

2.2.6 Farmacie comunali

Evoluzione del quadro normativo e contrattuale

Il servizio offerto dalle farmacie comunali presenta alcune peculiarità, in primo luogo connesse al tradizionale regime speciale dell'esercizio delle stesse. Al riguardo, alcune ricostruzioni dottrinali hanno evidenziato una duplice vocazione del servizio farmaceutico come servizio pubblico e servizio sociale:

- servizio pubblico, in quanto l'erogazione dell'assistenza farmaceutica è preordinata - quale fase dell'assistenza sanitaria in genere - alla tutela della salute, e le farmacie rientrano tra gli strumenti di cui le ASL si avvalgono per l'esercizio dei compiti di servizio pubblico loro assegnato;
- servizio sociale, in quanto caratterizzato dall'essere rivolto a rendere prestazioni con particolare attenzione alla persona, connotandosi per la individualizzazione e la personalizzazione degli interventi.

Il numero complessivo delle farmacie (comunali e private), la dislocazione delle singole sedi e la zona di perimetrazione di ciascuna di esse, è stata oggetto di programmazione a mezzo di una pianta organica di ciascun comune ai sensi dell'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, la cui formazione e revisione è di competenza regionale. Il numero delle autorizzazioni fu stabilito in modo che vi fosse una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e una ogni 4.000 abitanti negli altri comuni, ma l'art. 11 del DL 24 gennaio 2012, n. 1, convertito e notevolmente modificato nella L. 24 marzo 2012 n. 27 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" (di seguito, L. 27/2012 o "decreto liberalizzazioni") prevede che il numero di autorizzazioni aumenti a una ogni 3.300 abitanti, e che la popolazione eccedente consenta l'apertura di un'ulteriore farmacia, qualora sia superiore al 50% del parametro stesso (ovvero 1.650 abitanti). La normativa di settore, dettata dalla L. 362/1991, prevede che le farmacie comunali siano gestite dall'Ente locale secondo le formule organizzative indicate dalla normativa generale sui servizi pubblici, con le sole precisazioni derivanti dalla specificità del settore per quanto riguarda l'istituto dell'esternalizzazione, nonché la possibile composizione della compagine societaria. Il decreto liberalizzazioni ha confermato l'esclusione delle farmacie comunali dalla nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Per quanto riguarda Roma Capitale, con DCC 5/1997 è stata approvata la trasformazione delle farmacie comunali da servizio in economia ad Azienda speciale denominata "Azienda Farmasociosanitaria Capitolina - Farmacap" (di seguito: Farmacap) e l'espletamento del servizio farmaceutico con la realizzazione di servizi istituzionali a carattere continuativo era stato inizialmente regolato da un Contratto di servizio, con durata pari a cinque anni, approvato con DGC 453/2000. Nel giugno 2003 il Dipartimento V del Comune di Roma aveva predisposto una nuova bozza di Contratto di servizio - sottoposto al parere dell'Agenzia - che tuttavia non è mai stato approvato dalla Giunta Comunale.

Organizzazione del servizio

Dal punto di vista organizzativo, con la DGCa 157/2012 la Giunta Capitolina ha approvato la revisione della pianta organica delle farmacie di Roma Capitale, prevedendo, rispetto alle 718 unità già presenti nella precedente pianta organica, 119 in più, arrivando dunque a 837 sedi farmaceutiche (ovvero una ogni 3.300 abitanti). Le farmacie previste dalla nuova pianta organica non sono ancora state materialmente aperte, in quanto non è ancora terminato il Concorso pubblico regionale straordinario per titoli per l'assegnazione delle

sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio nella Regione Lazio, approvato con la Determinazione 18 ottobre 2012, n. B07698.

A Roma, alla data attuale, le farmacie realmente aperte sono 713 (in luogo delle 718 previste dalla vecchia pianta organica), in quanto cinque sono sedi prelazionate Roma Capitale e per le quali non è stato possibile reperire sedi idonee.

Come si può notare dalla Tab. 2.2.6.1, l'offerta di sedi farmaceutiche rispetto al numero di abitanti è molto variabile, se infatti nei (ex) municipi V, VIII, X, XII, XIII, XV, XVIII, XIX e XX c'è meno di una farmacia ogni 4.000 abitanti, nei (ex) municipi II, III, IV, VI, VII, XI e XVI il valore di farmacie ogni 4.000 abitanti varia tra 1 e 1,5 e infine, nei (ex) municipi più centrali I e XVII il valore è notevolmente superiore all'obiettivo minimo fissato dalla legge¹.

Tavola 2.2.6.1 - Distribuzione territoriale e principali variabili delle farmacie nei municipi di Roma Capitale (2012)

Variabili cittadine			Farmacie nel 2012				
Municipi***	Residenti al 31-12-2010	Estensione territoriale (kmq)	Totali	di cui Farmacap	Farmacap su totali	Totali ogni 4.000 residenti	Totali ogni kmq
I	131.881	14,3	72	1	1,4%	2,2	5,0
II	123.094	13,7	44	0	-	1,4	3,2
III	52.584	5,9	20	0	-	1,5	3,4
IV	203.395	97,8	50	7*	14,0%	1,0	0,5
V	178.599	49,2	42	4	9,5%	0,9	0,9
VI	122.961	7,9	39	1	2,6%	1,3	4,9
VII	123.402	19,1	32	5*	15,6%	1,0	1,7
VIII	243.922	113,4	32	6*	18,8%	0,5	0,3
IX	126.690	8,1	45	1	2,2%	1,4	5,6
X	184.197	38,7	40	5*	12,5%	0,9	1,0
XI	135.420	47,3	35	1	2,9%	1,0	0,7
XII	175.925	183,2	34	3	8,8%	0,8	0,2
XIII	226.084	150,6	36	6*	16,7%	0,6	0,2
XV	152.700	70,9	33	2	6,1%	0,9	0,5
XVI	142.983	73,1	38	0	-	1,1	0,5
XVII	69.615	5,6	32	0	-	1,8	5,7
XVIII	137.633	68,7	29	2	6,9%	0,8	0,4
XIX	184.911	131,3	40	3	7,5%	0,9	0,3
XX	157.625	186,2	25	0	-	0,6	0,1
TOT	2.761.447**	1.285	718	47	6,5%	1,0	0,6

¹ La suddivisione amministrativa dei municipi è quella antecedente a quella determinata dal nuovo Statuto di Roma Capitale.

* Sono incluse nel computo anche le sedi Farmacap previste dalla vecchia pianta organica, ma ancora in attesa di apertura.
** I dati dei residenti a livello municipale hanno come fonte l'anagrafe comunale, mentre il totale indicato è quello Istat determinato alla fine del 2010, ossia quello che la legge indica debba essere utilizzato per il calcolo del numero di nuove farmacie da aprire. Il numero di abitanti residenti a Roma, secondo l'anagrafe, è di 2.873.621.

*** La suddivisione amministrativa tra municipi è quella precedente alle elezioni amministrative 2013, successivamente alle quali il numero di municipi a Roma è passato da 19 a 15.

Fonte: elaborazione Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale su dati Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute di Roma Capitale.

Per ciò che concerne il posizionamento delle farmacie comunali a Roma, si osserva che esso è il risultato di una stratificazione di politiche che di volta in volta hanno fissato specifici obiettivi di pubblico interesse da perseguire; emerge infatti che il posizionamento delle 43 sedi attualmente aperte è concentrato in prevalenza nella parte est della città in cui insistono quartieri densamente popolati e di estrazione popolare, ma sono presenti farmacie comunali anche in zone poco densamente popolate (come quelle prossime al GRA o quelle nei municipi ex XII ed ex XIII).

Probabilmente alcune di queste farmacie, aperte in passato in zone di nuova urbanizzazione, sono adesso inserite in quartieri dove coesistono con la presenza di farmacie private; in questi casi, sempre con l'obiettivo del perseguimento dell'interesse pubblico di migliorare l'accesso al farmaco e ai servizi derivati a tutti i cittadini, si potrebbe forse prendere in considerazione un trasferimento di licenza a titolo oneroso (es. la sede del primo municipio) e aperture in zone dove i farmacisti privati sono restii ad aprire nuove sedi.