

Segnalazione / Parere

VINCOLI RELATIVI ALL'ORARIO DI APERTURA DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI

DATI GENERALI	
<i>articolo</i> (L.287/90)	21-Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo
<i>rif</i>	AS381
<i>decisione</i>	01/02/2007
<i>invio</i>	01/02/2007
PUBBLICAZIONE	
<i>bollettino n.</i>	3/2007
SEGNALAZIONE/PARERE	
<i>mercato</i>	(523) Commercio al dettaglio di prodotti farmaceutici, medicali, di cosmetici e di articoli di profumeria (G) COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO
<i>destinatari</i>	Senato della Repubblica Camera dei Deputati Presidenza del Consiglio dei Ministri Ministro della salute Ministro per lo Sviluppo Economico Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano Presidenti delle Giunte Regionali Presidenti dei Consigli Regionali Presidenti delle Giunte Regionali di Trento e Bolzano Presidenti dei Consigli Regionali di Trento e Bolzano

▼ Testo Segnalazione/Parere

Nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato intende formulare alcune osservazioni in merito ai vincoli relativi all'attività delle farmacie concernenti l'apertura al pubblico degli esercizi farmaceutici e presenti nella gran parte delle leggi regionali che disciplinano tale materia.

Detti vincoli riguardano: *i)* l'orario di apertura massimo quotidiano o settimanale di ogni esercizio, *ii)* il limite minimo di giorni di chiusura per ferie annuali, *iii)* l'imposizione della chiusura domenicale o per festività, *iv)* l'uniformità degli orari di apertura *[Si vedano, a titolo esemplificativo, le legislazioni delle Regioni Liguria, Lombardia e Lazio.]*.

Inoltre, numerose leggi regionali riconoscono agli organismi rappresentativi dei farmacisti poteri di intervento sulle decisioni delle amministrazioni competenti relative alle questioni indicate *[E' il caso, ad esempio, delle leggi regionali di Lombardia, Veneto e Lazio.]*.

L'Autorità ha in più occasioni espresso l'auspicio di una maggiore considerazione delle esigenze di promozione della concorrenza in relazione ai suddetti aspetti della regolamentazione dell'attività delle farmacie. Tali sollecitazioni sono state formulate nell'indagine conoscitiva sugli *Ordini e Collegi Professionali* del 1997 *[Cfr. Indagine conoscitiva IC 15, del 9 ottobre 1997, in Bollettino n. 42/1997.]*, nella segnalazione sulla *Regolamentazione degli esercizi farmaceutici* del 1998 *[Cfr. segnalazione AS 144, del 18 giugno 1998, in Bollettino n. 23/1998.]* e nella segnalazione sulla *Regolamentazione degli orari e turni delle farmacie* del 2000 *[Cfr. segnalazione AS 194, del 17 febbraio*

2000, in *Bollettino n. 7/2000.*].

In tali interventi si era evidenziato che, se appaiono giustificati orari e turni minimi di vendita, in quanto tesi ad assicurare l'obiettivo di interesse pubblico della piena reperibilità dei prodotti farmaceutici, i vincoli che impediscono ai farmacisti di prestare i propri servizi oltre detti orari e turni minimi appaiono restringere ingiustificatamente la concorrenza tra farmacie. La preclusione ai farmacisti della facoltà di prestare il servizio al di là degli orari e turni minimi prefissati costituisce un ostacolo all'adozione di strategie differenziate a seconda delle caratteristiche della domanda nell'ambito territoriale di ubicazione delle singole farmacie e, quindi, all'ampliamento dell'offerta a beneficio dei consumatori.

L'Autorità è consapevole che sulle questioni in esame è successivamente intervenuta la Corte Costituzionale ritenendo che i vincoli di cui trattasi sottendono la volontà del legislatore di salvaguardare la distribuzione capillare delle farmacie e, conseguentemente, di garantire l'obiettivo di interesse pubblico di accesso ai farmaci *[Cfr. Sentenza della Corte Costituzionale del 4 febbraio 2003, n. 27.]*.

