, realizzando un intervento legittimato anche dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in armonia con le norme comunitarie.

7. - All'udienza pubblica i difensori delle parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto e la Regione Siciliana, con tre distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme 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) e della legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248.

1.1. - Le impugnazioni aventi ad oggetto gli artt. 3 e 5 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 248 del 2006, sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto formulate in riferimento a profili e sulla scorta di argomentazioni in parte coincidenti, possono essere decise con la medesima sentenza.

2. - La Regione Veneto ha proposto due distinti ricorsi aventi ad oggetto il decreto-legge e la legge di conversione; la Regione Siciliana ha impugnato soltanto la legge di conversione.

I ricorsi sono ammissibili, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005; n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004).

Le norme impugnate sono state, in parte, modificate dalla legge di conversione, la quale ha introdotto innovazioni che, tuttavia, non incidono sul contenuto precettivo delle disposizioni, nei punti qui di interesse. Pertanto, non sussistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere e lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione, tenendo conto, quanto alla Regione Veneto, delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi (sentenze n. 214 del 2006 e n. 378 del 2005), peraltro sostanzialmente identiche.

3. - L'art. 3 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, impugnato soltanto dalla Regione Veneto, mira allo scopo, espressamente enunciato dalla norma, «di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale».

La disposizione, a detto fine, stabilisce che «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: a) l'iscrizione a registri

abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande; b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio; c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare; d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale; e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario; f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti; f-bis) il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie» (comma 1).

Infine, la norma fa «salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione» (comma 2), disponendo l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni del comma 1 (comma 3).

3.1. - Secondo la Regione Veneto, la norma violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., poiché disciplina il «commercio», materia attribuita alla propria competenza legislativa residuale, alla quale sarebbero inoltre riconducibili tutte le materie concernenti lo sviluppo dell'economia.

A suo avviso, la «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), espressamente richiamata quale base giuridica della disposizione, sebbene costituisca una materia «trasversale», non giustificherebbe una sostanziale vanificazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. La norma costituzionale avrebbe, infatti, attribuito allo Stato gli «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», legittimando in tal modo norme strumentali rispetto ad interventi di «rilevanza macroeconomica». Tuttavia, resterebbe ferma la competenza delle Regioni a realizzare interventi riconducibili a materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle medesime, «sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», che non introducono ostacoli alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e non limitano l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Inoltre, la ricorrente deduce che lo Stato, in virtù della citata norma costituzionale, potrebbe stabilire le «regole generali» della concorrenza e quelle strettamente funzionali a garantirla, ma non adottare tutte le misure regolamentari ed amministrative che influiscono sull'esercizio delle attività economiche. Siffatta interpretazione sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare una eccessiva compressione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni nella materia del commercio e di permettere che esse possano disciplinare i profili concernenti il rilascio delle autorizzazioni e la regolamentazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Infine, secondo la Regione Veneto, sarebbe improprio il richiamo, da parte della norma impugnata, al titolo di competenza previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»), materia comunque anche questa

trasversale, da interpretare restrittivamente ed in analogia a quella sopra esaminata, al fine di scongiurare una illegittima compressione delle competenze regionali.

3.2. - La questione non è fondata.

3.2.1. - L'art. 3 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, indica espressamente quale finalità della norma, tra l'altro, quella di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato», riconducendo in tal modo la disciplina dalla stessa stabilita anche alla materia «tutela della concorrenza», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Siffatta autoqualificazione è corretta. L'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2007; n. 450 del 2006; n. 319 del 2005; n. 285 del 2005).

In linea preliminare, occorre inoltre osservare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'espressione «tutela della concorrenza», utilizzata dal legislatore costituzionale all'art. 117, secondo comma, lettera e), coerentemente con quella operante nel sistema giuridico comunitario, comprende, tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). Si tratta, in altri termini, dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese (sentenze n. 80 del 2006; n. 242 del 2005; n. 175 del 2005; n. 272 del 2004).

Per siffatti caratteri, la «tutela della concorrenza», proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una «materia di estensione certa», ma presenta i tratti «di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» ed è configurabile come «trasversale» (da ultimo, e per tutte, sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006). Queste peculiarità, da un canto, comportano che la «tutela della concorrenza», appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, dall'altro, impongono di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la «tutela della concorrenza» e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione (sentenze n. 175 del 2005; n. 272 del 2004; n. 14 del 2004). Ne consegue che non possono ricondursi alla «tutela della concorrenza» quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono

o lo eliminano.

Pertanto, ciò che occorre verificare è se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato (sentenza n. 285 del 2005), allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza. Una volta che tale scrutinio abbia esito positivo, l'attribuzione delle misure alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 80 del 2006).

Ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni (sentenza n. 401 del 2007), ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

D'altra parte, proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o "trasversale", può accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza.

3.2.2.- Posta siffatta premessa, è anzitutto infondata la deduzione della ricorrente, secondo la quale la disciplina stabilita dalla norma impugnata sarebbe riconducibile ad una materia, lo «sviluppo economico», attribuita alla competenza residuale delle Regioni, in quanto questa Corte ha già chiarito che questa locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie (sentenza n. 165 del 2007).

