



## Sentenza n. 171 del 2022

Presidente: Giuliano Amato - Giudice relatore e redattore: Filippo Patroni Griffi  
*decisione dell'8 giugno 2022, deposito dell'8 luglio 2022*  
*comunicato stampa dell'8 luglio 2022*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

*atto di promovimento: [ordinanza n. 4 del 2022](#)*

#### **parole chiave:**

SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE – MISURE DI CONTENIMENTO DEI CONTAGI DA COVID-19 – FARMACIE E PARAFARMACIE – DIRITTO ALLA SALUTE – PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA – PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA – LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA

#### **disposizioni impugnate:**

- art. 1, commi 418 e 419, della [legge 30 dicembre 2020, n. 178](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 3 e 41 della [Costituzione](#)

#### **dispositivo:**

non fondatezza

Il Tar Marche, con ordinanza dell'11 gennaio 2022, aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Le disposizioni sono censurate **nella parte in cui consentono alle sole farmacie, e non anche alle cosiddette parafarmacie, l'effettuazione dei «test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e dei tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2»**. Tali previsioni, secondo il giudice *a quo*, determinerebbero un'irragionevole disparità di trattamento tra farmacie e cosiddette parafarmacie, limitando inoltre, senza un giustificato motivo, la libertà di iniziativa economica delle seconde, che non potrebbero svolgere un'attività che invece le prime, operanti nello stesso mercato di riferimento, sono abilitate a svolgere; ciò, nonostante il fatto che tale attività richiede una identica qualificazione professionale, quella di farmacista, la cui presenza deve essere assicurata tanto nelle farmacie quanto nelle cosiddette parafarmacie. Secondo il rimettente, inoltre, la limitazione disposta dalle norme censurate sarebbe «in conflitto logico con la *ratio* sottesa alla normativa emergenziale, ossia quella di incrementare il numero di tamponi».

**La Corte**, una volta esclusa la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo* in ragione della sopravvenuta modifica dell'art. 41 Cost. ad opera della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2022, **reputa le questioni sollevate non fondate**.

Nell'esaminare le censure proposte dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 3 Cost., la Corte richiama, in primo luogo, il proprio consolidato orientamento secondo cui una violazione di detta norma costituzionale è configurabile «qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili».

Secondo il giudice delle leggi, nel caso di specie il quadro normativo impedisce di affermare che si sia dinanzi all'esistenza di una identità di situazioni giuridiche, rispetto alle quali la disciplina impugnata determini una disparità di trattamento normativo rilevante agli effetti dell'art. 3 della Costituzione, in quanto l'esistenza di elementi comuni a farmacie e parafarmacie, sottolineata dal rimettente, non è tale da mettere in dubbio che **«fra i due esercizi permangano una serie di significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza»**.

Le cosiddette parafarmacie, infatti, sono esercizi commerciali, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettere d), e) e f), del [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114](#), che, secondo quanto disposto dall'art. 5 del [decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223](#), come convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «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, previa comunicazione al Ministero della salute e alla regione in cui ha sede l'esercizio», e sempre che la vendita sia «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».

Le farmacie, invece, erogano l'assistenza farmaceutica, ai sensi dell'art. 28 della [legge 23 dicembre 1978, n. 833](#), ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e svolgono, dunque, un servizio di pubblico interesse, preordinato al fine di «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», il quale, pertanto, sotto il profilo funzionale è concessionario di un pubblico servizio.

Le farmacie, dunque, fanno parte del servizio sanitario nazionale (SSN), e sono dislocate sul territorio secondo il sistema di pianificazione di cui alla [legge 2 aprile 1968, n. 475](#), il quale, dettando la specifica proporzione di una farmacia ogni 3300 abitanti, è volto ad «assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale al fine di agevolare la maggiore tutela della salute dei cittadini».

Anche in ragione di questa diffusione sull'intero territorio nazionale, il [decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153](#) ha previsto che, in aggiunta all'assistenza farmaceutica, «nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria [possano essere] erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale», tra cui anche l'effettuazione «di prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo» nonché «di test diagnostici che prevedono il prelievo di sangue capillare», con la conseguenza per cui l'attività svolta dalle farmacie ormai non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi.

Secondo la Corte, **«tale «differenziazione di sistema, sotto i profili del regime e della posizione rivestita, rispettivamente nell'ambito del SSN e sul mercato, da farmacie e cosiddette parafarmacie, consente già di escludere che le disposizioni censurate trattino diversamente situazioni eguali»**.

