

## CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 28 gennaio 1892, *Pres. SPAVENTA P., Est. CANNA; Boggio ed altri c. Prefetto di Torino.*

**Farmacia — Privilegi preesistenti — Attribuzioni del prefetto** (L. 22 dicembre 1888, art. 68). **Giustizia amministrativa — IV Sezione — Farmacia — Competenza** (L. 2 giugno 1889, art. 25 n. 6).

*Viola l'art. 68 della legge sanitaria, e deve annullarsi il decreto con cui il prefetto d'una provincia, dove perdurano vincoli relativi alla farmacia, dichiara di non trovar luogo a deliberare, per difetto di giurisdizione, sulla domanda di aprire una nuova farmacia, fondata su quei motivi d'utilità pubblica che le antiche norme, ancora vigenti, prevedono. (1)*

*Il n. 6 dell'art. 25 della legge 2 giugno 1889 è applicabile sol quando l'autorità giudiziaria accogliendo una domanda conforme a quella poi presentata alla IV Sezione, abbia con esplicita declaratoria riconosciuto col suo dispositivo la lesione di un diritto civile o politico, non mai quando abbia respinto le domande dei privati attori, qualunque sia il tenore della motivazione.*

La Sezione, ecc. — La fattispecie attuale concerne esclusivamente un contrasto sorto nel Piemonte dove vigeva il sistema delle piazze da speciali costituenti un vero dritto patrimoniale acquistato a titolo oneroso e capace perfino d'ipoteca.

A riprova di ciò, senza bisogno di risalire più in alto e prescindendo per un momento anche dalla disposizione del regolamento approvato con le RR. PP. del 13 marzo 1839, del quale si dovrà discorrere appresso, basta richiamare qui:

1° Le disposizioni degli art. 407, 2168 cod. civ. Albertino, in base ai quali le piazze dei speciali furono sempre per concorde giurisprudenza ritenute capaci di formare oggetto di costituzione di dote e di ipoteca;

2° La legge sarda 3 maggio 1857 n. 2185, la quale, mentre provvede alla liquidazione delle piazze di procuratore e di altre professioni che furono da allora in poi dichiarate libere, quanto alle piazze da farmacista dispose testualmente così nell'ultimo comma dell'art. 1: « Saranno pure liquidate le piazze di speciale e di farmacista. Così per le norme della liquidazione come per l'esercizio delle farmacie sarà provveduto con legge speciale ».

3° L'art. 30, alinea, della legge sulla sanità pubblica 20 marzo 1865, così concepito: « Fino a che una legge speciale provveda, nulla è innovato quanto allo esercizio del commercio e dell'industria delle farmacie ».

4° Ed infine l'art. 20 del R. D. contenente le disposizioni transitorie per l'attuazione del codice civile vigente, dove si legge che: « Le piazze di speciale e di farmacista per le quali non sono ancora stabilite le norme di liquidazione giusta l'ultimo capoverso della legge sarda 3 maggio 1857 continueranno come beni ad essere regolati dalle leggi anteriori ».

Attesochè, posta così in sodo la vera natura dei diritti inerenti per le leggi del Piemonte alle piazze di farmacisti, pur non tenendo conto delle sentenze intervenute nei particolari riguardi dei ricorrenti, e considerando in astratto la questione, riesce agevole il dimostrare come non regga sotto verun aspetto la tesi a cui appariscono informati i denunciati decreti prefettizi, che cioè a fronte della libertà dell'industria farmaceutica, stata proclamata dall'art. 26 della nuova legge sanitaria in termini assoluti e senza alcuna restrizione di tempo, non possa più codesta libertà di esercizio, quale conquista di pubblico interesse, essere ostacolata da chicchessia per fini privati e nemmeno dagli antichi farmacisti

privilegiati, ai quali per l'art. 68 non spetta altra ragione fuorché di conseguire a suo tempo l'indennità ivi promessa.

