

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

### 41° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 MARZO 1991

Presidenza del Presidente ZITO

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 475, sul mercato delle autorizzazioni ad aprire e ad esercitare le farmacie e costituzione di società cooperative per la relativa gestione» (1911), d'iniziativa del senatore Pollice

«Norme transitorie in materia di farmacie rurali» (2278), d'iniziativa del senatore Ventre e di altri senatori

«Nuove normative transitorie in materia di farmacie rurali» (2362), d'iniziativa dei senatori Filetti e Signorelli

«Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 475, concernente norme sul servizio farmaceuti-

co» (2577), d'iniziativa del senatore Ferrara Pietro

«Norme di riordino del settore farmaceutico» (2667), d'iniziativa dei deputati Augello ed altri; Perani ed altri; Piro ed altri; Tagliabue ed altri; Perani ed altri; Renzulli ed altri; Poggiolini; Salerno ed altri; Borgoglio; Artioli ed altri; Piccchio; approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati

**(Discussione congiunta e rinvio)**

PRESIDENTE ..... Pag. 2  
MELOTTO, (DC) relatore alla commissione .. 3

*I lavori hanno inizio alle ore 18.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 475, sul numero delle autorizzazioni ad aprire e ad esercitare le farmacie e costituzione di società cooperative per la relativa gestione» (1911)**, d'iniziativa del senatore Pollice

**«Norme transitorie in materia di farmacie rurali» (2278)**, d'iniziativa del senatore Ventre e di altri senatori

**«Nuove normative transitorie in materia di farmacie rurali» (2362)**, d'iniziativa dei senatori Filetti e Signorelli

**«Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 475, concernente norme sul servizio farmaceutico» (2577)**, d'iniziativa del senatore Ferrara Pietro

**«Norme di riordino del settore farmaceutico» (2667)**, d'iniziativa dei deputati Augello ed altri; Perani ed altri; Piro ed altri; Tagliabue ed altri; Perani ed altri; Renzulli ed altri; Poggiolini; Salerno ed altri; Borgoglio; Artioli ed altri; Pisicchio; approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati  
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: «Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 475, sul numero delle autorizzazioni ad aprire e ad esercitare le farmacie e costituzione di società cooperative per la relativa gestione», d'iniziativa del senatore Pollice; «Norme transitorie in materia di farmacie rurali», d'iniziativa dei senatori Ventre, Pinto, Carta, De Cinque, Ferrara Pietro, Grassi Bertazzi, Lauria, Murmura, Pierri e Zecchino; «Nuove normative transitorie in materia di farmacie rurali», d'iniziativa dei senatori Filetti e Signorelli; «Modifiche alla legge 2 aprile 1968, n. 475, concernente norme sul servizio farmaceutico», d'iniziativa del senatore Ferrara Pietro; «Norme di riordino del settore farmaceutico», risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Augello, Artese, Carrus e Perani; Borgoglio e Seppia; Perani, Saretta, Volponi, Brunetto e Fronza Crepez; D'Amato Carlo, Moroni, Colucci Francesco, Cavicchioli, Artioli e Amodeo; Tagliabue, Benevelli, Bernasconi, Montanari Fornari, Mainardi Fava, Dignani Grimaldi, Perinei, Motetta, Mombelli, Sanna, Bianchi Beretta, Brescia, Colombini e Strumendo; Perani, Saretta, Renzulli, Artioli, Augello, Brunetto, Pujia e Volponi; Renzulli, Perani, Saretta, Volponi, Artioli, Brunetto, Augello e Cristoni; Poggiolini; Salerno, Renzulli, Artioli e Colucci Francesco; Artioli, Renzulli, Cristoni, De Rose, Moroni, Pietrini e Rotiroti; Pisicchio; già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Melotto di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

MELOTTO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, i disegni di legge al nostro esame riguardano vari aspetti del sistema di distribuzione dei farmaci nel nostro paese.

La normativa che regola il servizio farmaceutico è sostanzialmente ricompresa in tre gruppi normativi: il testo unico delle leggi sanitarie del 1934, la legge n. 475 del 2 aprile 1968 (sul servizio farmaceutico in generale) e la legge n. 221 dell'8 marzo 1968 (sulle farmacie rurali in particolare). A questi provvedimenti vanno aggiunte altre due leggi ed in particolare la legge 22 dicembre 1984, n. 892, sulla gestione transitoria delle farmacie rurali, e la legge 16 marzo 1990, n. 48, sulla gestione transitoria delle farmacie urbane, che ha esaminato proprio la nostra Commissione l'anno scorso.