L'Autorità osserva, al riguardo, che i recenti mutamenti del contesto normativo, successivi alla citata sentenza, consentono un ripensamento della disciplina in esame.

Con legge n. 248/06 di conversione del decreto legge n. 223/2006, il legislatore nazionale ha, infatti, espresso la necessità di promuovere la concorrenza nell'attività di distribuzione al dettaglio dei farmaci. L'articolo 5 prevede la possibilità di vendita dei farmaci senza obbligo di prescrizione (SOP) da parte di esercizi commerciali diversi dalle farmacie, purché dotati di un apposito reparto e dell'assistenza di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo Ordine.

L'articolo 1 della stessa legge stabilisce che le disposizioni in essa contenute mirano a garantire il rispetto del principio costituzionalmente garantito della tutela della concorrenza e a rafforzare la libertà di scelta del cittadino-consumatore, espressamente enunciando la volontà del legislatore di assicurare, a tal fine, l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri espressi dall'Autorità nelle materie su cui la legge medesima interviene.

Peraltro, la nota esplicativa diramata dal Ministero dello Sviluppo Economico all'indomani dell'adozione del decreto-legge, dà espressamente conto degli interventi dell'Autorità presi in esame ai fini della redazione delle disposizioni del decreto. Per quanto attiene al settore farmaceutico viene richiamata esplicitamente la segnalazione del 18 giugno 1998 sopra citata. L'ingresso sul mercato di nuovi operatori, consentito dalle recenti modifiche normative, ha fatto avvertire a numerosi titolari di farmacia l'esigenza di disporre di maggiore libertà nel compimento delle proprie scelte commerciali, anche in termini di orari di apertura, turni, ferie, ecc., come testimoniato da numerose sollecitazioni fatte pervenire all'Autorità da parte di titolari di farmacie.

Le predette modifiche normative appaiono informate al principio per cui l'obiettivo di tutelare la salute dei cittadini, cui anche fa riferimento la summenzionata sentenza costituzionale, non è incompatibile con più elevati livelli di concorrenza nella vendita al dettaglio dei farmaci. Ed infatti, con le disposizioni sopra citate della legge 248/06, il legislatore ha introdotto elementi di concorrenzialità nel settore (la vendita dei farmaci SOP fuori canale) assai più significativi di quelli che deriverebbero dalla sola liberalizzazione degli orari.

Sulla base delle considerazioni che precedono, l'Autorità ritiene di dover evidenziare, oggi ancora più che in passato, che i vincoli posti dalle normative regionali in esame non soddisfano i requisiti della necessità e proporzionalità.

Sotto il profilo della necessità, la circostanza che alcune Regioni si siano determinate ad assicurare maggiore libertà di scelta ai titolari di farmacia in tema di orari e turni dimostra la compatibilità della maggiore liberalizzazione dell'attività delle farmacie con l'obiettivo di garantire la permanenza sul mercato di un numero minimo di farmacie nelle diverse aree territoriali *[Si tratta di Regioni che, in diversa misura, hanno compiuto scelte di liberalizzazione; tra queste, le Regioni Toscana, Valle d'Aosta, Emilia Romagna.]*; nello stesso senso depongono le previsioni di alcune leggi regionali, secondo cui i Sindaci o le ASL, dietro specifica richiesta del titolare di farmacia, possono discrezionalmente derogare a tali vincoli *[Cfr., ad esempio, le leggi regionali di Veneto ed Umbria.]*. In merito alla proporzionalità dei vincoli, si rileva che l'obiettivo di garantire la presenza capillare delle farmacie si presta ad essere parimenti realizzato mediante il pieno sfruttamento delle opportunità di crescita imprenditoriale di cui dispongono le farmacie nello svolgimento delle attività non soggette a regolamentazione e, in generale, ricorrendo agli strumenti volti al miglior soddisfacimento della domanda (ad esempio, sconti sui farmaci da banco e sui

parafarmaci, miglioramento dell'assistenza nella vendita dei farmaci etici, promozione dell'uso dei generici, offerta di servizi aggiuntivi alla clientela anche volti a facilitare l'accesso al SSN). I vincoli di cui si discute risultano, infine, discriminatori, atteso che impediscono alle farmacie di operare "ad armi pari" rispetto ai nuovi operatori autorizzati dalla legge n. 248/06 alla vendita di farmaci.