Peraltro, rileva il giudice costituzionale, le disposizioni censurate si inseriscono all'interno della complessa e articolata risposta normativa che lo Stato ha posto in essere per fronteggiare la diffusione dei contagi da COVID-19 a tutela della salute della collettività, che ha reso necessario, tra le altre cose, erogare sull'intero territorio nazionale nuovi servizi sanitari, messi a punto per monitorare la circolazione del virus SARS-CoV-2.

La scelta di consentire soltanto alle farmacie l'effettuazione dei test anti COVID-19, a fronte della diversa natura dei due soggetti giuridici e del differente regime giuridico che li caratterizza, è frutto di una opzione legislativa di sistema che è stata ribadita e confermata dal legislatore in tutti gli interventi normativi successivi in materia e, secondo la Corte, **rientra pienamente nella sfera della discrezionalità legislativa e non è censurabile per irragionevolezza**.

Infatti, tale scelta si fonda, da un lato, sull'inserimento delle farmacie nell'organizzazione del servizio sanitario nazionale, sulla loro presenza e ordinata dislocazione sull'intero territorio nazionale in ragione delle esigenze della popolazione e, in tale ambito, sulla già consolidata attribuzione nei loro confronti dell'erogazione di servizi a forte valenza socio-sanitaria; dall'altro, sulla volontà di non estendere l'erogazione delle prestazioni sanitarie in discorso a soggetti, quali le parafarmacie, che hanno a riferimento l'ambito della distribuzione commerciale.

L'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 178 del 2020, inoltre, **ha contenuto e perimetrato la platea di soggetti che sono tenuti a trasmettere alle autorità sanitarie i dati** dei test antigenici rapidi, alla luce, anche in tal caso, della considerazione, non censurabile per irragionevolezza, per cui la trasmissione dei relativi dati personali sensibili è funzionale anche all'adozione, da parte delle autorità sanitarie, di provvedimenti limitativi della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost., che il legislatore, dunque, può ben ritenere richiedano un livello di "certificazione" riferibile a un soggetto già inserito nel sistema sanitario nazionale e che riveste la qualifica di concessionario di un pubblico servizio.

La Corte, inoltre, esclude anche che le disposizioni censurate siano, come sostenuto dal giudice *a quo*, «in conflitto logico con la *ratio* sottesa alla normativa emergenziale, ossia quella di incrementare il numero di tamponi». Infatti, se è vero che l'estensione alle parafarmacie della possibilità di erogare i test anti COVID-19 avrebbe molto probabilmente determinato un aumento quantitativo dei test effettuati, ciò non vale, tuttavia, a rendere irragionevole la diversa scelta compiuta dal legislatore. Quest'ultimo, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha «valutato maggiormente rispondente alla tutela della salute, da un lato, che tali test siano effettuati sì in un numero inferiore di luoghi, ma distribuiti sul territorio nazionale secondo logiche non meramente commerciali, bensì di adeguatezza rispetto alla popolazione, cui assicurare con continuità l'accesso a tali prestazioni sanitarie; dall'altro, che la trasmissione dei dati relativi ai test sia effettuata da un numero limitato di soggetti, rendendo così più agevole la loro ricezione e gestione da parte delle autorità sanitarie, anche sotto il già richiamato profilo dell'adozione dei provvedimenti a tutela della salute pubblica». **«In un quadro complesso, ove vengono in gioco diversi interessi e primo tra tutti la tutela della salute»**, la Corte ricorda, ancora una volta, che **l'individuazione del relativo punto di equilibrio spetta al legislatore, e ove, come nel caso di specie, l'esercizio della discrezionalità legislativa non sia irragionevole, esso non è censurabile da parte della Corte.**

Le argomentazioni in merito alla non irragionevolezza delle norme censurate valgono, altresì, a escludere, secondo la Corte, la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto basata sull'assunto che la presunta irragionevole disparità di trattamento determinerebbe anche una limitazione della libertà di iniziativa economica delle parafarmacie priva di un giustificato motivo: non essendo fondato, secondo la ricostruzione della Corte, l'assunto principale, si rileva conseguentemente non fondato anche il correlato dubbio di legittimità costituzionale.

Peraltro, ricorda il giudice delle leggi, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'U.E. ha ripetutamente sostenuto – anche in un caso riguardante la normativa italiana che impedisce alle cosiddette parafarmacie la possibilità di vendere i medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica (c.d. sentenza Venturini) – che esigenze di tutela della salute consentono agli Stati membri di disporre restrizioni alla libertà di stabilimento e alla tutela della concorrenza, sempre che assicurino la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre a quanto è necessario per raggiungerlo.

*Lorenzo Madau*