Perocché somigliante tesi è assolutamente inconciliabile coi letterali termini dell'art. 68, intesi nel loro proprio e naturale significato; troppo ovvio parendo che la disposizione in parola col riconoscere e stabilire la necessità di una legge per l'abolizione dei privilegi esistenti, esclude in modo perentorio l'ipotesi che la abolizione sia già avvenuta, a meno che (come fu già da altri avvertito) si voglia supporre una legge la quale abolisca ciò che più non esiste.

Del resto colla lettera della legge concorda perfettamente la ragione di essa, quale è rivelata soprattutto dai precedenti storici in materie analoghe e dalle discussioni parlamentari, emergendo in modo incontrovertibile da codeste fonti come nel sostituire il sistema della libertà a quello dei privilegi, il legislatore abbia avuto costantemente in mira di conciliare le esigenze dei tempi nuovi col rispetto a dritti quesiti, imposti dal supremo principio di giustizia; del che fa luminosa prova la stessa legge del 1857 già citata, abolitiva delle altre piazze privilegiate meno quelle di farmacista.

Devesi dunque ritenere che, nonostante che sia stato generalmente proclamato in modo formale ed esplicito il principio della libertà di esercizio dell'arte farmaceutica, però l'attuazione di così fatto principio, per l'art. 68, rimane provvisoriamente sospeso in quei determinati luoghi dove siano accampati e riconosciuti vincoli e privilegi, continuando questi ad essere in vigore finché non siano tolti di mezzo da una nuova legge da pubblicarsi fra cinque anni.

Attesochè fino a quando duri nel Piemonte la conservazione dei privilegi inerenti alle piazze di farmacisti, per necessità logica debbano pure continuare ad avere vigore le norme ed i limiti da cui esse erano regolate, essendo legalmente impossibile disgiungere un istituto giuridico dalle discipline che lo governano. Rilievo questo che schiude facile la via alla risoluzione del dubbio il quale forma il tema specifico ed immediato della contestazione odierna .

In ordine alla quale è da premettere che il già ricordato regolamento del Magistrato del Protomedicato di Torino approvato con RR. PP. del 16 marzo 1839, pur riaffermando le prerogative annesse alle piazze da speciali, autorizzava in via di eccezione il Protomedicato ad accordare la permissione di aprire nuove farmacie eziandio nei luoghi ove esistevano le or dette piazze, sempre che fosse accertato nei modi stabiliti dagli art. 63, 64, 65 il concorso delle circostanze di fatto ivi determinate, specie la insufficienza o mancanza delle farmacie già esistenti, la loro lontananza o difficoltà di comunicazione con quelle aperte nei luoghi circostanti, ed il bisogno della popolazione.

Giova ancora avvertire che coll'art. 111 del regolamento 6 settembre 1874 per l'esecuzione dell'antica legge sulla sanità pubblica del 20 marzo 1865, modificato col regio decreto 14 gennaio 1877, il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di nuove farmacie venne attribuito al prefetto di ciascuna provincia dopo sentito il Consiglio provinciale di sanità.

Ora, dopo quanto si è di sopra osservato, è agevole conchiudere che anche in pendenza del periodo transitorio e nei luoghi dove esistono in Piemonte delle piazze da farmacisti, l'art. 68 della nuova legge sanitaria deve essere applicato in tutta la sua integrità, compreso il richiamo alle discipline regolatrici dei privilegi per intanto rispettati, ed alla facoltà attribuita all'autorità amministrativa di accordare in tali circostanze eccezionali l'apertura di farmacie nuove, nonostante la esistenza delle piazze.

Ove altrimenti si rispondesse al sottoposto quesito, il privilegio sarebbe non solo mantenuto ma applicato, inquantoché diventerebbe, pendente il quinquennio, un'assoluta prerogativa, la quale secondo le leggi antiche esisteva in modo soltanto relativo, colle limitazioni suaccennate che scomparirebbero.

E così l'interesse pubblico, posto in piena balia dei farmacisti piazzati, perderebbe le garanzie stabilite dalla legge antica senza godere di quella che, secondo il concetto prevalso nella legge nuova, dovrebbe consistere nel principio della libera concorrenza.

