

A piccoli passi verso al rimozione dei vincoli sulle farmacie

due aspetti importanti della Segnalazione AS301 dell'AGCM

Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno (CERM)

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato torna a occuparsi di distribuzione dei farmaci, con una Segnalazione (la AS301 del 1° Febbraio 2007, in allegato) in cui si invitano i Legislatori regionali (cui spetta la competenza sulla materia) a rimuovere i vincoli su giorni/orari di apertura delle farmacie; in particolare:

- l'orario massimo di apertura nel giorno e nella settimana;
- il numero minimo di giorni di chiusura per ferie annuali;
- l'obbligo di chiusura nei giorni festivi;
- l'obbligo di uniformità degli orari di apertura, a livello regionale o comunale;
- il potere di intervento (riconosciuto dalle regioni) delle rappresentanze dei farmacisti nel processo legislativo riguardante modifiche ai suddetti aspetti.

A più riprese, negli scorsi anni, l'AGCM è intervenuta sollecitando l'abolizione della pianta organica e la modifica di qualsiasi tetto all'allargamento dell'offerta in vincoli di presenza minima sul territorio, dai quali far discendere l'obbligo per i Comuni di avviare farmacie pubbliche nelle aree non coperte o scarsamente coperte.

Di fronte ad una richiesta su cui CERM ha più volte espresso posizione favorevole [\[1\]](#), l'ultima Segnalazione si distingue per due elementi a nostro giudizio importanti:

- 1) essa arriva su impulso delle richieste che all'AGCM sono pervenute da numerosi titolari di farmacia (da *insider*);
- 2) in essa l'AGCM distingue la "natura" giuridica del suo intervento rispetto a quello della Corte Costituzionale (Sentenza n. 27 del 4 Febbraio 2003).

Udite udite: i farmacisti che chiedono più "mercato"

Dopo la liberalizzazione della vendita dei farmaci SOP (senza obbligo di prescrizione) attraverso la grande distribuzione organizzata [\[2\]](#), alcuni titolari di farmacia lamentano l'impossibilità di competere "sullo stesso piano" proprio a causa dei limiti di operatività posti dalla corporazione.

L'apertura al mercato dei farmaci senza obbligo di prescrizione, che molti *Partner* Europei già da tempo commercializzano al di fuori delle farmacie [\[3\]](#) e per i quali la Corte di Giustizia Europea (2003) ha dato assenso alla vendita via *internet* [\[4\]](#), sta determinando una breccia all'interno della corporazione.

Bene ha fatto l'AGCM a raccogliere questi segnali. Una volta rotta l'impermeabilità della corporazione, l'allargamento dell'offerta e il riconoscimento dell'iniziativa imprenditoriale individuale diventano più facili. Un'"aria nuova" che sarà preziosa per le riforme future.

Una relazione da perfezionare: l'AGCM e la Corte Costituzionale

L'AGCM sottolinea come l'intervento sia in apparente contrasto con una precedente Sentenza della Corte Costituzionale, ma spiega anche come questa scelta avvenga alla luce del contesto normativo creato con la liberalizzazione dei SOP e delle nuove dinamiche di settore/mercato che ne scaturiscono. Quello del rapporto tra AGCM e Corte è un tema di rilievo, su cui CERM si è pronunciato durante lo scorso anno [5].

La Corte adotta un punto di vista "di diritto", di valutazione della coerenza interna della normativa e della sua reale rispondenza alle finalità del Legislatore. Per questo motivo, la Corte non mette in discussione una posizione assunta dal Legislatore anni fa (quando il sistema delle Autorità indipendenti non esisteva), ossia il fatto che la concorrenza tra farmacisti/farmacie possa ripercuotersi sulla qualità dell'offerta (è il "*Ritenuto in fatto*" che apre la Sentenza), e considera la liberalizzazione degli orari di apertura e la rimozione della pianta organica tra i fattori che potrebbero incidere in negativo sullo svolgimento del servizio pubblico.

Dal canto proprio, l'AGCM adotta un punto di vista "di merito": valuta la normativa vigente con la "lente" dell'economia e, ridiscutendola nel suo complesso, considera gli scenari regolatori alternativi e le dinamiche di settore/mercato che da essi potrebbero discendere.

Bene ha fatto l'AGCM a mettere in discussione il postulato secondo cui l'allargamento dell'offerta contrasterebbe *tout court* con lo svolgimento del servizio pubblico e la tutela della salute dei cittadini. Basti pensare che circa l'80 per cento dei Comuni italiani sono serviti da una sola farmacia; o che, a fronte di 30 mila farmacisti abilitati, l'offerta è "artificialmente compressa" a 16 mila farmacie (AS144 del 1998, cfr. www.agcm.it).

Per il futuro, l'auspicio è quello di una convergenza e di un raccordo tra Corte e AGCM, per decisioni solide nel "diritto" e nel "merito" [5].

3 Febbraio 2007

NOTE

[1] Cfr. per esempio:

"Il profilo e il livello dei margini di ricavo per la distribuzione dei farmaci rimborsabili" (Nota CERM n. 7-05);

"Per il confronto dei margini di ricavo effettivo nella distribuzione al dettaglio dei farmaci rimborsabili: alcuni commenti sul metodo" (Nota CERM n. 6-05);

"I margini di ricavo della distribuzione sui farmaci rimborsabili - Un confronto della normativa in Italia, Francia, Germania e Spagna" (Nota CERM n. 5-05);

"Il decreto sui prezzi dei farmaci di fascia "C" alla luce dell'attività di segnalazione dell'AGCM" (Nota CERM n. 4-05);

"Spunti di riflessione sulla liberalizzazione della distribuzione dei farmaci"
([http://www.cermlab.it/ documents/Scaletta13122005.pdf](http://www.cermlab.it/documents/Scaletta13122005.pdf)).

[2] Previa costituzione di un *corner* "farmacia" sotto la supervisione di un farmacista abilitato. La liberalizzazione è frutto del cosiddetto decreto "Bersani - 1".

[3] Cfr. presentazione del CERM al convegno *"Farmaci: per un mercato aperto, per abbassare i prezzi, per un consumo consapevole"* organizzato dall'Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori - COOP:
[http://www.cermlab.it/ documents/Presentazione13122005.pdf](http://www.cermlab.it/documents/Presentazione13122005.pdf).

[4] Purché le funzionalità *on-line* prevedano un passaggio informativo obbligatorio.

[5] Cfr. *"Distribuzione dei farmaci, tutela della salute e diritti soggettivi"* (Nota CERM n. 1-06).