Al 31 dicembre 1989 risultano aperte in Italia 15.620 farmacie, dato che è importante per avere un quadro della ripartizione numerica e proporzionale delle farmacie stesse.

Signor Presidente, prendendo in considerazione innanzitutto il testo del disegno di legge che ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, desidero sottolineare che questo provvedimento cerca di modificare e di aggiustare alcuni parametri, che riguardano: l'apertura, le distanze e la popolazione, nonchè determinate norme al fine di rendere più consono e di raccordare all'evoluzione della popolazione da servire il sistema di distribuzione dei farmaci.

L'articolo 1 si riferisce al rapporto farmacia-popolazione. Attualmente è consentito aprire una farmacia nei comuni con popolazione fino a 25.000 abitanti ogni 5.000 abitanti. L'articolo 1 prevede che vi sia una farmacia - e questa è l'innovazione - ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 12.000 abitanti e una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri comuni (fatte salve ovviamente le farmacie rurali per le quali è previsto un parametro di 3.500 abitanti). La popolazione eccedente, rispetto ai parametri citati, è computata, ai fini dell'apertura di una nuova farmacia, qualora superi i parametri stessi nella misura del 50 per cento (quindi qualora si sia in presenza di 7.501 abitanti, nel primo caso, e di 6.001 abitanti, nel secondo caso).

Per quanto riguarda il trasferimento delle farmacie all'interno dello stesso comune, esso deve essere subordinato al rispetto della distanza minima di 200 metri rispetto ad un altro esercizio.

L'articolo 2 si riferisce all'apertura di farmacie in condizioni territoriali particolari. Questo articolo eleva da 1.000 a 3.000 metri la distanza minima per l'apertura di una nuova farmacia, nei casi eccezionali in cui vi siano deroghe al criterio della popolazione. Pertanto, in alcuni casi eccezionali e particolari, in deroga al solo parametro della popolazione, la distanza prevista in 1.000 metri viene portata a 3.000 metri. Nei comuni, frazioni o centri abitati, con popolazione inferiore a 1.500 abitanti, nei quali sia stato istituito un dispensario farmaceutico, non è autorizzata l'apertura di una nuova farmacia salvo che alla data di entrata in vigore della presente legge sia stato esercitato il diritto di prelazione da parte dei comuni (in questo caso viene confermata).

L'articolo 3 prevede le sanzioni per chiunque apre una farmacia senza la prescritta autorizzazione; esso viene punito con l'arresto fino ad

un mese e con l'ammenda da 5 a 10 milioni di lire. È, altresì, prevista l'immediata chiusura della farmacia.

Nell'articolo 4 sono contenute delle innovazioni a proposito delle procedure concorsuali. Innanzitutto viene precisata l'autorità che bandisce il concorso e ne viene fissata la data, cioè entro il mese di marzo di ogni biennio. Pertanto, qualora vi sia una revisione nella pianta organica delle farmacie oppure qualora risultino disponibili delle farmacie, ogni biennio, nel mese di marzo, deve essere indetto un concorso, al quale possono anche partecipare i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea e coloro che iscritti all'albo professionale dei farmacisti non abbiano compiuto i 60 anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande. I commi 3 e 4 dell'articolo 4 prevedono in caso di inerzia da parte degli organi delle Regioni e delle province autonome, previa diffida, la nomina di commissari *ad acta* da parte del Ministro della sanità.

Desidero ricordare agli onorevoli senatori che l'anno scorso, quando abbiamo proceduto ad una sanatoria delle farmacie urbane, abbiamo previsto la possibilità di conferire sedi farmaceutiche soltanto a coloro che risultavano nella graduatoria dei concorsi effettuati precedentemente. Oggi, purtroppo, dobbiamo constatare che ancora i concorsi non sono stati effettuati in alcune Regioni e che quindi il regime provvisorio è diventato una situazione a regime, più che a carattere transitorio. Se i concorsi non vengono banditi e svolti non si ha neanche la possibilità di trovare la sostituzione di coloro che, pur essendo risultati idonei, non hanno avuto una farmacia.