In altri termini, chi aspira ad aprire una farmacia nuova nei luoghi dove si trovano farmacie piazzate, per quanto l'apertura possa essere consigliata da impellenti ragioni di pubblico bisogno, non potrebbe

far utile ricorso né all'art. 26 né all'art. 68 della vigente legge sanitaria in relazione ai richiami in quest'ultimo articolo virtualmente contenuti.

Ciò posto, è facile discernere se l'operato del prefetto di Torino sia stato o meno conforme alla legge.

Per fermo: senza investigare se il prefetto abbia agito o no regolarmente allorché si limitò sulle prime a prendere atto delle dichiarazioni fatte dai farmacisti ricorrenti di voler aprire una farmacia, giacché è estraneo a questa forma il tema diretto della contestazione odierna, è certo però che cotesto sistema semplicemente passivo diventava assolutamente incompatibile coi fatti che si svolsero dappoi.

Imperocché, dato pure che, a caso vergine, non debbano i prefetti preoccuparsi d'ufficio di privilegi i quali secondo l'economia della legge vigente riguarderebbero esclusivamente interessi privati, cessa ogni ragione di applicabilità di cotesto sistema quando il farmacista ammette egli stesso l'esistenza delle piazze o di altri privilegi, ed implora una autorizzazione positiva e formale per ragione d'interesse pubblico e nei sensi voluti dalle leggi antiche. Ciò ricorreva tanto più nella specialità del caso, una volta che le pretese degli antichi farmacisti piazzati erano state non solo formalmente dedotte in giudizio, ma per sentenza accolte da una parte dei farmacisti nuovi (quelli cioè oggidì ricorrenti), facendone fede colla esibizione dei relativi giudicati, riconoscevano essi medesimi non potere per ora fare utile ricorso al sistema di libertà inaugurato dall'art. 26 della legge sanitaria, ma di dovere invece ottenere un esplicito permesso sovra formale loro domanda nel senso acconsentito dalle stesse antiche leggi le quali sanzionavano i privilegi in via transitoria rispettati dal ripetuto art. 68. Niuno non vede che il prefetto a questo punto non poteva esimersi dal prendere in considerazione le loro domande a norma dei rilievi premessi.

Ed avendo egli invece coi denunciati decreti dichiarato di non trovar luogo a deliberare per difetto di giurisdizione, veniva così a violare l'art. 58 della nuova legge sanitaria più volte rammentato, giacché, secondo questo articolo, ed in relazione alle discipline regolatrici dei privilegi esistenti di cui ivi è parola, avrebbe dovuto pronunciare sulle domande di apertura delle nuove farmacie coi criteri determinati dai citati articoli del regolamento del 16 marzo 1839, e dopo sentito il Consiglio provinciale di sanità a forma degli art. 97 e 111 del regolamento 6 settembre 1874, modificato col R. D. del 14 gennaio 1877.

La quale violazione di legge importa unicamente che i decreti prefettizi in esame debbono essere annullati giusta l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, senza che si possa attendere alle maggiori istanze contenute nelle conclusioni dei ricorrenti ed accennanti a declaratorie di merito nei sensi del n. 6 dell'art. 25 della legge medesima.

La applicabilità infatti di questa disposizione di legge presupporrebbe che, accogliendo una conforme formale domanda degli attuali ricorrenti, la autorità giudiziaria avesse con esplicita declaratoria riconosciuto in modo positivo la lesione di un dato loro diritto civile o politico.

Or bene (pur prescindendo dallo Stratta d'Ivrea il quale non consta neppure che nel giudizio da lui sostenuto dinanzi quel tribunale avviasse le subordinate deduzioni, state proposte dinanzi alla Corte d'appello di Torino dagli altri ricorrenti), anche nei riflessi di questi ultimi la Corte d'appello col dispositivo del suo pronunciato, checché abbia affermato nella motivazione, non fece che confermare la sentenza del tribunale, colla quale tutte le loro eccezioni e deduzioni erano state respinte.

Ond'è che le violazioni di legge, denunciate dai ricorrenti a fine di poter ottenere le pronuncie di merito accennate nelle loro conclusioni, possono essere attese unicamente come mezzo di nullità a senso dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato.

Per questi motivi, annulla, ecc.