In definitiva, paradossalmente, la disciplina che solo ieri, nel garantire la capillarità della distribuzione di farmaci sull'intero territorio nazionale, finiva altresì per "proteggere" le farmacie dalla concorrenza reciproca, oggi limita fortemente la capacità delle farmacie di replicare alle pressioni concorrenziali esercitate dagli altri canali di distribuzione dei farmaci SOP e di prodotti parafarmaceutici. In altri termini, nel nuovo quadro regolamentare, i limiti massimi all'apertura delle farmacie rischiano di mettere in discussione la permanenza sul mercato degli esercizi farmaceutici maggiormente soggetti alla concorrenza nascente e, quindi, la stessa capillarità della rete che tramite la disciplina in tema di turni e orari si era inteso tutelare.

L'evoluzione in atto nel mercato non è, quindi, più compatibile con posizioni volte al mantenimento dello *status quo* ma indirizza piuttosto le farmacie ad intraprendere nuove strategie imprenditoriali idonee sempre più a valorizzare le specificità proprie dell'esercizio farmaceutico.

Ulteriori elementi di problematicità si rinvencono nelle previsioni contenute in un numero significativo di leggi regionali volte a riconoscere competenze più o meno incisive (segnatamente, di tipo consultivo o decisionale) agli organismi esponenziali dei farmacisti nel definire i limiti massimi di apertura al pubblico delle farmacie e le relative deroghe. La circostanza che il compito di decidere su iniziative di tipo economico dei farmacisti sia attribuito alle stesse associazioni di imprese che rappresentano i farmacisti pone evidenti problemi sotto il profilo della tutela della concorrenza. La loro natura di associazioni di imprese comporta il rischio che le decisioni in tema di orari, turni, ferie ecc. possano essere finalizzate ad uniformare l'attività degli associati ed a precludere autonome iniziative imprenditoriali del singolo farmacista.

Con specifico riferimento alle deroghe, si deve aggiungere che gli organi di tali organismi rappresentativi che assumono decisioni al riguardo sono composti da farmacisti che operano in concorrenza con il farmacista richiedente la deroga; i membri di tali organi possono, pertanto, avere interessi contrari a quelli del concorrente sulla cui richiesta sono chiamati a pronunciarsi. Ne consegue che interventi regolatori, già di per sé ingiustificatamente restrittivi, appaiono ancor più inconciliabili con le esigenze di interesse pubblico di tutela della concorrenza ove si realizzano per effetto di prese di posizione più o meno vincolanti degli organismi rappresentativi dei soggetti regolati, dando così luogo ad un'ingiustificata deroga di pubblici poteri ad operatori privati.

In conclusione, l'Autorità, nel ribadire quanto già espresso in passato, auspica che i legislatori regionali si determinino a:

- eliminare il limite di ore massime per l'apertura giornaliera o settimanale, estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa;
- eliminare i giorni di chiusura obbligatoria domenicale, per festività e infrasettimanale;
- eliminare il limite minimo di ferie annuali;
- eliminare l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di uniformità negli orari di apertura;
- evitare, in ogni caso, che le decisioni assunte in materia dalle amministrazioni locali siano condizionate da interventi degli organismi rappresentativi dei farmacisti.

L'Autorità ha il compito istituzionale di perseguire l'interesse pubblico di tutela della concorrenza e ritiene, pertanto, doveroso dare il proprio contributo alla realizzazione di un equilibrato contemperamento tra il suddetto interesse e quello di tutela della salute, nella fattispecie del pieno accesso ai farmaci da parte dei consumatori ed auspica, in tale ottica, che i soggetti in indirizzo tengano conto delle considerazioni di ordine concorrenziale sopra rappresentate.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà