

STUDIO ASSOCIATO BACIGALUPO - LUCIDI

Gustavo BACIGALUPO avvocato
Franco LUCIDI rag. comm.
Stefano LUCIDI avvocato
Giorgio BACIGALUPO cons. lavoro

Collaboratori

Monica LUCIDI dott. comm.
Roberto SANTORI dott. comm.
Marco PORRY P. dott. comm.
Gianluca CICALA dott. comm.
Stefano CIVITAREALE dott. comm.
Paolo M. LOPRESTI avvocato
Valerio T.SALIMBENI cons. lavoro
Valerio PULIERI cons. lavoro
Giovanna FRANCO avvocato



SEDIVA NEWS del 9 DICEMBRE 2010
www.sediva.it

IL "MOMENTO" DELLA FARMACIA - QUESITO

Vorremmo anche qualche vostra considerazione su questo momento così sofferto della farmacia di cui tutte le riviste di categoria stanno parlando.

Tra i tanti quesiti pervenuti su un tema giustamente dibattuto un po' dappertutto, abbiamo scelto questo per la sua sintesi estrema (quanto felice), ma se la "sofferenza" cui esso fa cenno attiene, come sembrerebbe, ad alcune obiettive incertezze sul piano giuridico ed economico che hanno finito per tradursi in una disagevole crisi anche identitaria ("galenica", "nuovi servizi", "fascia C", ecc.) abbastanza diffusa, a noi pare che "questo momento" stia ormai volgendo al termine perché, comunque la *farmacia* ne uscirà, dovremmo ben presto saperne fatalmente di più.

Si tratterà evidentemente di verificare, in particolare, quale *riordino* del servizio farmaceutico scaturirà da questo pigia pigia di forze e gruppi di pressione spesso contrapposti (farmacie, parafarmacie, farmacisti titolari, farmacisti non titolari, grande ma anche media e piccola distribuzione, consumatori), ma, sempreché la fine eventualmente anticipata di questa Legislatura non blocchi parecchio di quel che ora bolle in pentola, non riusciamo personalmente a immaginare nessuna svolta epocale, che invece qualcuno - forse un po' troppo fatalista, o forse più avveduto e concreto di noi - sembra temere fortemente.

Certo, l'Antitrust ha alzato sempre più il tiro, perché, dopo aver ripetutamente auspicato puntelli di salvaguardia per la *parafarmacia*, spinge oggi decisamente verso un rapido suo accostamento alla *farmacia* (con gli argomenti non più che suggestivi, che tutti conoscono) e anche, da ultimo, per una magari meno rapida *liberalizzazione* (sotto molteplici aspetti) di quest'ultima; e più o meno nella stessa direzione si muovono "Mister Prezzi" (secondo cui, ad esempio, la formula-Ikea della "felicità a prezzi contenuti" può andar bene anche per i farmaci di "fascia C" ...), qualche associazione di secondo piano del settore e anche alcuni illustri opinionisti peraltro di matrice politica ben definita.

Senonché, "...l'esercizio farmaceutico non può essere considerato alla stregua di un commercio qualsivoglia ed esige invece un regime speciale adattato alla peculiare natura e finalità di esso, e questo regime non può essere che quello della limitazione, quale che sia l'apparente seduzione che i principi della libertà commerciale possano esercitare per indurre l'applicazione di essi all'esercizio della farmacia e per quanto possa dispiacere che vi si rinunzi...".

Cioè, "...la farmacia razionalmente ordinata non può ammettere altro regime, sotto pena di danni ed inconvenienti gravissimi di cui stiamo facendo l'esperimento...", e del resto "...le ragioni addotte a giustificare la libertà di esercizio della farmacia da parte dei sostenitori di essa, si riassumono e si compendiano in un unico argomento: quello dei benefizi della libera concorrenza

commerciale”, mentre “...la farmacia, anche se si voglia astrarre dal fondamento scientifico o dal fine sanitario di essa e considerarla esclusivamente come un commercio, ha per oggetto una categoria di merci il cui consumo non è in alcun modo collegato con il livello dei prezzi e che rimane forzatamente limitato perché in correlazione al numero dei malati, che non varia certo col variare del costo dei medicinali”.

