

utilizzato da tutte le raffinerie per la commercializzazione del proprio prodotto e, quindi, risultava sufficiente a rimuovere le infrazioni riscontrate.

FELTAM-IMPRESA INDIVIDUALE

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della società Feltam Srl, controllata da Tamoil Italia Spa, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione, nel luglio 1996, di un impianto di distribuzione di carburante localizzato nella provincia di Frosinone. Conformemente a una consolidata prassi decisionale, l'Autorità ha osservato che l'acquisizione di un impianto di distribuzione di carburanti comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa e, come tale, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90. Essendo il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16 della legge n. 287/90, l'operazione era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva. Ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 19, comma 2, è stato osservato che l'operazione in esame riguardava una società facente parte del gruppo Tamoil, nei confronti del quale l'Autorità aveva già ripetutamente applicato sanzioni per il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione. In particolare, l'acquisizione in questione era stata effettuata dopo l'avvio di una prima istruttoria per il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva dell'acquisizione di impianti di distribuzione di carburanti. L'Autorità ha comminato a Feltam una sanzione pecuniaria nella misura di 6,3 milioni di lire.

PRODOTTI CHIMICI

OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA

Nel giugno 1997 l'Autorità aveva riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra diverse imprese operanti nel settore degli esplosivi da mina (Cheddite Italia Spa, Dinamite Dipharma Spa, Internazionale Esplosivi Srl, Mangiarotti Spa, Polverifici Benedetto Cocciuti Srl, Pravisani Spa, Sipe Nobel Srl, Sme Srl, Sorlini Srl).

Tali imprese, attraverso la costituzione e il funzionamento di un'apposita società, denominata Italesplosivi, avevano posto in essere un cartello che aveva consentito loro di operare sul mercato in maniera unitaria, attraverso il coordinamento delle politiche produttive e l'unificazione delle politiche commerciali. Nella decisione relativa all'intesa, l'Autorità, oltre a comminare sanzioni pecuniarie, aveva ordinato alle imprese di cessare dalla continuazione delle pratiche volte alla ripartizione del mercato e alla fissazione dei prezzi degli esplosivi per uso civile e di trasmettere, entro il termine di novanta giorni dalla data di notifica del provvedimento, una apposita relazione sulle misure adottate per rimuovere le infrazioni contestate. Le parti, tuttavia, non hanno prospettato soluzioni idonee a ottemperare all'ordine di cessare i comportamenti contrari alla normativa a tutela della concorrenza e del mercato e, pertanto, l'Autorità, nel marzo 1998, ha deliberato l'avvio di un procedimento per inottemperanza, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90.

Nel corso del procedimento istruttorio, le imprese non hanno mostrato alcuna volontà di ottemperare, non proponendo soluzioni alternative a quella oggetto di censura nel provvedimento del giugno 1997. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha deliberato, nel novembre 1998, di comminare un'ulteriore sanzione pecuniaria, limitandola al minimo edittale, pari al doppio della sanzione applicata nel giugno 1997, per un ammontare complessivo di 2722,5 milioni di lire.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha svolto un'intensa attività di tutela e promozione della concorrenza nel settore farmaceutico. Tale attività si colloca nel contesto della relativamente recente liberalizzazione, avvenuta a fine 1995, del prezzo dei farmaci di fascia C, per i quali non è previsto alcun rimborso pubblico (per i farmaci da banco, i prezzi sono liberi dal 1990). L'indagine conoscitiva sul settore farmaceutico conclusa dall'Autorità nel 1997⁷ aveva evidenziato che, nel biennio successivo alla liberalizzazione, il 50% delle specialità medicinali collocate in fascia C

⁷ Cfr. in particolare la sintesi delle conclusioni dell'indagine contenuta nella Relazione annuale dello scorso anno.

ha registrato aumenti di prezzo; il valore mediano degli incrementi di prezzo è stato del 17,4%. Inoltre, in diversi mercati gli incrementi nei prezzi hanno seguito andamenti identici. Ciò poneva in risalto come la liberalizzazione dei prezzi, pur rappresentando il necessario passo iniziale nella direzione di una maggiore competizione, non avesse in molti casi incentivato comportamenti concorrenziali da parte delle imprese e non avesse dunque portato al desiderato effetto positivo per i consumatori. Nell'analizzare le cause di tale risultato, l'Autorità ha sottolineato che si possono distinguere le responsabilità connesse ai comportamenti delle imprese da quelle derivanti da un quadro incompleto di liberalizzazione.