Le modalità di svolgimento dei concorsi verranno fissate da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 5 affronta il tema del decentramento delle farmacie. Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in sede di revisione della pianta organica, qualora siano intervenuti mutamenti nella distribuzione della popolazione del comune o dell'area metropolitana, provvedono alla nuova determinazione della circoscrizione delle sedi farmaceutiche e quindi possono autorizzare il trasferimento delle farmacie nell'ambito del comune o dell'area metropolitana. È questa una novità molto importante. Infatti, per le nuove aree metropolitane di cui all'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, si apre la circoscrizione non più all'interno del solo comune, ma all'interno dell'area metropolitana, fermi restando i parametri a cui mi sono riferito all'inizio del mio intervento.

L'articolo 6 (che si riferisce ai dispensari farmaceutici) ribadisce la possibilità dell'apertura stagionale di dispensari farmaceutici in zone turistiche con popolazione superiore a 1.200 abitanti. Quindi, in questo articolo viene tenuta presente l'esigenza di avere un ulteriore servizio, in aggiunta alla farmacia esistente, in un particolare periodo dell'anno.

Gli articoli 7 e 8 affrontano la questione della titolarità e della gestione delle farmacie, anche societaria e delle incompatibilità di quest'ultima. Questi due articoli innovano profondamente la normativa vigente. L'articolo 7, in particolare, prevede che la gestione di una farmacia possa essere riservata anche a società composte da farmacisti

iscritti all'albo della provincia in cui ha sede la società, nel qual caso, ne affida la direzione ad uno dei soci che ne diviene responsabile. In effetti, la legislazione vigente fino al 1964 già prevedeva questa ipotesi, ma essa venne poi cancellata dal successivo provvedimento intervenuto in materia. Inoltre, esso aggiunge che ciascun farmacista può partecipare ad una sola società e che il trasferimento della titolarità dell'esercizio della farmacia è consentito dopo che siano decorsi tre anni dal rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente, salvo in caso di acquisizione a titolo di successione da parte del coniuge o del figlio. In questa ipotesi, infatti, il suddetto termine è differito al compimento del trentesimo anno di età dell'avente causa, ovvero, se necessario, al termine di dieci anni dalla data di acquisizione della partecipazione. L'attuale disciplina fissa quest'ultimo termine in sette anni e quindi, con l'articolo in questione, si concedono al figlio che eredita la partecipazione altri tre anni, dandogli così modo di percorrere tutto l'*iter* degli studi e quindi di laurearsi in farmacia. Il predetto termine di dieci anni, peraltro, è condizionato alla iscrizione dell'avente causa ad una facoltà di farmacia entro un anno dalla data di acquisizione della partecipazione.

Al successivo articolo 8, invece, sono prescritte norme specifiche in tema di incompatibilità, la quale si esplica nei confronti di qualsiasi altra attività lavorativa esplica nel settore della produzione, distribuzione, intermediazione e informazione scientifiche del farmaco; di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato, nonché con la posizione di titolare, gestore provvisorio, direttore o collaboratore di altra farmacia.

L'articolo 9, che fissa i criteri per l'iscrizione all'albo, innova la normativa vigente in quanto prevede la possibilità di iscriversi laddove si ha la residenza o dove si esercita la professione, mentre fino ad oggi si richiedeva che i due requisiti fossero presenti congiuntamente.

L'articolo 10, relativo alla gestione comunale, conferma le attuali norme in base alle quali la titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione può essere assunta per la metà dal comune, prevedendo, però, a questo proposito, oltre a quella diretta, una pluralità di forme di gestioni (in economia; a mezzo di azienda speciale, a mezzo di consorzi fra comuni, a mezzo di società per azioni; a mezzo di società miste costituite fra comune e farmacisti). Tale articolo, dunque, riconosce al comune ampie possibilità al fine di porre in essere la gestione più rispondente alle concrete esigenze che si manifestano nel territorio.

L'articolo 11 (Titolarietà e sostituzione nella gestione) amplia il numero delle ipotesi di sostituzione temporanea, aggiungendo a quelle già previste la gravidanza e l'assunzione di incarichi sindacali elettivi a livello nazionale.

L'articolo 12, sulla scia del decreto-legge convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, estende la possibilità di trasferimento della titolarità anche alle farmacie comunali, riconoscendo il diritto di prelazione dei dipendenti nel caso in cui il comune decida di trasferire a privati la gestione della farmacia.