La disposizione in esame, concernendo la modalità di esercizio dell'attività della distribuzione commerciale, incide invece sul «commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 165 e n. 64 del 2007; n. 199 del 2006).

Tuttavia, alla luce dei principi sopra esposti, tale constatazione non è da sola sufficiente ad escluderne la riconducibilità alla «tutela della concorrenza». Al riguardo, è sufficiente ricordare, in sintesi, che l'ordinamento del commercio definito dalla legge 11 giugno 1971, n. 426 (Disciplina del commercio), e dalle successive norme di maggiore rilevanza (in particolare, tra le altre, dalle disposizioni del d. m. 4 agosto 1988, n. 375), era caratterizzato dalla programmazione dell'apertura degli esercizi commerciali, dalla previsione di limiti di diverso contenuto e dalla necessità di autorizzazioni per lo svolgimento delle relative attività, che prefiguravano molteplici vincoli e barriere, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, all'accesso al mercato ed al suo libero funzionamento. Tale disciplina, anche per il coinvolgimento nella pianificazione degli operatori commerciali, era caratterizzata da profili protezionistici, benché finalità della legge n. 426 del 1971 fosse anche quella di «assicurare la migliore funzionalità del servizio» ed «il rispetto della libera concorrenza» (artt. 11 e 12), scopi peraltro condizionati dalla circostanza che le norme erano dirette anche a proteggere e garantire gli interessi degli

imprenditori già presenti sul mercato.

La regolamentazione della distribuzione commerciale è stata significativamente innovata dal d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), emanato quando la competenza legislativa delle Regioni in tema di «fiere e mercati» non era estesa anche alla materia «commercio» (per tutte, sentenze n. 206 e n. 205 del 2001), nella quale è stato detto decreto ad attribuire loro nuovi e più ampi compiti.

Il d. lgs. n. 114 del 1998 ha espressamente posto quali finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quelle di realizzare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci», «l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta» (art. 1, comma 3, lettere a e c). Ciò era coerente con gli orientamenti che, sin dall'inizio degli anni '90, avevano segnalato l'esigenza di una riforma della disciplina della distribuzione commerciale, al fine di rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici.

L'intento avuto di mira con detto decreto legislativo è stato dunque di «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» (sentenza n. 64 del 2007), garantendo i mercati ed i soggetti che in essi operano.

La disposizione censurata si inserisce nel quadro di questo processo di modernizzazione, all'evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza. E il presupposto logico su cui la stessa normativa si fonda è che il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli sui quali ha appunto inciso la norma, che ha quindi fissato le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale.

Infatti, sono all'evidenza strumentali rispetto a questo scopo tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3, analiticamente sopra riportate (§ 3), in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia soggettivi - fatti salvi quelli imposti dalla tutela di interessi generali (comma 1, lettera a) -, sia riferiti alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera b), sia concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere c, d, e, ed f e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza (comma 1, lettera f-bis), mentre il comma 3 neppure concerne le Regioni ed il comma 4 reca una prescrizione che costituisce il naturale effetto dell'inderogabilità della norma, una volta ricondotta la materia all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Si tratta dunque di prescrizioni coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l'organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento.

Ritenuto che il titolo di competenza in esame rende non fondata la questione, non è necessario esaminare i profili concernenti l'eventuale riconducibilità della materia ad altri titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4. - L'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, è stato impugnato da entrambe le ricorrenti.

La Regione Veneto, con il primo ricorso, ha censurato esclusivamente il comma 2; con il secondo ricorso, avente ad oggetto la norma nel testo risultante dalla legge di conversione, ha invece dedotto l'illegittimità anche del comma 1, senza però svolgere, in riferimento a detta norma, censure sorrette da specifiche argomentazioni. La questione avente ad oggetto il comma 1 è, quindi, inammissibile, dato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone in termini anche più pregnanti che in quelli in via incidentale (per tutte, sentenze n. 165 del 2007, n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

La Regione Siciliana, sebbene abbia fatto generico riferimento all'art. 5, ha argomentato in ordine all'illegittimità del solo comma 2, che è dunque l'unica norma che deve ritenersi impugnata dalla ricorrente.

Le censure svolte nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, anche con riferimento a parametri non indicati nel ricorso (art. 119 Cost.), non possono essere prese in considerazione, in quanto siffatta memoria è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell'atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurre di nuove (sentenze n. 246 del 2006, n. 286 del 2004 e n. 337 del 2001).

In relazione al ricorso proposto da detta ricorrente, non può, infine, ritenersi rilevante la cosiddetta "clausola di salvaguardia" contenuta nel comma 1-bis dell'art. 1 del d.l. n. 223 del 2006, introdotto dalla legge di conversione n. 248 del 2006. Va infatti ribadita l'inidoneità di una tale clausola ad escludere, in linea generale, la possibile lesività della norma, qualora, come nel caso in esame, sia caratterizzata da genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi, senza alcuna puntuale indicazione in ordine a quelle che dovrebbero ritenersi non applicabili alla ricorrente, per incompatibilità con lo statuto speciale (sentenze n. 165 del 2007; n. 134 e n. 118 del 2006).

