

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **SIBILLE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 1959

#### Norme per il conferimento delle sedi delle farmacie

ONOREVOLI SENATORI. — La necessità di una revisione organica della legislazione farmaceutica è largamente riconosciuta, e ne fanno fede le numerose proposte di legge che si sono avvicendate davanti al Parlamento, e le discussioni che si sono svolte negli ultimi decenni in seno e fuori della categoria dei farmacisti.

Il problema è complesso e delicato: vi è una tradizione professionale a cui le popolazioni attingono per i loro minuti bisogni o per le necessità più urgenti in materia sanitaria, che deve essere scrupolosamente rispettata: vi sono diritti patrimoniali acquisiti che non possono essere ignorati semprechè restino salve le esigenze di pubblico interesse: vi sono problemi essenzialmente tecnici che hanno radici non soltanto nella scienza sanitaria, ma anche nelle abitudini familiari e nelle condizioni sociali delle popolazioni e che nel farmacista trovano il lievito per raggiungere il progresso delle moderne acquisizioni, problemi che richiedono la particolare cura del legislatore e del potere esecutivo ai fini della elevazione sociale delle popolazioni stesse: vi è, infine, tutto un ordinamento legislativo che deve essere coordinato ed aggiornato per adeguare la disci-

plina del servizio delle farmacie a quella della produzione industriale e dello sviluppo commerciale del medicinale, a quella della somministrazione per conto della assicurazione di malattia, a quella della assistenza farmaceutica alle popolazioni periferiche delle zone rurali.

\* \* \*

Rinviando ad altri provvedimenti legislativi la soluzione dei problemi generali della farmacia italiana, il proponente ha ritenuto opportuno di limitare il suo intervento ad un solo dispositivo essenziale, certamente importante, ma che resta nell'ambito dei principi fondamentali su cui si regge l'attuale legislazione sulle farmacie: quello stabilito dalla legge Giolitti 22 maggio 1913, n. 468, che riserva allo Stato la potestà sul servizio farmaceutico, pur lasciando al farmacista quel margine di autonomia necessaria per assolvere ai suoi incombenti professionali attraverso l'acquisto e la vendita dei medicinali.

Si tratta di consentire, a chi ha ottenuto dallo Stato il diritto di essere titolare della sede di una farmacia mediante il concorso, di poter cambiare la propria sede e resi-

denza allo stesso modo che un funzionario dello Stato o di altro ente pubblico si trasferisce in altra sede o per esigenze di famiglia, o per necessità professionali, o per condizioni di salute.

\* \* \*

Data la complessità dei problemi che concernono la vita della farmacia, è ovvio che qualsiasi iniziativa sulla materia comporti uno spostamento di valori e di posizioni di notevole importanza.

Ma ciò non attenua la opportunità, né offusca la logicità del provvedimento.

Con esso si viene a stabilire che il concorso per le sedi di farmacia venga effettuato su piano nazionale invece che su quello provinciale.

Si tratta della semplificazione di un sistema, che non ha bisogno di lunga illustrazione.

Tutti i bandi di concorso per farmacie erano promossi dai Prefetti (ora Medici provinciali), ma erano aperti a tutti i farmacisti d'ogni Provincia. Il carattere provinciale del bando derivava la sua ragione giuridica dal fatto che il Prefetto rappresentava l'unico organo rappresentativo dello Stato nella disciplina del servizio delle farmacie.

Ma oggi ognuno sa che il Ministero della sanità interviene direttamente sulla disciplina dei servizi, sulla erogazione delle prestazioni, degli sconti, delle vendite: esso, in definitiva, controlla l'assistenza farmaceutica nazionale, dalla produzione e importazione dei medicinali, fino alla loro erogazione nei centri rurali.

Occorre, quindi, non soltanto che le sedi vacanti siano a disposizione di tutti i farmacisti italiani, ma che su un piano di parità si svolgano i concorsi, si stabiliscano le graduatorie, si scelgano e si assegnino le sedi.