Sotto il primo profilo, nel corso dell'anno sono state riscontrate tre intese restrittive della concorrenza tra imprese farmaceutiche volte alla determinazione dei prezzi (BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI, ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE). E' stata inoltre avviata un'ulteriore istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, per accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte di Farmindustria (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE)⁸.

Per quanto concerne la regolamentazione, nel periodo sono stati effettuati due interventi di segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, volti a indicare modifiche della normativa che sarebbero funzionali a promuovere un assetto di mercato più conforme ai principi della concorrenza. La prima segnalazione riguarda le modalità di regolazione del prezzo dei farmaci di classe C e la seconda la disciplina dell'attività di vendita al dettaglio dei farmaci (DETERMINAZIONE DEL PREZZO DEI FARMACI; REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI).

Va infine menzionata un'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, volta a verificare l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (ALCON LABORATORIES-INNOVATION TECHNOLOGIES).

⁸ Al 31 marzo è in corso anche l'istruttoria SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER, avviata lo scorso anno in merito a una possibile intesa restrittiva della concorrenza.

ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato, nei confronti delle società Merck Sharp & Dohme Italia Spa, Neopharmed Spa, Istituto Gentili Spa, Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite Spa e Mediolanum Farmaceutici Spa, per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione agli andamenti paralleli dei prezzi di alcuni farmaci delle suddette società, collocati nella classe C. Tali farmaci sono a totale carico del paziente e in regime di libera determinazione del prezzo da parte delle imprese. In particolare, oggetto del procedimento istruttorio sono stati i farmaci a base di un principio attivo denominato simvastatina e indicati per la cura delle ipercolesterolemie.

Il brevetto relativo alla simvastatina è detenuto dalla società statunitense Merck & Co. Inc., che controlla in Italia le società Merck Sharp & Dohme Italia e Neopharmed. Tale società ha concluso una pluralità di contratti di licenza e di fornitura con Istituto Gentili, Sigmatau Industrie Farmaceutiche Riunite e Mediolanum Farmaceutici, in base ai quali queste imprese commercializzavano farmaci a base dello stesso principio attivo ma con una diversa denominazione commerciale. In virtù dell'esistenza di tali rapporti, il procedimento è stato esteso anche a Merck & Co. Inc. e ai rapporti di licenza, fornitura e collaborazione commerciale esistenti tra le imprese.

La pratica della commercializzazione, da parte di imprese diverse, di specialità medicinali merceologicamente identiche con nomi commerciali differenti, denominata *comarketing*, si è sviluppata alla fine degli anni Ottanta e risulta assai diffusa nell'industria farmaceutica italiana. In sintesi, tale pratica consente di utilizzare le forze di vendita di due o più imprese per la commercializzazione, con marchi distinti, di un medesimo prodotto. Per il licenziante e produttore del principio attivo l'obiettivo è quello di raggiungere la massima espansione delle vendite; questo obiettivo viene perseguito mediante la differenziazione dei nomi commerciali, la quale incentiva i vari licenziatari a impegnarsi nella promozione del prodotto presso i medici. Ne deriva che le imprese collegate da un rapporto di *comarketing* in linea di principio dovrebbero essere concorrenti tra loro, nonostante l'identità merceologica dei rispettivi prodotti, in relazione sia alle strategie di prezzo che a quelle relative all'attività promozionale.

Nel corso del procedimento istruttorio è emerso tuttavia che a partire dal luglio 1996, ovvero dal momento in cui a seguito di un intervento di riclassificazione dei farmaci interessati è stato liberalizzato il prezzo di vendita al pubblico della confezione da 20 compresse da 10mg di principio attivo⁹, tutte le imprese parti del procedimento hanno applicato a tali confezioni aumenti di prezzo esattamente di pari entità in modo quasi perfettamente contestuale.