E, “...fino a che l’interesse supremo della collettività esigerà che la preparazione e la distribuzione dei medicinali siano astretti a tante cautele, a tanta assenza di libertà di movimento o di azione, e subordinate a tante azioni civili e penali, lo stesso interesse deve esigere che la stessa posizione del farmacista sia non solo socialmente, ma anche economicamente, tale da consentirgli una condizione di esistenza che lo compensi dei sacrifici che gli si richiedono. Altrimenti il farmacista, stretto dal pungolo della concorrenza e dalle necessità della vita, si vedrà costantemente messo nell’alternativa dolorosa di scegliere tra il dovere professionale e la salvezza della propria fortuna...”.

Inoltre, “se simile affermazione fosse vera (quella “per cui il farmacista odierno già si è ridotto, e sempre più si ridurrà, alle funzioni della semplice rivendita”), essa dovrebbe logicamente condurre alla soppressione pura e semplice della farmacia, del farmacista e delle scuole universitarie, e dovrebbe far considerare quale ingombrante fardello le disposizioni che attualmente disciplinano con tanta severità lo smercio dei medicinali”. Ben diversamente, “le ragioni della pubblica tutela sanitaria che hanno creato la farmacia, elevandola a dignità di scienza, permangono pur oggi in tutto il loro valore quale che sia il progresso avvenuto nella preparazione dei prodotti chimici e delle materie prime. Queste ragioni si sono anzi accresciute con l’incessante perfezionarsi e specializzarsi della tecnica professionale e col continuo incremento delle sostanze curative, che si sono venute e si vengono introducendo nella terapia”.

Insomma, “è indispensabile di rialzare ed assicurare la sorte dei farmacisti in guisa che il servizio riesca dovunque egualmente buono e soddisfacente. Il solo regime atto a conseguire simili risultati è il regime della limitazione che è anche il solo che si addica alla speciale natura dell’esercizio farmaceutico, che non può essere sottomesso all’azione della libera concorrenza commerciale, senza danno della pubblica incolumità”.

Abbiamo virgolettato soltanto alcune (e confidando di aver estratto le più significative) delle splendide affermazioni con cui Giovanni Giolitti illustrava alla Camera la sua fondamentale legge del 1913 sui cui principi (nonostante il processo di costruzione di una “sanità pubblica” fosse allora solo agli inizi) è ancor oggi in buona parte imperniato il nostro sistema farmacia, che avrà pure cent’anni di vita ma non ne dimostra più di qualcuno e anzi quei discorsi sembrano scritti qualche ora fa.

Anche il nostro legislatore ha infatti mostrato sinora di pensarla sostanzialmente così, intervenendo su quell’antico tessuto normativo - nel corso di questo lungo periodo - sempre con grande parsimonia, evitando accuratamente di farsi ingolosire dalla voglia di rivoluzioni culturali e curandosi più che altro di adattare via via le disposizioni scritte alle istanze di nuova formazione e soprattutto ai principi socio-economici di nuova affermazione: questo vale ovviamente per il TU. del ’34, ma anche per la grande riforma del ’68 o l’importante riordino del ’91, e però, se guardiamo bene, vale in fondo anche per i decreti *Storace* e *Bersani*, nonostante il *vulnus* formalmente inferto alla sacralità degli artt. 122 e 125 del TU..

Sulla stessa lunghezza d’onda, come accennato, sembra però muoversi anche il legislatore contemporaneo, sia parlamentare che governativo (che di questi tempi è sicuramente molto più intraprendente dell’altro), che nulla fa pensare - e anzi i provvedimenti sui “nuovi servizi”, ma anche altre cose, avallano l’idea contraria - possa rendersi disponibile a rovesciare una volta per tutte ed in un sol colpo il tavolo, lasciandosi pertanto suggestionare da ipotesi (oscuire nella formazione come nell’attuazione) di *libero esercizio* “tout court”, o anche di *libero esercizio* “condizionato”, della *farmacia*; senza contare, per

restare nel giardino di casa nostra, che la *farmacia italiana* continua imperterrita a occupare inattaccabilmente il primo posto nella graduatoria di gradimento dei servizi pubblici e privati da parte della *collettività* e la *collettività*, non dimentichiamolo, costituisce da sempre l'area pressoché esclusiva di riferimento per i legislatori di tutti i paesi democratici del mondo.