4.1. - Il citato art. 5 ha stabilito che gli esercizi commerciali di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d), e) ed f), del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114, possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, disponendo, nel comma ritualmente impugnato, che la vendita «è consentita durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e deve essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. Sono, comunque, vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci».

La Regione Veneto deduce che siffatta disciplina mira a garantire vantaggi per i consumatori, in termini di prezzi e di orari di apertura degli esercizi, essendo marginale la finalità di «controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali» e di regolamentare l'attività professionale dei farmacisti. La norma riguarderebbe dunque la materia «commercio», attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, e, conseguentemente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, comma quarto, Cost., violando anche, ad avviso della Regione Siciliana, l'art. 14, lettera d), dello statuto regionale, che attribuisce detta materia alla propria competenza legislativa esclusiva.

Secondo entrambe le ricorrenti, qualora la disciplina in esame sia invece ricondotta alla organizzazione del servizio farmaceutico, e

cioè alla materia «tutela della salute», la disposizione sarebbe comunque illegittima, in quanto conterrebbe disposizioni di dettaglio, insuscettibili di ulteriori sviluppi normativi, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tale parametro è ritenuto applicabile dalla Regione Siciliana la quale, implicitamente evocando l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), deduce che la norma si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 17, lettere b) e c), dello statuto regionale, che attribuiscono alla propria competenza legislativa concorrente le materie igiene e sanità pubblica ed assistenza sanitaria.

Infine, ad avviso di quest'ultima ricorrente, la norma recherebbe *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disciplina con disposizioni di dettaglio l'attività svolta dai farmacisti, avendo il d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, già stabilito i principi fondamentali nella materia delle «professioni».

4.2. - La questione non è fondata.

4.2.1. - La disposizione, interpretata in applicazione del criterio sopra indicato concernente l'identificazione della materia, è riconducibile al servizio farmaceutico, in quanto disciplina la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire. Detto servizio, come risulta dal complesso delle leggi che lo regolano (tra le altre, la legge 2 aprile 1968, n. 475, ed il d. P. R. 21 agosto 1971, n. 1275), è infatti preordinato al fine di assicurare una adeguata distribuzione dei farmaci, costituendo parte della più vasta organizzazione predisposta a tutela della salute. Nell'ambito di detto servizio, una risalente disciplina ha costantemente regolamentato in dettaglio la produzione e la messa in commercio dei farmaci, riservandone la vendita ai farmacisti (art. 122 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), da ultimo anche in riferimento ai medicinali di automedicazione, allorché ne è stato ammesso il libero e diretto accesso da parte dei cittadini (art. 9-bis del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito dalla legge 16 novembre 2001, n. 405).

La giurisprudenza di questa Corte, con orientamento consolidato, ha più volte affermato che, ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost., la "materia" della organizzazione del servizio farmaceutico, va ricondotta al titolo di competenza concorrente della «tutela della salute», come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. La complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira, infatti, ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 448 del 2006 e n. 87 del 2006; nonché sentenze n. 275 e n. 27 del 2003), dei quali pure si occupa la norma. Analogamente il divieto di concorsi, delle operazioni a premio e delle vendite sotto costo aventi ad oggetto i farmaci, peraltro stabilito nel quadro di una legge diretta ad eliminare vincoli e restrizioni nell'esercizio delle attività di distribuzione commerciale, è palesemente ispirato dall'intento di assicurare modalità della vendita coerenti con la funzione dei prodotti e con la tutela della salute, e cioè di evitare che l'acquisto dei medicinali possa essere influenzato da ragioni diverse da quelle della loro indispensabilità ai fini terapeutici.

L'interferenza va, quindi, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina alla materia «tutela della salute» (sentenze n. 422 e n. 181 del 2006;

n. 135 e n. 50 del 2005).

Relativamente al ricorso della Regione Siciliana, va ribadito che, a norma dell'art. 17, lettera b) dello statuto di autonomia, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», coincidendo l'ampiezza di tale competenza con quella delle Regioni a statuto ordinario in materia di «tutela della salute», con la conseguenza che i «principi generali» della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 448 del 2006).

Orbene, la disposizione in esame, nello stabilire la disciplina sopra indicata, configura una norma di principio, con conseguente infondatezza delle censure svolte dalle ricorrenti. Il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" va certo inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenza n. 181 del 2006). Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenza n. 355 del 1994), come appunto si riscontra nel caso in esame. La specificità delle disposizioni è necessaria per esprimere la regola generale che deve presiedere alla vendita dei medicinali, al fine di garantire che avvenga con modalità che non siano pregiudizievoli della fondamentale esigenza della tutela della salute.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, 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), nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promosse in riferimento agli artt. 117 e 118, terzo e quarto comma della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo comma, della Costituzione, 14, lettera d), e 17, lettere b) e c), dello statuto della Regione Siciliana, dalla Regione Veneto e dalla Regione Siciliana, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2007.

F.to:
Franco BILE, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2007.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA