

SENATO DELLA REPUBBLICA

11^a COMMISSIONE

(Igiene e sanità)

GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 1957

(62^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente **BENEDETTI**

INDICE

Disegno di legge:

« Modifiche alle vigenti disposizioni relative all'apertura ed all'esercizio delle farmacie regolate dal testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni » (1130) (D'iniziativa del senatore Ciasca) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 551, 553, 555, 556
ANGRISANI	553
CARELLI	555
CIASCA	553, 556
MASTROSIMONE	556
MAZZA, <i>Alto Commissario aggiunto per l'igiene e la sanità pubblica</i>	555
SAMEK LODOVICI	556
SIBILLE, <i>relatore</i>	551, 554
TERRAGNI	553
TIBALDI	555
ZELIOLI LANZINI	553

La seduta è aperta alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori: Alberti, Angrisani, Benedetti, Boccassi, Calauti, Criscuoli, Cusenza, Lorenzi, Mastrosimone, Nacucchi, Nasi, Pastore Raffaele, Samek Lodovici, Sibille, Spasari, Terragni Giuseppe, Tibaldi e Zelioli Lanzini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento il senatore Trigona della Floresta è sostituito dal senatore Ferretti.

A norma dell'articolo 25, ultimo comma, del Regolamento sono presenti i senatori Battista, Carelli, Ciasca e Tessitori.

Interviene l'Alto Commissario aggiunto per l'igiene e la sanità pubblica Mazza.

BOCCASSI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del senatore Ciasca: « Modifiche alle vigenti disposizioni relative all'apertura e all'esercizio delle farmacie regolate dal testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni » (1130).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sul disegno di legge d'iniziativa del senatore Ciasca: « Modifiche alle vigenti disposizioni relative all'apertura ed all'esercizio delle farmacie regolate dal testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni ».

SIBILLE, *relatore*. Cercherò di essere telegrafico nella mia esposizione. Il problema del

disegno di legge Ciasca, malgrado il vostro voto — espresso nella precedente seduta — di conservare questo progetto di legge in sede deliberante e quello dei senatori Carelli-Elia in sede referente, diventa un problema... zoppo, perchè io in realtà, per incarico di questa Commissione, ho lavorato con una Sottocommissione con un certo mandato. Non si trattava di decidere se discutere la proposta di legge Ciasca in sede deliberante e quella dei senatori Carelli ed Elia in sede referente; la Sottocommissione doveva presentare alla Commissione un testo che fosse la fusione sia del problema posto inizialmente dal disegno di legge Ciasca, sia del problema ampliato dai senatori Carelli ed Elia, sia, infine, delle proposte contenute in tutti gli altri progetti di legge giacenti presso il Senato e la Camera dei deputati che avessero un qualche riferimento alle farmacie.

Indubbiamente la proposta di legge del senatore Ciasca ha provocato l'esame e lo studio del problema in generale, perchè ha posto la questione: c'è qualcosa che non funziona nel gioco delle farmacie e bisogna rivedere le disposizioni sui concorsi. Nei due anni in cui abbiamo... girato attorno al disegno di legge Ciasca abbiamo però cominciato a convincerci che... l'ammalato non era curabile in modo assoluto solo rivedendo il settore dei concorsi. Abbiamo poi scoperto che l'ammalato non aveva soltanto... l'appendicite dei concorsi, ma anche... il cancro allo stomaco!

Nella seduta precedente è stata distribuita copia del testo — un abbozzo ancora da rifinire — redatto dalla Sottocommissione; esso reca con sé le linee essenziali di una riforma alla quale bisogna giungere per fare cosa non completa ma vitale e definitiva.

È evidente che non si può pensare di provvedere alla creazione di una legge destinata ad essere completata se non se ne delinea almeno lo scheletro completo. Questo è stato fatto dalla Sottocommissione. Senza questo procedimento, si potrebbero costruire degli ottimi pezzi che però messi assieme potrebbero darci un'opera di Fidia ma fare anche un mostro. E noi ciò non vogliamo fare. Il problema pare grosso ma in fondo è uno solo e centrale, quello della libera trasferibilità. Superato questo punto, il resto è logicamente consequenziale. Io non dico di abolire del

tutto i concorsi perchè di farmacie ne mancano centinaia in Italia; eventualmente rimarrà per queste farmacie il problema del concorso. Noi siamo giunti a questa conclusione dopo due lunghi anni di esame ponderato ed appassionato della situazione delle farmacie in Italia.

Molte volte abbiamo chiesto il vostro parere per proseguire nel nostro studio e, pur non avendo avuto una risposta precisa e deliberata, l'orientamento della Commissione è quello che è stato seguito dalla Sottocommissione per sottoporvi la bozza di progetto che la stessa Sottocommissione si è riservata di vedere limare e perfezionare. In fondo solo dopo questa opera era nostra intenzione riferire alla Commissione. Solo il vostro voto dell'altra seduta ci ha posti in condizioni di riferire di contropiede.

È evidente che non possiamo però lasciare una situazione di carenza di regolamentazione, tanto che io proposi all'Alto Commissario di fare soprassedere le Prefetture da ogni azione in attesa di una nostra decisione. Ci siamo così sforzati di sottoporre alla Commissione una soluzione che garantisca all'Italia un serio servizio farmaceutico, e ai farmacisti che alla professione si dedicano là dove c'è miseria, un sufficiente contributo. Abbiamo trovato una via di pieno orientamento sociale che può rispondere alle esigenze di tutti, ossia mettere tutti in regola con la legge, e nello stesso tempo tutelare il servizio creando un notevole esempio di solidarietà di una categoria.

Malgrado le delusioni, abbiamo meditato a lungo il problema delle farmacie come a suo tempo facemmo per le « Disposizioni sulla produzione ed il commercio delle sostanze medicinali e dei presidi medico-chirurgici » che da due anni passeggia nell'ordine del giorno dal 4° al 17° posto. Ed a proposito di questo progetto che dorme da così lungo tempo è bene che non si sia in pochi a protestare, ma dobbiamo coalizzarci tutti e chiedere che le cose avvengano secondo giustizia. Abbiamo lavorato in cinque, per due anni, intorno a quel disegno di legge, e non abbiamo neppure ecceduto nell'apportare eccessive innovazioni, ci siamo limitati al primo gradino, ed il disegno di legge è lì che invecchia e si stagiona. Adesso abbiamo lavorato altri due anni, e non sappiamo nep-

11ª COMMISSIONE (Igiene e sanità)

62ª SEDUTA (28 novembre 1957)

pure il numero esatto delle farmacie esistenti in Italia. Sappiamo solo all'incirca il loro numero totale e per categorie.

PRESIDENTE. Forse i colleghi hanno bisogno di una illustrazione di quel che è accaduto nel corso di questi due anni, per rendersi conto anche dello stato d'animo del relatore. La Sottocommissione, come i Commissari rivederanno, era composta del relatore Sibille e dei senatori Alberti, Cusenza, Mastrosimone e Spasari, cioè tre medici e due avvocati, tutti elementi qualificati per fare un esame approfondito della situazione. Ci si è trovati di fronte ad una mancanza assoluta di dati da parte degli organi responsabili, ad un pressapochismo veramente grave. Quando si è trattato di andare ad approfondire l'esame della situazione dal lato tecnico e giuridico, sono risultate cose ancora peggiori. Vediamo ora se è possibile, entro i limiti di questa legislatura, approvare uno stralcio dei punti fondamentali del disegno di legge Ciasca, nel testo formulato dal relatore d'accordo con la Sottocommissione, e del provvedimento Carelli-Elia sulle farmacie rurali, in attesa di un provvedimento che regoli definitivamente tutta la materia.

Certamente due cose s'impongono: maggiore cura nei concorsi — perchè i concorsi devono rimanere — ed una vigilanza ben organizzata. Con l'attuale sistema, infatti, la stessa persona può possedere una farmacia in una regione ed una in un'altra all'insaputa dei due prefetti, eludendo completamente la legge.

ANGRISANI. Ho l'impressione che ci stiamo... gingillando senza concludere nulla di positivo. Se avessimo lasciato parlare il senatore Sibille avremmo ora idee molto più chiare.

Suggerisco di ascoltarlo di nuovo e di permettergli di fare la sua relazione sul disegno di legge che la Sottocommissione ha elaborato, in modo che la Commissione possa, nel corso di una o due sedute, discuterlo e approvarlo.

Così, finalmente, la nostra Commissione potrà dire di aver compiuto un lavoro veramente organico e di aver risolto un problema in modo definitivo.

PRESIDENTE. Vorrei far notare che noi abbiamo approvato un'altra legge organica, ma è poi stata sabotata: quella sui medicinali.

ANGRISANI. Ringrazio il Presidente per aver completato il mio pensiero.

ZELIOLI LANZINI. Dobbiamo tener presente il fatto che tutto il Paese attende le conclusioni della Commissione con una notevole ansia; si desidera un provvedimento che finalmente sistemi tutta la materia. Purtroppo gli studi compiuti dalla Sottocommissione e le parole del senatore Sibille ci hanno fatto intendere che non possiamo sperare di risolvere un così grande problema nello scorcio di questa legislatura.

La mia opinione è che si debba aderire alla proposta fatta dal Presidente di prendere in esame il disegno di legge Ciasca, che si occupa della delicata materia della moralizzazione dei concorsi, e che dà il giusto valore non solo ai titoli, ma anche a quello che gli aspiranti rendono durante una prova d'esame.

TERRAGNI. Nel corso della passata seduta ci si era resi conto dell'impossibilità di risolvere entro questa legislatura un problema di così vasta portata quale quello accennato dal senatore Sibille. Si era pensato inoltre che la vastità dell'argomento fosse tale da giustificare una discussione in Assemblea, la qual cosa avrebbe pure significato rimandare la soluzione definitiva del problema ad una data lontanissima. Di fronte a queste considerazioni si era pensato di discutere e approvare il disegno di legge Ciasca, presso di noi in sede deliberante, che rappresenta già un passo avanti nella soluzione del più vasto problema.

Penso quindi che si potrebbe ritornare a questa decisione: avremo così il merito di avere almeno fatto qualcosa di buono.

CIASCA. Concordo con le parole del senatore Terragni. Poichè durante la scorsa seduta molti membri della Commissione, compreso il relatore Sibille, erano assenti, rileggerò quanto ebbi a dichiarare in quell'occasione.

« Durante una delle ultime sedute il senatore Sibille svolse la sua molto attesa relazione. Ma più che riferire sulla mia proposta di legge, si dilungò a prospettare un ordinamento nuovo nella disciplina delle farmacie che muta radicalmente quella della legge del 1913 e del testo

11^a COMMISSIONE (Igiene e sanità)62^a SEDUTA (28 novembre 1957)

unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265. Basti pensare, ad esempio, al concetto, adombrato dal senatore Sibille, della libera trasferibilità delle farmacie, concetto assolutamente nuovo ed estraneo alla sostanza del mio disegno di legge. Questa mia proposta, in verità, com'è detto esplicitamente nella relazione che l'accompagna e come risulta dall'esame degli articoli, mira esclusivamente ad introdurre poche e tenui modifiche alla procedura dei concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche, alla formazione delle commissioni esaminatrici, all'età dei candidati, alla pianta organica delle sedi farmaceutiche. Ben altro, dunque, che la libera trasferibilità delle farmacie! Né la trasferibilità può essere riguardata come emendamento alla mia proposta di legge. Ciò è fin troppo chiaro perchè io debba spendere parola per illustrare questa evidente verità. E d'altro lato, il problema della libera trasferibilità delle farmacie — contrastante con la disciplina di moderato privilegio assicurato dalla legge fondamentale del 1913 e dal testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, — è così importante ed essenziale che non può passare di straforo, quasi, mi si perdoni l'espressione, alla chetichella, nel seno di una Commissione; ma deve essere portato in Aula, in discussione libera ed aperta, affinchè il Paese sia adeguatamente informato. E se il Senato vorrà davvero la libera disponibilità delle farmacie, lo decida pure; ma ritengo per fermo che a questo scopo debba essere presentato apposito disegno di legge, inoltrato da chi ritiene di poterlo presentare, e che sia elementare proibità non servirsi della mia proposta che ha ben altro contenuto e ben altra finalità. Io ritengo che la libera trasferibilità, non ostante il volto pulito col quale si presenta, accrescerebbe il carnevale dei capitalisti e degli speculatori che si disputeranno le migliori sedi farmaceutiche a colpi di milioni, e toglierebbe ai giovani la possibilità di conseguire l'assegnazione di una sede farmaceutica a mezzo di concorso, da svolgersi in forme oneste e senza jugulare chi non abbia già la barba bianca. La mia proposta di legge è stata presentata il 23 luglio 1955, cioè due anni e quattro mesi or sono. Soltanto dopo sì lunga, inconsueta attesa, si è potuta avere la gioia di ascoltare la voce del relatore. Ma questi è venuto fuori

a riferire di cosa che non è nella mia proposta di legge, ed ha innestato una questione grossa, come quella della libera trasferibilità delle farmacie, la quale — la previsione non è ardua — per la sua complessità non potrà essere approvata dai due rami del Parlamento avanti la scadenza della legislatura. Introdurre nella mia proposta di legge quella questione grossa della trasferibilità, varrà implicitamente ad insabbiare quella mia proposta. Eppure la mia proposta, se la paternità non mi fa velo, potrebbe meritare benevola accoglienza da parte di questa 11^a Commissione, perchè, se approvata, aprirà ai giovani la via per affrontare il concorso a condizioni oneste ed alla pari con gli altri, e perchè porrà finalmente termine al tristo mercato ora praticato da alcuni vecchi farmacisti, i quali, ottenuta una nuova sede giovandosi soprattutto della loro anzianità e del peso dei titoli, si affrettano a venderla a milioni sonanti, per ripresentarsi subito a nuovo concorso nella stessa o in altra sede e riprendere il giuoco della vendita, sempre a suon di milioni. Ciò premesso, rivolgo formale preghiera all'onorevole Presidente ed alla 11^a Commissione perchè vogliano tornare alla discussione della mia proposta di legge n. 1130, affidata alla 11^a Commissione in sede deliberante. Semplice come essa è nel suo contenuto e nella sua portata pratica, confido che essa sia confortata dal suffragio della Commissione in un lasso di tempo ragionevolmente breve ».

Non vorrei che il senatore Sibille considerasse il mio disegno di legge come un cavallo di Troia. Comunque, il lavoro che è stato compiuto dalla Sottocommissione è stato e sarà utilissimo e prezioso.

SIBILLE, relatore. Mi si dice che si è sentita per la prima volta la mia voce in questa Commissione nel corso della seduta scorsa. La Commissione mi ha invece sentito molte volte, nel corso degli ultimi anni, perchè, a misura che la Sottocommissione giungeva a dei risultati, ho sempre riferito alla Commissione. Dovendo fare la relazione sul disegno di legge Ciasca, ho dichiarato che non potevamo discutere quel problema perchè nel frattempo la Sottocommissione aveva scoperto delle cose gravissime; dissi anche che con quel disegno di legge

11ª COMMISSIONE (Igiene e sanità)

62ª SEDUTA (28 novembre 1957)

avremmo risolto il problema di poche persone che desideravano poter concorrere, ma che per nulla avremmo risolto tutti i problemi cui accenna lo stesso senatore Ciasca nella sua premessa al disegno di legge.

PRESIDENTE. Ricordo che gli emendamenti al disegno di legge Ciasca furono proposti dall'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica del tempo, Tessitori, e che in quell'occasione si domandò alla Sottocommissione di esaminarli nel quadro del disegno di legge Ciasca. La Sottocommissione ha adempiuto il suo mandato. L'Alto Commissario non ha portato un vero e proprio disegno di legge, ma uno chema, redatto in vari articoli, e pregò di inserirlo come emendamento al provvedimento Ciasca. Tutta la questione è nata da questo inserimento di emendamenti nel disegno di legge Ciasca.

Ora non dobbiamo dimenticare che nel progetto Ciasca si trovano concetti molto sani; nè che nel testo del senatore Sibille c'è il concetto nuovo dell'albo nazionale dei farmacisti; non possiamo neppure dimenticare la situazione delle farmacie rurali. Pertanto se la Sottocommissione ci prepara un nuovo testo da discutere e approvare entro questa legislatura dico che farà cosa utile.

MAZZA, Alto Commissario aggiunto per l'igiene e la sanità pubblica. Aderisco alla richiesta del Presidente. Le ragioni che giustificano accese polemiche quali quelle che si sono avute nel corso di questa seduta affondano le loro radici in un problema che risale addirittura a oltre cento anni fa. Il problema della sistemazione giuridica delle farmacie è nato infatti al momento dell'unità d'Italia, e persone come Lanza, Nicotera e Depretis non riuscirono a risolverlo, finchè la legge Crispi tentò di regolare la trasferibilità, ma creò soltanto delle norme che non furono mai applicate, sia per le riserve in essa contenute, sia per le leggi successive. Neppure la legge del 1934 è riuscita a risolvere i complessi problemi di questo settore.

Desidero esprimere la soddisfazione della A.C.I.S. per il lavoro espletato dalla Sottocommissione e in particolare dal senatore Sibille; lavoro che potrà segnare l'indirizzo da seguire

dopo essere stato reso più funzionale. Credo però che la sistemazione completa di tutti questi problemi non possa essere attuata nel breve lasso di tempo che ci divide dalla fine della legislatura, tanto più che si creerebbe allo Stato tutto un complesso di situazioni nuove a cui provvedere. Pur rendendomi quindi conto delle necessità di una generale riforma, prego anche io la Commissione di dedicare le prossime sedute all'esame di quel progetto stralcio che potrà essere fatto prendendo le mosse dal disegno di legge Ciasca, tralasciando per il momento i problemi della trasferibilità e della libertà, che sono troppo impegnativi.

CARELLI. Concordo pienamente con la proposta del Presidente, e penso che il disegno di legge da me presentato possa anch'esso costituire materia di emendamento alla legge che sarà studiata dalla Sottocommissione. Potremo in questo modo giungere ad una conclusione sia pure modesta, nell'interesse del settore farmaceutico.

TIBALDI. Nessuno dei presenti ha mosso appunti o si è mostrato dissenziente con la relazione del senatore Sibille; ma si tratta di due problemi completamente diversi. C'è un piccolo progetto, quello del senatore Ciasca, che si limita a moralizzare i concorsi, argomento molto importante. Sappiamo tutti come vanno queste cose: alcune persone che fanno parte degli Istituti farmaceutici vincono i concorsi e poi mettono in vendita la vittoria; anche i vecchi farmacisti, o assistenti, vincono i concorsi e mettono in vendita il risultato. Questo è il problema che dobbiamo senz'altro prendere in esame, come problema pratico. La relazione del senatore Sibille era invece un tentativo di dare una struttura organica alla questione della trasferibilità, un problema, cioè di diritto privato e pubblico.

Ora la Sottocommissione dovrebbe estrarre dai due problemi quanto serve per costituire un disegno di legge di pochi articoli, in modo che noi possiamo risolvere subito questa parte della questione. Il problema prospettato dalla relazione del senatore Sibille resta aperto, e potrà essere discusso in seguito.

11ª COMMISSIONE (Igiene e sanità)

62ª SEDUTA (28 novembre 1957)

MASTROSIMONE. Dobbiamo mantenere la paternità del disegno di legge, oppure la Sottocommissione deve solo considerarla come raccomandazione?

PRESIDENTE. Al senatore Ciasca interessa che sia regolamentata la situazione dei concorsi. Credo che per lui la paternità non abbia importanza.

SAMEK LODOVICI. Nel corso della passata seduta ho già avuto occasione di esprimere il mio parere. Sarebbe assolutamente irrazionale lo sperare di riuscire a varare entro questa legislatura quella riforma organica delle farmacie di cui vi è tuttavia assoluto bisogno. Il lavoro compiuto dalla Sottocommissione sarà utilissimo per discutere e stabilire le grandi linee della auspicata riforma.

Se si approverà il concetto della libera trasferibilità, sarà quasi superato anche il problema dei concorsi, perchè questi saranno limitati esclusivamente alle pochissime farmacie di nuova istituzione. Pertanto il progetto Ciasca che mira alla moralizzazione dei concorsi avrà scarsa applicazione.

Penso quindi anch'io che sia meglio pregare la Sottocommissione di sottoporre al nostro esame un nuovo schema di disegno di legge centrato su questo fondamentale problema:

estensione della trasferibilità o mantenimento dei concorsi come mezzo normale per l'acquisizione delle farmacie.

PRESIDENTE. Non è completamente esatta l'affermazione che i concorsi rimarrebbero solo per le nuove farmacie. Se si istituisce l'albo nazionale dei vincitori dei concorsi, si crea un problema nuovo che deve essere esaminato con attenzione.

CIASCA. Aderisco pienamente alla richiesta del Presidente, e spero che la Sottocommissione possa presentare rapidamente il disegno di legge stralcio di cui si è parlato.

PRESIDENTE. Allora resta inteso che la Sottocommissione preparerà al più presto un disegno di legge di pochi articoli e lo sottoporrà all'esame della Commissione. Se non si fanno osservazioni così resta stabilito.

Il seguito della discussione di questo disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11,20.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.