Ma premono per una conferma delle linee portanti dell'odierno servizio farmaceutico anche due recenti decisioni della Corte Costituzionale (sull'art. 104 TU. e sulla legge pugliese), che - andando persino oltre i suoi stessi precedenti - appaiono addirittura "integraliste" nella difesa del nostro sistema, come pure le non meno significative pronunce della Corte europea di giustizia; e se teniamo conto dell'inequivoco pensiero espresso dai due massimi organi giurisdizionali sul versante, rispettivamente, interno e comunitario, è difficile credere che un qualsiasi "*legislatore di riordino*" possa avvertire l'esigenza di scuotere addirittura dalle fondamenta l'assetto normativo vigente.

Potremo perciò forse assistere a qualche farmacia istituita in soprannumero in aeroporti, porti, centri commerciali, ecc. (come prevede una legge toscana di assai dubbia costituzionalità), o a un maxi-concorso bandito "a stralcio" (per l'assegnazione delle quasi 1000 sedi farmaceutiche incredibilmente tuttora inassegnate), o alla creazione di un terzo binario di vendite di farmaci (non parliamo, beninteso, dell'introduzione della "farmacia non convenzionata", ma dell'individuazione di *sof* - farmaci vendibili senza l'obbligo dell'assistenza del farmacista - commerciabili liberamente quasi da chiunque), o all'affievolimento dell'immarcescibile (?) vetero-rigore delle norme anche regionali in materia di "orari" e "turni" delle farmacie (ma per noi i tempi sarebbero francamente più che maturi...), o alla unificazione dei due odierni rapporti-limite demografici nell'unico *quorum* 1:4000 (o qualcosa del genere), ovvero, infine, all'accoglimento di talune delle altre proposte di puro ammodernamento che leggiamo nei vari disegni di legge accorpati al ddl. Gasparri-Tomassini; ma, ricordato tutto questo, non riusciamo a pensare a novità che vadano molto più in là.

E poi, questi benedetti "nuovi servizi" - tenacemente voluti a tutti i livelli (anche se le regioni hanno individuato nei provvedimenti statali eccessive, sia per numero che per qualità, disposizioni di dettaglio) - non sono ormai lontanissimi dal decollo, e la stessa modifica dell'art. 102 del TU. San. dice parecchio su quale sia o possa rivelarsi il ruolo della "nuova farmacia" che si va profilando; sappiamo bene che l'ineludibile *imprimatur* della nuova Convenzione (con la previsione del modo di remunerazione dei "nuovi servizi", del nuovo modo di remunerazione del farmaco ceduto al SSN, di garanzie per i pagamenti delle forniture, ecc.) ancora non c'è, ma, "sofferto" (come dice il quesito) finché si vuole, non dovrebbe tardare più di tanto e sarà verosimilmente un via libera "algebricamente" soddisfacente per le farmacie, a premiare in questo senso anche il lavoro svolto con passione e competenza dalla Federfarma e dalla Fofi.

Il solo motivo di timori e/o incertezze, in definitiva, può derivare dagli scenari politici, perché notoriamente le leggi, come l'*indirizzo politico* in generale, sono opera della famosa *classe dirigente* (o, se si preferisce, *politicamente dominante*) che quindi potrà essere quella di oggi o quella di ieri, ma potrà anche affermarsene una perfettamente nuova di zecca, come tale forse diversamente sensibile dinanzi a taluni o a talaltri interessi e/o gruppi di settore ma in ogni caso capace di scelte al momento non del tutto prevedibili o, chissà, del tutto imprevedibili.

(g.bacigalupo)