L'articolo 13 prevede la possibilità per il farmacista che abbia trasferito la propria farmacia, per una sola volta nella vita ed entro due

anni dal trasferimento, di acquistarne un'altra senza dover superare il concorso. Inoltre, al farmacista, che abbia trasferito la titolarità della propria farmacia senza acquistarne un'altra entro due anni dal trasferimento, è consentito, anche in questo caso una sola volta nella vita, l'acquisto di una farmacia qualora abbia svolto attività professionale certificata dall'autorità sanitaria competente per territorio per almeno sei mesi durante l'anno precedente l'acquisto, ovvero abbia conseguito la idoneità in un concorso a sedi farmaceutiche effettuato nei due anni anteriori.

L'articolo 14 prevede la terza sanatoria, dopo quelle, prima ricordate, del 1984 e del 1990. La norma, infatti, consente a chi gestisce da almeno tre anni una farmacia rurale o urbana in via provvisoria di conseguire, per una sola volta, la titolarità della farmacia, purchè alla data di entrata in vigore della presente legge non sia stata pubblicata la graduatoria del concorso per l'assegnazione della relativa sede farmaceutica ed è questo il limite che sta facendo discutere fuori di qui. Nelle due precedenti sanatorie, invece, venne usata una differente dizione, si disse cioè - cito testualmente - «purchè al momento della presentazione della domanda non sia stata assegnata con l'effettivo rilascio della prescritta autorizzazione o non sia in via di assegnazione essendo stato espletato il concorso».

Questo, in sintesi, il contenuto dell'articolo, debbo aggiungere che, considerato che con il provvedimento in discussione ci apprestiamo a riconoscere al Ministro della sanità un potere sostitutivo in materia di concorsi in caso di inadempienza delle Regioni, mi auguro che questa sia l'ultima sanatoria che ci viene richiesto di approvare. Spero, infatti, che il Ministro eserciti tale potere e quindi siccome viene previsto che nel mese di marzo di ogni biennio debba essere indetto il concorso, nel caso in cui non venga effettuato, il Ministro *pro tempore* si assuma la responsabilità per farlo indire. Pertanto, si tratta di prendere una decisione anche su questo argomento. A tale proposito desidero fare solo un commento: la data di ammissibilità della domanda, tendente ad ottenere il beneficio, rappresenta indubbiamente una sanatoria. Le altre Commissioni sono analoghe a quelle previste dai provvedimenti precedenti.

L'articolo 15 abroga le norme che siano in contraddizione con quelle previste dal provvedimento in discussione.

Passerò adesso ad illustrare i disegni di legge presentati dai colleghi, iniziando da quello di iniziativa del senatore Pollice che in parte è simile e in parte si distingue dal provvedimento trasmesso dalla Camera dei deputati. Innanzitutto con questo provvedimento si tende ad abbassare il limite previsto per le autorizzazioni a 3.000 abitanti. Per quanto riguarda i concorsi, anche in questo provvedimento viene previsto che vengano espletati ogni due anni. Tuttavia, tali concorsi sono riservati ai farmacisti, iscritti all'albo professionale, che non siano titolari di farmacia. Pertanto, una volta che si è ottenuta una farmacia, dovrebbe essere difficile avere il trasferimento.

Inoltre, in questo disegno di legge c'è un'apertura non nei confronti delle società, ma delle cooperative. L'articolo 3 del provvedimento, infatti, stabilisce che i vincitori di concorso hanno la facoltà di costituire società cooperative con la partecipazione di soli farmacisti (e in ciò la

situazione non è differente) non titolari di farmacia in un numero non inferiore a cinque. Oggi per la cooperativa è previsto un tetto di nove, per cui ritengo che questi parametri per l'apertura della farmacia siano un po' troppo rigidi. Ciascun farmacista non può essere socio in più di una società cooperativa e le quote di proprietà possono essere trasferite ad altri farmacisti o ai propri eredi purchè, in entrambi i casi, siano iscritti all'ordine e non siano titolari di altra farmacia. La società cooperativa può essere costituita entro il termine perentorio di un anno dalla concessione dell'autorizzazione all'apertura e all'esercizio della farmacia.

Come ho già detto, anche questo provvedimento prevede che i concorsi vengano espletati ogni biennio; inoltre viene stabilito che con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri debbono essere fissati in maniera precisa i termini e le modalità per la definizione delle procedure concorsuali, analogamente a quanto viene previsto dal disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati.

L'articolo 6 del disegno di legge d'iniziativa del senatore Pollice prevede che la Federazione nazionale degli ordini dei farmacisti italiani provveda ogni due anni alla pubblicazione di un albo nazionale in cui siano riportati l'elenco dei farmacisti titolari di farmacia, l'elenco dei responsabili delle farmacie pubbliche, l'elenco dei farmacisti dipendenti dal servizio sanitario nazionale, l'elenco dei soci delle società cooperative (di cui alla legge), l'elenco dei farmacisti dipendenti dalle organizzazioni sanitarie private, l'elenco dei farmacisti dipendenti dalle industrie farmaceutiche e l'elenco dei farmacisti docenti universitari. Questa previsione permette di avere una panoramica esatta e precisa non soltanto dei farmacisti esercenti, ma anche di tutti coloro che rivestono quella qualifica e che sono iscritti all'albo nazionale.

Il disegno di legge n. 2278, d'iniziativa del senatore Ventre e di altri senatori, prevede all'articolo 1 una sanatoria per i farmacisti che gestiscano in via provvisoria, da almeno tre anni alla data di entrata in vigore del provvedimento, una farmacia e quindi in ciò è analogo alla previsione dell'articolo 14 del provvedimento approvato dalla Camera dei deputati. Tuttavia, l'articolo 1 del disegno di legge n. 2278 precisa «purchè la stessa al momento della presentazione della domanda non sia stata assegnata con l'effettivo rilascio della prescritta autorizzazione». Pertanto, sotto questo profilo, il provvedimento si ricollega alle due precedenti sanatorie.

L'articolo 3 stabilisce che, successivamente all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, le farmacie per cui si sia resa necessaria la gestione provvisoria vengano attribuite a coloro che siano risultati idonei all'ultimo concorso, secondo l'ordine di graduatoria (riprendendo così la norma che abbiamo introdotto l'anno scorso nella sanatoria).

Il disegno di legge n. 2362, d'iniziativa dei senatori Filetti e Signorelli, è analogo a quello presentato dal senatore Ventre. Ugualmente nell'articolo 1 viene evidenziata la necessità di una sanatoria, però senza quelle precisazioni che risultano dal disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati.

Il disegno di legge n. 2577, d'iniziativa del senatore Ferrara Pietro, presenta alcune differenze rispetto agli altri provvedimenti finora

considerati. Innanzitutto per l'autorizzazione all'apertura di farmacie abbassa il limite a 3.500 abitanti; resta immutato invece il parametro della popolazione eccedente, che deve essere valutato non oltre il 50 per cento ma oltre il 70 per cento del predetto limite. Inoltre, viene previsto che la pianta organica dei singoli comuni deve essere stabilita dalla Regione, sentita la giunta comunale, l'unità sanitaria locale e l'ordine provinciale interessato. La revisione deve essere effettuata entro il mese di dicembre di ogni anno, anzichè ogni biennio.

Anche in questo provvedimento l'età limite per essere ammessi al concorso è di 60 anni. La Commissione giudicatrice del concorso deve essere nominata dall'assessore regionale alla sanità, che viene ad avere potere di decretazione a differenza di quanto previsto per le Regioni a statuto ordinario, e che ne fissa la composizione. L'articolo 6 del provvedimento rinvia alla legge regionale la revisione di quanto viene stabilito dall'articolo 105 del testo unico delle leggi sanitarie del 1934, dando così una configurazione più regionale che nazionale alla normativa. L'articolo 7 poi stabilisce che le farmacie che si rendono vacanti e quelle di nuova istituzione possono essere assunte, per la metà, in gestione dall'ente locale, in analogia a quanto viene previsto dagli altri provvedimenti che abbiamo finora esaminato. Tuttavia, quando il numero delle farmacie vacanti e di nuova istituzione risulti dispari (e questa è una differenza rispetto agli altri provvedimenti) la preferenza spetta, per l'unità eccedente, all'ente locale.

Infine, il provvedimento abroga il secondo, il terzo ed il quarto comma dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, in quanto le previsioni verrebbero superate dalle norme a cui mi sono riferito.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questi sono, in sintesi, gli aspetti fondamentali dei provvedimenti al nostro esame. Certamente il disegno di legge che ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati è il più articolato e completo, in quanto rappresenta la sintesi di più proposte di legge. Credo di avere messo in evidenza in questa mia relazione gli aspetti fondamentali dei provvedimenti al nostro esame.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione dei provvedimenti è rinviato ad un'altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 18,30.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI LENZI**