

(N. 266-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 9 febbraio 1949 (V. Stampato N. 259)

d'iniziativa dei Deputati ZACCAGNINI e RUMOR

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
L' 11 FEBBRAIO 1949

Comunicata alla Presidenza il 21 marzo 1949

Direzione delle aziende speciali per l'esercizio di farmacie.

ONOREVOLI SENATORI. — Gli onorevoli deputati Zaccagnini e Rumor hanno presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge sulla direzione delle aziende municipalizzate per l'esercizio delle farmacie.

La Commissione competente della Camera dei deputati l'approvò quasi senza discussione; la Camera approvò un testo emendato dopo una discussione che non investì il problema generale, ma si svolse intorno ad una casistica localizzata in Reggio Emilia ed in Cremona.

La polemica si svolse e tuttora segue, massimamente intorno al fatto quale si presenta

nella prima di queste due città, con discussioni accesissime fra le associazioni dei farmacisti e quelle dei commercialisti sul punto: se l'esame del disegno di legge debba farsi con la prevalenza del concetto della responsabilità sociale e professionale del farmacista, ovvero se debba farsi con la prevalente considerazione delle esigenze dell'organizzazione amministrativa e commerciale del servizio farmaceutico.

Altri aspetti del problema furono affacciati, ma non mi sembrano più influenti di quelli già accennati, nel determinare una risoluzione; così quello della sfera di autonomia

guarentita agli Enti locali dalla Costituzione, o l'altro, delle prerogative e delle competenze dell'una o dell'altra classe professionale, quali previste nel diritto positivo.

L'esame formale del disegno di legge suggerisce questi rilievi:

Nell'articolo 1 si legge che, nelle aziende speciali in oggetto, il direttore deve essere un *chimico farmacista iscritto all'albo professionale*. Il testo lascia il dubbio se tale iscrizione si richieda per il candidato, ovvero per il direttore durante l'incarico; ma pare che, nella prima ipotesi, si escludano i farmacisti già direttori di farmacie municipalizzate o altrimenti gestite da Enti pubblici o collettivi, e non se ne vede la ragione. Infatti, mentre essi appariscono in possesso di requisiti peculiarmente apprezzabili per dirigere una azienda speciale per l'esercizio di farmacie municipalizzate, non hanno alcun obbligo di essere iscritti nell'albo professionale, anzi ne sono impediti, perchè è consentito ai farmacisti dipendenti da pubbliche amministrazioni di essere iscritti nell'albo, soltanto quando non sia loro vietato l'esercizio professionale libero, ed è ovvio che questo esercizio sia vietato al farmacista dipendente da Enti locali o collettivi.

Si aggiunge che la denominazione *chimico farmacista* può lasciare perplessi, poichè oggi la laurea in farmacia non dà il titolo di *chimico farmacista* e la Camera dei deputati approvò l'improvviso emendamento del testo proposto senza rilevare tale fatto.

Nel merito, non ignoro che la 11ª Commissione del Senato ha rilevato, e giustamente, quello che è stato in Italia il processo storico e la elevazione progressiva della funzione sociale del farmacista, delle sue responsabilità professionali in ordine alla sanità pubblica; ma sia lecito osservare che non ha rilevato come e perchè il Testo Unico delle leggi sanitarie vieta al farmacista di dirigere e quindi di assumere la responsabilità di più di una farmacia.

Questo criterio di limitazione ha una sua ragione d'essere intuitiva; vedo anche le ragioni in contrario: che più sedi di una medesima farmacia potrebbero essere considerate quali distributori diversi di una sola farma-

cia, ma nel linguaggio giuridico, quando si scrive *farmacia*, s'intende il complesso di attrezzamento e di dotazione di farmaci contenuto in una unità di servizio farmaceutico, dove è un farmacista direttore responsabile, che può avere collaboratori diretti, sotto la sua responsabilità, farmacisti e non farmacisti. L'unità di sede appare inscindibile dal concetto di farmacia, e da questo non si derogava, neanche con la facoltà concessa di istituire la succursale temporanea di una farmacia in un luogo di cura.