L'importanza del concorso promosso su piano nazionale, comporta la istituzione di una Commissione valutatrice dei titoli, che ne abbia l'adeguato prestigio. Per questo si prevede la creazione di una apposita Commissione composta dagli esponenti più qualificati della vita farmaceutica nazionale, i

quali dispongono degli strumenti atti a determinare con particolare competenza tecnica, secondo equità, e con sollecitudine, le graduatorie.

Su questa norma si potrà obiettare che la predetta Commissione avrà un lavoro immane da affrontare in quanto ad essa faranno capo, virtualmente, le pratiche di concorso di tutti i farmacisti italiani.

Si risponde: a) che già attualmente ad ogni concorso provinciale possono accedere tutti i farmacisti; ed è notorio che il concorso per le sedi di farmacia della Capitale raccoglie, ogni volta, le domande di tutti coloro che intendano assumere o mutare la sede di esercizio. Con l'attuale riforma si ridurrebbe, quindi, ad uno solo il numero dei concorsi che fino ad oggi si moltiplicano pel numero delle Province; b) che i componenti della Commissione giudicatrice hanno qualifiche e dispongono di servizi tecnici tali da potere rapidamente vagliare e selezionare nel modo migliore i titoli e il relativo materiale probatorio, con criteri ben più convincenti di quelli che possono attualmente adottarsi su piano provinciale.

\* \* \*

Sulle altre norme che costituiscono la materia del disegno di legge, possono farsi parecchie osservazioni sia a favore, sia contro il provvedimento.

Si potrà obiettare che il sistema del punteggio nei concorsi, attualmente in vigore, deve essere profondamente modificato: e di ciò è convinto il proponente: ma ha ritenuto di sacrificare la riforma su questo argomento onde semplificare e restringere la discussione parlamentare agli elementi essenziali e importanti della proposta, rinviando ad altro provvedimento la riforma in parola.

E peraltro, convincimento del proponente, che molti inconvenienti addebitati all'attuale sistema di valutazione dei titoli potrà invece essere effettuato con criteri uniformi, da parte di una Commissione sola.

\* \* \*

Altra obiezione può farsi alla norma che consente lo scambio vicendevole della sede di farmacia tra titolari.

## LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La norma non costituisce una novità nel campo del diritto amministrativo in genere e del diritto farmaceutico in ispecie.

Già nel concorso nazionale per le farmacie destinate ai perseguitati politici era consentito lo scambio delle sedi fra i candidati.

Nell'ordinamento amministrativo abbiamo la recente legge sull'organizzazione dei servizi di monopolio che con l'articolo 10 consente ad ogni magazziniere di «chiedere all'Amministrazione l'autorizzazione a cambiare la propria sede con quella di altro magazziniere. Le condizioni di detto scambio sono stabilite dal regolamento».

Anche in materia di concessioni amministrative, abbiamo l'articolo 27 della legge mineraria 29 luglio 1927, n. 1443, che stabilisce che «qualunque trasferimento, per atto tra vivi, della concessione (mineraria) deve essere preventivamente autorizzato dal Ministero dell'industria».

Non è dunque vero che il carattere di «concessione» del servizio venga obliterato attraverso la trasferibilità del titolo dell'esercizio: è, invece, vero che l'autorità potestativa dello Stato in tutto l'andamento, la disciplina, le attività professionali della farmacia resta integra, poichè l'Amministrazione sanitaria rimane padrona assoluta del servizio.

\* \* \*

Altre considerazioni possono essere fatte circa il problema patrimoniale che investe i passaggi dei titolari di farmacia da una sede all'altra.

Raramente viene tenuto conto che la legge vigente, con l'articolo 106 del testo unico delle leggi sanitarie, prescrive che l'ammissione al concorso non sia consentita se non a chi dimostri di possedere i mezzi sufficienti per il regolare e completo esercizio della farmacia: norma che deriva dall'articolo 4 della precedente legge Giolitti.

Ora se si pensa che vi sono farmacie che praticano il credito all'I.N.A.M. per forniture mensili anche ingenti, appare evidente quanto sia determinante, anche attualmente, il fenomeno patrimoniale per assumere l'esercizio di una farmacia da parte di chi vince un concorso. Ed il vincitore, inoltre, deve

versare al precedente titolare o ai suoi eredi, a norma dell'articolo 110 del testo unico, il costo delle dotazioni e una quota di avviamento che rappresenta, anch'essa, un elemento notevole atto a formare il patrimonio della farmacia.

Per questi motivi, il nuovo provvedimento, non solo non viene a creare particolari privilegi di carattere patrimoniale a coloro che già sono titolari di farmacia, ma viene, semmai, a meglio regolamentare la materia in modo che ciascun farmacista, riconosciuto in grado di assolvere alla funzione di titolare di un esercizio, possa assumerla sulla base delle proprie condizioni economiche, senza ricorrere a prestiti onerosi coi quali, molte volte, i veri usufruttuari delle farmacie non sono i vincitori dei concorsi, ma coloro i quali hanno anticipato le somme occorrenti per l'esercizio.

Rispettando, quindi, il principio vigente per cui nessuno può accedere ad una sede di farmacia senza aver vinto un concorso, sarà consentito che ognuno scelga la sede tenendo conto delle proprie possibilità economiche: chi dispone di minori mezzi sceglierà la sede meno costosa, la rurale, la periferica, per poi passare gradatamente a quelle di maggiore lavoro.

Coloro i quali hanno lavorato nelle grandi farmacie avranno la possibilità di trasferirsi nelle sedi minori, qualora non intendano abbandonare la professione, dedicando la loro attività a favore delle popolazioni meno numerose.

Si realizza così un sistema che permette, finalmente che vengano coperte le sedi dei piccoli centri rurali, sia per l'inizio, sia per la conclusione della carriera professionale, mentre fino ad oggi tali sedi sono costantemente — se di nuova istituzione — lasciate deserte: e sono più di 2.000 i Comuni privi del servizio: oltre 2.000 non proprietari di farmacia comincerebbero ad avere una occupazione.

E con le provvidenze che per le farmacie rurali necessariamente dovranno essere sollecitamente adottate, è presumibile che anche ai fini dell'occupazione di molti laureati in farmacia il provvedimento si manifesti opportuno.

\* \* \*

Due ultime considerazioni si ravvisano opportune sulla riforma che viene proposta

Il fatto che venga ammesso che ogni titolare possa trasferirsi dall'una all'altra sede, potrebbe ingenerare un abuso da parte di coloro che intendano fare oggetto di pura speculazione la loro facoltà.

Per questo si è stabilito il diritto al trasferimento solo per coloro che abbiano assunto la titolarità di ciascuna sede per un periodo di tempo non inferiore ai 5 anni. In sede di regolamento il Ministro della sanità potrà stabilire ulteriori remore sulla base di norme precettive del diritto vigente.

Altra considerazione può derivare dal fatto che il vincitore di una sede, anche modesta, possa, dopo 5 anni, passare direttamente all'esercizio di una grande farmacia.

Ma è noto che i concorsi per le farmacie, anche attualmente sono fatti per titoli: sono, cioè, stabiliti dalla legge non tanto per selezionare i migliori, come avviene per gli organismi gerarchici, per le attività scientifiche, eccetera, ma bensì per permettere che sia salvaguardato il principio fondamentale che governa la vita amministrativa: l'assoluta imparzialità della pubblica amministrazione nell'aggiudicare un posto, una sede.

Il concorso per titoli ha, indubbiamente, la funzione di stimolo allo studio, all'acquisizione di meriti professionali, eccetera, e per questo il disegno di legge resta fermo al principio per cui i nuovi titolari debbano scegliersi fra i vincitori del concorso per titoli. Ma raggiunta la qualifica, il farmacista deve essere considerato capace di assumere qualsiasi esercizio farmaceutico.

\* \* \*

Onorevoli colleghi, con la presentazione del disegno di legge, il proponente è convinto di rendere possibile lo sbloccamento di una situazione ormai insostenibile da parte della categoria dei farmacisti, senza incidere sull'ordinamento generale del sistema vigente.

Anche la norma che riguarda i farmacisti che — per decreto fondatamente illegittimo del Prefetto, oppure per accordi ugualmente illegittimi tra pubbliche amministrazioni e singoli farmacisti — sono divenuti irregolarmente titolari o gestori di farmacia, tende a regolarizzare una situazione senza dare ingiustificati privilegi a coloro che consapevolmente hanno assunto l'esercizio illegittimo della farmacia.

La deroga alle norme di carattere generale stabilita per le farmacie rurali per consentirne, con l'autorizzazione del Ministro, il libero trasferimento ad altri farmacisti non titolari, ha tre moventi: permettere la libera valutazione del complesso professionale e patrimoniale dei piccoli esercizi in quanto ogni parametro prestabilito non può mai essere corrispondente alla realtà; dare la libertà — anche dal punto di vista economico — di allontanarsi da una sede (quando non sia disponibile un'altra idonea) a chi si trova in disagio morale, professionale, familiare nell'attuale esercizio; dare un riconoscimento ed uno stimolo alla permanenza per almeno 5 anni in un centro rurale professionalmente disagiato. D'altronde negli altri servizi pubblici, per i posti più disagiati, si deroga dalle regole generali dei concorsi.

Altri ritocchi al provvedimento potranno manifestarsi opportuni nel corso della discussione parlamentare, ma è convincimento del proponente che le più importanti riforme debbano trovar sede in una completa ed organica legge la cui elaborazione richiederà un notevole periodo di tempo sia per lo studio che per l'approvazione. Nè si vuole in alcun modo escludere la possibilità di una organica opera tenente conto delle notevoli proposte attualmente davanti ai due rami del Parlamento, in merito al dibattuto problema, nei confronti delle quali, tuttavia, la presente proposta non solo non rappresenterà un ostacolo, ma costituisce un primo elemento di chiarificazione e di obiettiva regolamentazione, e perciò premessa opportuna per una riforma generale.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

*Assegnazione delle sedi*

Le sedi delle farmacie aperte al pubblico, di nuova istituzione o rese vacanti del titolare, sono conferite con decreto del Ministro della sanità.

La assegnazione ha luogo previo il bando di concorso da promuoversi dal Ministro ogni anno per tutto il territorio nazionale fra gli iscritti negli albi professionali dei farmacisti.

Le sedi delle farmacie messe a concorso sono indicate nello stesso numero della *Gazzetta Ufficiale* che reca il decreto del bando.

Nella domanda di partecipazione al concorso devono essere indicate le sedi prescelte delle farmacie, elencate secondo l'ordine di preferenza.

L'assegnazione delle sedi avviene in ordine al posto conseguito nella graduatoria, quando questa non sia più soggetta ad impugnazione in sede amministrativa.

Dopo la data di assunzione del servizio da parte del nuovo titolare, il decreto di assegnazione della farmacia non è impugnabile se non per motivi inerenti alla competenza della giustizia ordinaria.

Le sedi non conferite, e quelle lasciate vacanti in seguito al concorso, sono assegnate, di diritto, ai farmacisti che nella graduatoria hanno avuto maggiore punteggio. Le assegnazioni avvengono con decreto del Ministro della sanità fino a esaurimento dei posti vacanti.

## Art. 2.

*Titoli di precedenza*

L'esame dei titoli di precedenza nella graduatoria è effettuato da una Commissione presieduta dal Presidente del Consiglio superiore di sanità, e ne fanno parte, oltre il presidente, il direttore dell'Istituto superio-

re di sanità, il Preside della facoltà di farmacia dell'Università di Roma, il direttore generale dei servizi farmaceutici del Ministero della sanità, e il presidente della Federazione nazionale degli Ordini dei farmacisti.

I titoli e i punti per la graduatoria sono determinati secondo le norme dell'articolo 9 del regolamento per il servizio farmaceutico 30 settembre 1938, n. 1706.

La pratica professionale non può essere valutata per un periodo di tempo superiore ai venti anni.

Il periodo di tempo di oltre dieci anni trascorsi come titolare, o direttore, o collaboratore in farmacie rurali situate in Comuni o centri con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti conferisce un incremento del 20 per cento nella formazione del punteggio.

## Art. 3.

*Scambio delle sedi*

Coloro che sono farmacisti titolari di diritto di farmacia possono richiedere al Ministro della sanità l'autorizzazione a cambiare la propria sede con quella del titolare di un'altra farmacia.

Lo scambio della sede non può essere effettuato da chi è titolare di farmacia da meno di cinque anni.

## Art. 4.

*Comproprietà patrimoniale*

Il farmacista titolare può, mediante l'autorizzazione del Ministro della sanità, rendere comproprietari dei diritti patrimoniali dell'esercizio della farmacia, altri farmacisti iscritti negli albi professionali, in numero non superiore a tre, che abbiano già esercitato in farmacia per almeno tre anni.

Il farmacista titolare ha la responsabilità prevista dall'articolo 119 del testo unico delle leggi sanitarie, sul regolare andamento della farmacia.

Ciascun farmacista comproprietario ha la responsabilità patrimoniale davanti alla pub-

blica amministrazione in misura uguale a quella del titolare.

Salva la riserva di cui ai precedenti commi, i rapporti tra il farmacista titolare e i comproprietari sono disciplinati dalle norme del Codice civile sulle società.

Nessuno può assumere la comproprietà patrimoniale di un'altra farmacia fino a che non siano trascorsi cinque anni dalla assunzione della precedente titolarità o comproprietà.

#### Art. 5.

##### *Successione*

Nel caso di recessione o di decesso del titolare, succedono di diritto nel titolo i farmacisti familiari indicati dal titolare o, in mancanza dei familiari, i farmacisti comproprietari, con il diritto di precedenza in base alla anzianità di partecipazione alla società.

Nel caso di recesso o di decesso del titolare o di comproprietari, la quota parte di responsabilità patrimoniale di ciascuno, davanti alla pubblica amministrazione, è assorbita in misura uguale dai rimanenti soci.

È nullo ogni atto di cessione o di compartecipazione nei diritti patrimoniali di una farmacia in contrasto con la presente legge.

#### Art. 6.

##### *Trapasso delle farmacie rurali*

Chi è titolare da almeno cinque anni di una farmacia rurale di cui all'articolo 104, comma quinto, del testo unico delle leggi sanitarie, può cedere, previa autorizzazione del Ministro della sanità, i propri diritti inerenti all'esercizio e al patrimonio della far-

macia, a un altro farmacista iscritto nell'albo professionale.

#### Art. 7.

##### *Concorso straordinario*

Entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge è bandito un concorso nazionale straordinario per il conferimento delle sedi delle farmacie.

I concorsi indetti prima della entrata in vigore della presente legge sono revocati qualora alla stessa data non siano state pubblicate le graduatorie.

#### Art. 8.

##### *Norme transitorie*

I farmacisti che dalla data del 1° luglio 1959 sono di fatto, ma non di diritto, titolari di farmacia, a parità di punteggio nel concorso straordinario hanno diritto di precedenza nella graduatoria sugli altri concorrenti, limitatamente alla sede medesima in cui si trova la farmacia che hanno in esercizio. A loro favore è comunque applicato il disposto dell'articolo 110 del testo unico delle leggi sanitarie, nel caso che debbano recedere dalla sede in seguito al concorso.

#### Art. 9.

##### *Decreto d'esecuzione*

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della sanità, entro tre mesi dalla pubblicazione della presente legge saranno emanate le disposizioni per la sua esecuzione.