Ecco allora che proprio l'argomento principale, portato in favore di quel disegno di legge, viene a cadere, perchè il diritto positivo, in contrasto con le considerazioni favorevoli alla ascesa della professione del farmacista ed all'altezza delle sue responsabilità, oggi esclude che il direttore di una complessa impresa che gestisce parecchie farmacie, possa essere considerato responsabile in sostituzione od in integrazione od a complemento della responsabilità del singolo direttore di ciascuna farmacia; sarebbe quindi infruttuosa la preoccupazione principale, di ordine sociale e professionale, che ha dettato il disegno di legge.

Sarei reticente se non aggiungessi alcune altre considerazioni di merito, dal punto di vista giuridico-amministrativo.

Chi ha conoscenza della storia della legislazione amministrativa italiana, e, quindi, di quella piemontese che l'ha preceduta ed, in gran parte, generata, rileva che la parola « azienda », quale si legge nel testo della legge del 1903 sull'assunzione di pubblici servizi da parte dei Comuni, è usata nel significato tradizionale piemontese, affine a quello spagnolo, che ha contenuto essenzialmente finanziario contabile (*Ministerio de hacienda* = Ministero delle finanze; *Hacienda publica* = Finanza dello Stato).

Infatti nell'articolo 2 tale concetto è chiarissimo dove si afferma che ciascheduno dei pubblici servizi *deve costituire una azienda speciale distinta dall'amministrazione ordinaria* del Comune.

Nel regolamento del 1904 l'articolo 3 dice che è consentito che più servizi possono costituire *un'azienda sola*, e l'articolo 4 dice che

ciascheduna *azienda* (e non ciaschedun *servizio*), è retta da un regolamento speciale.

Ne viene certo e chiarissimo il convincimento che nel concetto di *azienda*, distinto da quello di *servizio*, prevale il contenuto finanziario-contabile, di natura essenzialmente amministrativa.

Ma si è molto discusso sulla *tecnicità* del direttore, voluta dalla legge del 1903 ed omessa nel testo della legge del 1923. Però anche in questa si distingue l'*azienda* dal *servizio* e si riafferma che per più servizi di non grande importanza può essere costituita un'*azienda* sola che provveda a più servizi.

Quanto sopra basterebbe per indurre al convincimento che nelle leggi vi hanno ostacoli non superabili da una interpretazione favorevole al disegno di legge in esame; ma, poichè non v'ha dubbio che in Italia la professione di farmacista, per la quale si esige oggi una laurea conseguita con quattro anni di studi universitari ed un esame di Stato, colloca questa classe di professionisti in alto grado di dignità e di responsabilità sociale, rispondente alla loro preparazione scientifica e tecnica, e, d'altra parte, poichè lo sviluppo delle municipalizzazioni, delle istituzioni di assistenza, della cooperazione e delle mutualità, rende sempre più frequente il caso di più farmacie costituenti azienda unica con amministrazione accentrata, appare utile rilevare la necessità di provvedere con una legge che risponda a queste nuove necessità.

Occorre, cioè, soddisfare le esigenze della sanità pubblica con la migliore garanzia del servizio farmaceutico, anche nei casi dove la vigilanza e la disciplina prevista negli ordinamenti vigenti potrebbero essere di incerta applicazione per la complessità dell'organizzazione unica del servizio e si deve quindi stabilire che, in questi casi, all'esercizio di più farmacie deve essere preposto un farmacista, nominato con le norme del Testo Unico delle leggi sanitarie, che assuma la responsabilità professionale e tecnica di tutto il servizio e la condivida con i singoli direttori delle farmacie. Ciò appare tanto più consigliabile là dove il servizio farmaceutico ha il complemento in laboratori galenici o chimici; questi sono i fornitori delle farmacie

costituenti il complesso del servizio, e la collaborazione fra i chimici ed i farmacisti nella preparazione e nella distribuzione dei farmaci deve trovare nella legge una definizione di responsabilità che oggi, non soltanto sono incerte, ma escluse. Siccome non sarebbe giuridico attribuire responsabilità che non avessero fondamento nell'esercizio di un'attività personale estesa a tutto il campo cui si estende la responsabilità, appare necessario, se si vuole adeguare il diritto positivo a queste nuove esigenze emergenti da situazioni di fatto nuove, generate da sviluppi non prevedibili al tempo cui risalgono le leggi vigenti, riformare le disposizioni sopra richiamate, del Testo Unico delle leggi sanitarie, per affermare che là dove Comuni od altri Enti pubblici, istituzioni di assistenza e di beneficenza, società cooperative e mutue di previdenza, siano titolari di più farmacie costituenti un'*azienda* unica, e tanto più dove questa comprende laboratori galenici o chimici, il servizio farmaceutico deve avere un soprintendente tecnico che diriga l'esercizio delle farmacie e dei laboratori e condivida la responsabilità dei singoli direttori di farmacie; là dove si tratti di poche farmacie, l'incarico potrebbe essere affidato ad uno dei direttori delle farmacie componenti il complesso aziendale.

Il Testo Unico delle leggi sanitarie contiene norme precise che possono servire per la nomina del farmacista cui affidare la carica o l'incarico di soprintendere ai servizi complessi cui appare necessario provvedere.

Non deve attenuare la sensibilità a questa esigenza la considerazione di un sovraccarico di funzioni o di spese; questo appare più ipotetico che reale, perchè, effettivamente è inconcepibile un servizio complesso di assistenza farmaceutica con laboratori centrali che collaborano alla preparazione dei farmaci con le singole farmacie e fanno larga distribuzione di preparati galenici a farmacie anche non appartenenti all'*azienda*, che non abbia un responsabile scientificamente e professionalmente qualificato per soprintendere al servizio, assumendone la responsabilità. Questa deve essere attribuita ad un farmacista, per le considerazioni sopra esposte. Ma per

soddisfare con una norma giuridica siffatta esigenza, non si vede modo più semplice e più conforme a sano criterio legislativo, fuori di una aggiunta all'articolo 372 del Testo Unico delle leggi sanitarie.

Però il compito del relatore su di un disegno di legge non è già quello di interpretare il proposito di chi l'ha proposto e neanche quello di trasferire tale proposito in campo estraneo a quello dove si è svolta l'attività del proponente, onde il relatore, non ha che da richiamare i rilievi fatti sul testo del disegno di legge, per concludere ch'esso è da respingere per i motivi già enunciati. Si aggiunge una considerazione: che in quanto il disegno ha il fine di emendare la legge vigente sull'as-

sunzione diretta di pubblici servizi da parte dei Comuni, la Commissione ritiene di non poterlo approvare; in quanto si fosse proposto il fine di fare corrispondere l'organizzazione del servizio farmaceutico nelle aziende complesse di più farmacie, alle esigenze tecniche ed alle responsabilità professionali dell'arte farmaceutica nell'assistenza sanitaria, la Commissione rileva che il disegno in esame non raggiunge lo scopo che i proponenti avessero avuto il proposito di conseguire.

Per tutti i motivi sopra svolti la Commissione propone al Senato di non approvare il disegno di legge.

SACCO, *relatore.*

#### DISEGNO DI LEGGE

##### Art. 1.

Nelle aziende speciali per l'esercizio di farmacie, il direttore al quale deve essere affidata la direzione dell'azienda, a tenore dell'articolo 4 del testo unico 25 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie, deve essere un chimico-farmacista iscritto all'albo professionale.

##### Art. 2.

La deliberazione e l'atto di nomina e di sostituzione del direttore, di cui al precedente articolo, vengono fatti ed approvati secondo le norme del testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265.

##### Art. 3.

La presente legge entra in vigore dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.