L'Autorità ha osservato che le confezioni in classe C risultavano configurare un segmento distinto rispetto alle confezioni a base del medesimo principio attivo classificate in classe A, in relazione all'esistenza di due distinte tipologie di consumatori, l'una attenta al prezzo e con una elevata reattività alle variazioni di questo, l'altra invece con una minore sensibilità al prezzo e indirizzata solamente dalla prescrizione medica e dalla qualità/innovatività dei prodotti. In questo contesto, è stato ritenuto che le condotte riscontrate fossero riconducibili a una pratica concordata avente per oggetto la fissazione del prezzo delle confezioni in classe C. Oltre all'evidenza relativa ai parallelismi di prezzo dei farmaci in questione, gli elementi a supporto dell'individuazione di una pratica concordata sono stati l'esistenza di comunicazioni con le quali Merck Sharp & Dohme Italia annunciava preventivamente alle altre imprese la propria intenzione di aumentare il prezzo e contenenti l'invito ad adeguarsi, invito recepito dai destinatari, nonché l'impossibilità di spiegare le variazioni parallele dei prezzi con corrispondenti variazioni parallele dei costi.

La circostanza che le comunicazioni sugli aumenti di prezzo provenissero da una società controllata da quella titolare del brevetto sul principio attivo e fornitrice del medesimo ha reso necessario stabilire se tali comunicazioni fossero funzionali all'efficacia del rapporto verticale tra fornitore e distributore, ovvero avessero diversa natura, potendo anche integrare un'intesa fra imprese direttamente concorrenti. Al riguardo, è stato possibile escludere che le comunicazioni avessero natura di mere raccomandazioni di prezzo da parte del produttore nei confronti dei distributori, in quanto esse non erano finalizzate a limitare il prezzo di rivendita del prodotto da parte delle imprese distributrici, come generalmente avviene nei casi in cui il produttore non partecipa all'attività distributiva, bensì apparivano volte a eliminare il rischio di strategie di prezzo non uniformi fra imprese concorrenti nello stesso mercato. Le

⁹ Decreto legge 20 giugno 1996, n. 323, Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica.

comunicazioni avevano, infatti, lo scopo dichiarato di informare le altre imprese dell'intenzione di Merck Sharp & Dohme Italia di aumentare il prezzo, inducendole a procedere ad aumenti di prezzo contestuali e di identica entità e a realizzare in tal modo una pratica collusiva.

Una volta stabilito che i comportamenti delle imprese oggetto di istruttoria andavano analizzati come intesa orizzontale, l'Autorità ha ritenuto che la pratica concordata di fissazione congiunta dei prezzi delle confezioni in classe C costituisse un'intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Tale intesa ha avuto come effetto un aumento dei prezzi pari al 47% in soli dieci mesi ed è risultata consistente in quanto realizzata da imprese con una quota di mercato congiunta rilevante, pari al 67% per il segmento in classe C e al 63% nel più ampio mercato complessivo delle statine. Data la gravità del comportamento restrittivo accertato, l'Autorità ha inflitto sanzioni amministrative pecuniarie alle imprese, nella misura del 3% del fatturato relativo ai prodotti interessati, per un ammontare complessivo di 115 milioni di lire.

BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio aperto nei confronti delle società Byk Gulden Italia Spa e Istituto Gentili Spa in relazione ad andamenti paralleli nei prezzi di alcuni farmaci destinati alla cura di infezioni recidivanti dell'apparato respiratorio. Tali farmaci sono collocati nella classe di rimborso C e dunque sono a totale carico del paziente; il loro prezzo è liberamente determinato dalle imprese.

Sono numerosi gli elementi di somiglianza con il procedimento riguardante le imprese Istituto Gentili-Merck Sharp & Dohme Italia-Neopharmed-Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite-Mediolanum Farmaceutici. Anche nel caso in esame i prodotti oggetto dell'istruttoria si basavano sul medesimo principio attivo, in relazione al quale esiste un brevetto detenuto dalla società Laboratoires OM (ora OM Pharma); tale società aveva stipulato contratti di fornitura del principio attivo con le società Istituto Gentili e Byk Gulden Italia, che commercializzavano specialità medicinali a base di detto principio attivo con denominazioni commerciali diverse (*comarketing*). Nel caso di specie, tuttavia, l'impresa titolare del brevetto e produttrice del principio attivo, OM Pharma, non partecipava direttamente alla distribuzione del prodotto in Italia.

Dati i rapporti intercorrenti tra le varie imprese, il procedimento è stato esteso sotto il profilo soggettivo a Laboratoires OM e dal punto di vista oggettivo ai rapporti di fornitura e collaborazione commerciale. Inoltre, poiché l'Istituto Gentili aveva ceduto, successivamente ai comportamenti oggetto dell'indagine, il ramo di azienda relativa al prodotto in esame alla società Abiogen Pharma, il procedimento è stato esteso anche a tale società.

Sulla base delle evidenze raccolte è emerso che Istituto Gentili e Byk Gulden Italia dal gennaio 1996 al maggio 1997 hanno aumentato per quattro volte il prezzo delle specialità medicinali interessate. Tali variazioni risultano esattamente di pari entità e sono state poste in essere in due casi a partire dal medesimo giorno, in un caso in due giorni consecutivi e da ultimo con un intervallo di quindici giorni. L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti riscontrati fossero riconducibili a una pratica concordata avente per oggetto la fissazione del prezzo dei prodotti distribuiti in *comarketing*. Gli elementi a supporto di tale conclusione sono stati: l'evidenza sui parallelismi di prezzo dei farmaci in questione; l'esistenza di contatti, comunicazioni e discussioni aventi ad oggetto le politiche di prezzo delle due imprese; l'impossibilità di spiegare le variazioni parallele dei prezzi con corrispondenti variazioni parallele dei costi.

Tale pratica concordata è stata valutata come intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto ha avuto l'effetto di eliminare l'incertezza circa il reciproco comportamento delle due imprese, comportando il raggiungimento di un equilibrio dei prezzi diverso rispetto a quello che si sarebbe determinato in regime di concorrenza. L'intesa è risultata consistente in quanto realizzata dalle prime due imprese sul mercato, dotate congiuntamente di una quota di mercato pari al 36%.

Viceversa l'Autorità, pur riconoscendo che in generale il coordinamento tra imprese in *comarketing* al fine di definire in modo congiunto le strategie di commercializzazione comporta una limitazione dei rispettivi ambiti concorrenziali, ha ritenuto che l'attività, riscontrata nel corso dell'istruttoria e concretizzatasi in frequenti riunioni e scambi di informazioni tra le due imprese e la società produttrice Laboratoires OM, volta a definire il contenuto scientifico dei messaggi da trasmettere ai medici e a discutere le attività promozionali dei rispettivi prodotti, non integrasse in quanto tale un'autonoma violazione delle regole di concorrenza.

Data la gravità del comportamento restrittivo riscontrato relativo alla fissazione dei prezzi, l'Autorità ha deliberato di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a Byk Gulden Italia e Istituto Gentili nella misura del 3% del fatturato realizzato per i prodotti oggetto dell'intesa, per un ammontare complessivo di 705,57 milioni di lire. Nessuna responsabilità è invece stata attribuita ad Abiogen Pharma, in quanto i comportamenti illeciti erano cessati al momento dell'acquisto del ramo d'azienda da Gentili.

ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

Nel marzo 1998 Assosalute, associazione di categoria delle imprese produttrici di farmaci di automedicazione, ha presentato una richiesta di autorizzazione in deroga al divieto delle intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, relativamente a un codice di autoregolamentazione delle variazioni di prezzo dei farmaci per automedicazione.

Il meccanismo contenuto in tale codice prevedeva che venisse individuato, come base di calcolo degli incrementi dei prezzi che ciascuna impresa poteva effettuare nel 1998, un fatturato determinato moltiplicando i prezzi di tutti i farmaci per automedicazione in vigore al 31 dicembre 1997 per i volumi di vendita del 1997. Era poi stabilito che l'aumento dei prezzi dei diversi prodotti nel 1998 poteva avvenire solamente in misura tale da generare un fatturato, ugualmente calcolato in base alle quantità vendute nel 1997, il cui ammontare non doveva aumentare più del 4% rispetto al fatturato precedentemente individuato. Dato questo vincolo, i prezzi delle singole specialità potevano variare liberamente, con l'unico limite di un incremento massimo del 15% rispetto al prezzo praticato al 31 dicembre 1997.

I farmaci per automedicazione sono quei prodotti che, per la loro composizione e il loro obiettivo terapeutico, sono destinati a essere utilizzati senza l'intervento di un medico per la diagnosi, la prescrizione o la sorveglianza nel corso del trattamento. Si tratta in sostanza di medicinali finalizzati alla medicazione di patologie minori, che incidono transitoriamente sullo stato di salute e sono facilmente identificabili e risolvibili dal paziente stesso. Essi possono essere venduti senza obbligo di prescrizione medica ed essere pubblicizzati direttamente ai consumatori. L'onere dell'acquisto di tali farmaci è a totale carico del cittadino e i prezzi di vendita sono liberalizzati.

L'Autorità ha osservato che il meccanismo previsto dal codice, basato su parametri di facile conoscibilità per le imprese, avrebbe consentito a ciascuna di esse di prevedere la condotta in termini di politiche di prezzo dei concorrenti. Anche nel caso di fissazione tra imprese concorrenti di limiti massimi di incremento dei prezzi, il limite concordato riduce il grado di incertezza circa il comportamento degli altri operatori e può costituire un punto di riferimento per la collusione. L'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi realizzata attraverso il codice sarebbe, infine, stata accentuata dalla prevista attività di controllo da parte di Assosalute, volta a rendere le previsioni del codice maggiormente cogenti per le imprese associate, riducendo così ulteriormente il confronto concorrenziale delle stesse sul prezzo. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che il codice di autoregolamentazione di Assosalute volto a determinare i prezzi di vendita dei farmaci integrasse un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

L'Autorità non ha ritenuto sussistenti gli elementi necessari per la concessione di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4, rigettando pertanto la richiesta di Assosalute. Infatti, dall'applicazione del codice non sarebbero derivati miglioramenti dal lato dell'offerta; i presunti miglioramenti prospettati da Assosalute, consistenti nella riduzione dell'incertezza sulle variazioni di prezzo, tale da consentire alle imprese una più efficace pianificazione organizzativa e, segnatamente, il potenziamento delle attività di ricerca e sviluppo, con effetti positivi sulla qualità del prodotto, non costituivano altro che mere ipotesi, a cui non corrispondevano evidenze concrete. Dalla mancanza di miglioramenti oggettivi nella produzione o distribuzione risultava anche l'assenza di comprovati sostanziali benefici per i consumatori derivanti dall'intesa. Inoltre, il meccanismo di autoregolamentazione previsto dal codice avrebbe finito per tradursi in una sostanziale eliminazione della concorrenza per una parte rilevante del mercato, riguardando numerosi e importanti produttori di farmaci per automedicazione.

FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Farmindustria, associazione di categoria delle imprese che producono farmaci etici, vendibili al pubblico solo dietro prescrizione medica, volta in particolare ad accertare la compatibilità con l'articolo 2 della legge n. 287/90 di un codice di autoregolamentazione riguardante i farmaci etici in classe C, per i quali non è previsto

alcun rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale e i cui prezzi sono liberamente determinati dalle imprese farmaceutiche. Si tratta di farmaci che vengono utilizzati per la cura di numerosissime patologie. L'Autorità ha infatti ritenuto che il codice di autoregolamentazione adottato da Farmindustria possa costituire un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, avente quale oggetto la fissazione del prezzo fra imprese concorrenti.

L'istruttoria è stata avviata anche in relazione ad altre attività associative svolte da Farmindustria, tali da avere come effetto il coordinamento del comportamento fra imprese concorrenti. Tale coordinamento sembra aver interessato, in particolare, le attività promozionali nei confronti dei medici, le forniture ospedaliere, l'attività distributiva dei prodotti farmaceutici, la concessione di licenze da parte delle multinazionali alle piccole e medie imprese nazionali, lo sviluppo dei farmaci generici e, più in generale, lo scambio di informazioni tra le imprese farmaceutiche associate. L'Autorità si è riservata di verificare se tali comportamenti possano costituire intese restrittive, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Al 31 marzo 1999, il procedimento è in corso.

ALCON LABORATORIES-INNOVATION TECHNOLOGIES

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Alcon Laboratories Inc. per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, in relazione all'acquisizione della società Innovation Technologies Inc., avvenuta nel luglio 1998. Entrambe le società sono attive nella produzione e commercializzazione di prodotti oftalmici. Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE SULLA DETERMINAZIONE DEL PREZZO DEI FARMACI

Come già accennato, i prezzi dei farmaci in fascia C, non soggetti ad alcun rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale, sono stati completamente liberalizzati a partire dal 20 novembre 1995. L'indagine conoscitiva nel settore farmaceutico conclusa dall'Autorità nel 1997 aveva evidenziato, sotto il profilo regolamentare, come la liberalizzazione del prezzo fosse avvenuta mantenendo in vita

una serie di altri ostacoli di carattere normativo, che costituivano elementi di rigidità e di vincolo ai comportamenti di impresa, tali da limitare le strategie concorrenziali degli operatori, se non da facilitare iniziative collusive. L'Autorità aveva pertanto suggerito alcuni interventi volti ad apportare modifiche al sistema di regolamentazione del settore farmaceutico, quali: l'abolizione del sistema del prezzo unico su tutto il territorio nazionale per i farmaci il cui prezzo è liberamente determinato dalle imprese; l'abolizione dell'obbligo per i grossisti di detenere almeno il 90% delle specialità medicinali in commercio; l'introduzione di effettive condizioni per la diffusione dei farmaci generici.

Queste argomentazioni sono state ribadite nell'aprile 1998, in una segnalazione effettuata dall'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio e al Ministro della Sanità, in merito a una norma contenuta nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, relativa al controllo dei prezzi dei farmaci in fascia C (articolo 36, comma 12). Tale norma prevede che il Ministro della Sanità adotti iniziative dirette ad impedire aumenti ingiustificati dei prezzi dei medicinali collocati nella classe C. Gli eventuali aumenti dei prezzi sono ammessi esclusivamente a decorrere dalla comunicazione da parte delle imprese al Ministero della Sanità e al CIPE e con frequenza annuale.

L'Autorità ha sottolineato, al riguardo, che la previsione di interventi di regolamentazione dei prezzi da parte del Ministro della Sanità appare in contrasto rispetto sia alle recenti scelte di liberalizzazione del settore farmaceutico adottate a livello normativo, sia più in generale al processo di apertura alla concorrenza avviato in tale settore nei principali paesi europei. In particolare, la norma in esame sostanzialmente attribuisce al Ministero della Sanità la facoltà di valutare quando gli incrementi di prezzo siano "non giustificati". In un ambito in cui l'assenza di esigenze di contenimento della spesa farmaceutica pubblica garantisce che il mercato possa essere sottoposto esclusivamente alle regole della concorrenza, è difficile individuare parametri, diversi dal rispetto delle norme contenute nella legge n. 287/90, che possano consentire una qualificazione in tal senso dei prezzi determinati dalle imprese.

Inoltre, la reintroduzione di elementi di regolamentazione può favorire comportamenti collusivi da parte delle imprese (ad esempio, nel caso dell'imposizione di limiti di incremento massimi, le imprese avrebbero un immediato punto di riferimento a cui allineare i propri prezzi). La stessa comunicazione preventiva delle

variazioni di prezzo al CIPE e al Ministero della Sanità costituisce di fatto uno strumento che agevola l'eventuale adozione di politiche di prezzo coordinate tra le imprese. Pertanto, l'Autorità ha sottolineato che la disposizione contenuta nell'articolo 36, comma 12, della legge n. 449/97 non solo va nella direzione opposta rispetto all'auspicata rimozione degli ostacoli normativi ancora esistenti, ma rischia di vanificare gli interventi a tutela della concorrenza intrapresi dall'Autorità, offrendo alle imprese strumenti idonei a facilitare comportamenti coordinati di determinazione dei prezzi.

SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI

Nel giugno 1998 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio e ai Ministri della Sanità e dell'Industria una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in cui viene evidenziata l'opportunità di rivedere la disciplina degli esercizi farmaceutici vigente in Italia¹⁰ al fine di eliminare alcune restrizioni della concorrenza che appaiono prive di giustificazioni di interesse generale.

La segnalazione ha preso in considerazione tutti i principali aspetti della vigente regolamentazione, soffermandosi in particolare sui diritti di esclusiva per l'attività di vendita dei farmaci, sulla predeterminazione numerica degli esercizi farmaceutici e sui vincoli che limitano la possibilità per gli operatori di farsi pubblicità e determinare autonomamente gli orari di vendita.

In Italia i farmacisti detengono un'esclusiva per le attività di produzione e vendita al pubblico di medicinali che si estende, oltre che ai farmaci per cui è richiesta una prescrizione medica (cosiddetti farmaci etici), anche agli altri medicinali. L'Autorità ha sottolineato che l'ampiezza della riserva attribuita ai farmacisti appare sproporzionata rispetto all'obiettivo, peraltro imprescindibile, di tutelare la salute pubblica. Tenendo conto anche dell'esperienza di altri paesi, infatti, solo per i farmaci etici sussistono elementi di pericolosità connessi a un uso incontrollato del prodotto tali da suggerire una limitazione dei canali di vendita. Una rimozione del monopolio attribuito ai

¹⁰ Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265; legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico; decreto del Presidente della Repubblica 21 agosto 1971, n. 1275, Regolamento per l'esecuzione della legge 2 aprile 1968, n. 475; legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico.

farmacisti per la vendita dei medicinali non etici non solo non sarebbe pregiudizievole per la salute pubblica, ma consentirebbe al consumatore un più facile e meno costoso accesso a tali prodotti. Inoltre, l'esistenza di canali alternativi di vendita dei farmaci non etici potrebbe incentivare i farmacisti a mettere effettivamente a disposizione dei clienti la propria professionalità in materia farmacologica, rendendo un servizio aggiuntivo al cliente che potrebbe rappresentare un rilevante elemento di differenziazione rispetto ad altre forme distributive.

La distribuzione territoriale delle farmacie in Italia è regolamentata per legge. In particolare, la normativa prevede che il numero di farmacie autorizzabili in ciascun comune sia limitato in base a criteri demografici, geografici e di distanza minima tra punti di vendita. Ciò è realizzato attraverso la predisposizione, in ogni comune, di una "pianta organica", atto di contenuto programmatico sottoposto a revisione ogni due anni. I Comuni hanno per legge un diritto di prelazione sull'assunzione della titolarità di metà delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica¹¹.

L'Autorità ha sottolineato come le vigenti restrizioni non siano strettamente necessarie in ordine a esigenze di interesse generale, facendo anche presente che in altri paesi l'apertura di nuove farmacie e le scelte in materia di localizzazione non sono soggette ad analoghe limitazioni. Il contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale appare finalizzato a garantire i livelli di reddito degli esercenti, piuttosto che conseguire l'obiettivo di una soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi farmaceutici. E' significativo, al riguardo, il fatto che più di un quarto della popolazione italiana abbia a disposizione solo una farmacia nel proprio comune di residenza e, pertanto, nei giorni e negli orari di chiusura, debba sopportare il disagio di doversi recare in un comune limitrofo. L'obiettivo di garantire un livello minimo di servizio su tutto il territorio nazionale potrebbe più efficacemente essere conseguito individuando indicatori di adeguatezza del servizio, quale per esempio il numero minimo di farmacie che dovrebbe operare in ogni ambito territoriale, e prevedendo l'apertura delle farmacie comunali limitatamente ai casi in cui, a posteriori, risulti che l'entrata di operatori privati non è sufficiente a raggiungere l'obiettivo perseguito.

¹¹ Legge n. 475/68, articolo 9.

Per quanto concerne la regolamentazione dei comportamenti nell'esercizio dell'attività, l'Autorità si è soffermata sia sulla disciplina degli orari di vendita che sui vigenti divieti in materia pubblicitaria. Per il primo aspetto, è stato sottolineato che la normativa attualmente non si limita a imporre un orario minimo di vendita e obblighi di apertura, a turno, nei giorni festivi e nella fascia notturna, al fine di garantire la disponibilità del servizio ai cittadini: essa sancisce infatti anche il divieto di apertura degli esercizi al di fuori degli orari prefissati. Una maggiore flessibilità, da questo punto di vista, potrebbe accrescere la concorrenza tra i punti di vendita e aumentare l'offerta del servizio oltre il minimo garantito, a vantaggio del consumatore.

Con riferimento ai vigenti limiti in materia di pubblicità (la legge 5 febbraio 1992, n. 175 in materia di pubblicità sanitaria consente unicamente di pubblicare inserzioni pubblicitarie sugli elenchi telefonici, previa autorizzazione del Sindaco), l'Autorità ha sottolineato che in un mercato nel quale la regolamentazione pone già molti vincoli all'esplicarsi della concorrenza, la possibilità di utilizzare lo strumento pubblicitario rappresenterebbe per gli operatori un importante mezzo per informare i consumatori sulla convenienza relativa del proprio esercizio, anche tenuto conto del fatto che molti dei prodotti e dei servizi commercializzati sono a prezzo libero.

Al 31 marzo 1999 la questione del riordino della disciplina degli esercizi farmaceutici è all'esame della Commissione XII (Sanità) del Senato¹². In quella sede presumibilmente verranno prese in considerazione le osservazioni dell'Autorità.

PRODOTTI DA COSTRUZIONE, CEMENTO E CALCESTRUZZO

Gli interventi dell'Autorità

CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI

A seguito di una denuncia anonima relativa a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere nel mercato del conglomerato bituminoso nel territorio del Veneto, l'Autorità, nel novembre 1998, ha avviato un'istruttoria nei confronti del

¹² Cfr. A.S. 2992.

Consorzio Qualità Veneta Asfalti e delle imprese ad esso aderenti per verificare se sia stata posta in essere un'intesa restrittiva della concorrenza idonea a ripartire il mercato e a fissare i prezzi minimi di vendita.

Oggetto di attenzione sono, in particolare, le disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto e del regolamento interno del Consorzio relative al contingentamento della produzione tra le imprese sulla base di quote di mercato storiche, alla fissazione di particolari modalità di approvvigionamento del conglomerato bituminoso nel caso di superamento delle quote assegnate, alla determinazione di prezzi minimi di vendita e alla limitazione delle vendite sottocosto. L'istruttoria concerne, inoltre, il sistema di scambio di informazioni su base stabile riguardo ai costi medi unitari di produzione e commercializzazione del conglomerato bituminoso e i meccanismi di controllo del comportamento dei consorziati e di sanzione in caso di mancato rispetto delle disposizioni consortili.

MEZZI DI TRASPORTO

Gli interventi dell'Autorità

GORIZIANE-FIAT FERROVIARIA

Nel dicembre 1998 l'Autorità, al termine di un'istruttoria avviata su denuncia della società Goriziane Spa nei confronti di Fiat Ferroviaria Spa, ha ritenuto che il comportamento posto in essere da quest'ultima, consistente nel rifiuto di vendere a imprese concorrenti i ricambi necessari per la partecipazione a una licitazione privata, indetta dalla Gestione Commissariale Governativa delle Ferrovie Appulo-Lucane per l'affidamento della revisione generale dei motori diesel Fiat/Iveco per automotrici ferroviarie, costituisse un abuso di posizione dominante.

Nell'ambito dell'istruttoria, sono state analizzate le condizioni di concorrenza, rispettivamente, nel mercato delle automotrici ferroviarie a trazione diesel, nel mercato dei relativi motori e componenti di ricambio e, infine, nel mercato della revisione dei suddetti motori. Anzitutto, l'Autorità ha rilevato che nel mercato delle automotrici ferroviarie a trazione diesel, ritenuto di dimensione nazionale in quanto le specificità degli standard tecnici rendono ancora oggi difficile per produttori di altri Stati

aggiudicarsi appalti in Italia, il parco automotrici attualmente in uso sulla rete ferroviaria è quasi interamente di produzione di Fiat Ferroviaria, con una quota di mercato di oltre il 97%.

Per quanto riguarda il mercato dei motori per automotrici, è stato evidenziato come la domanda sia prevalentemente una domanda di motori di scorta. L'allestimento dei motori diesel per automotrici richiede un elevato grado di specializzazione e la disponibilità di componenti specificamente progettati e realizzati dalla casa produttrice dell'automotrice. Per tali ragioni, l'ampiezza della quota detenuta da Fiat Ferroviaria nel mercato delle automotrici e l'elevata durata della vita media di un locomotore (oltre 20 anni) eliminano qualsiasi autonomia di comportamento da parte della domanda anche in tale mercato, configurando una posizione dominante da parte di Fiat. La quota di mercato di Fiat Ferroviaria è, d'altro canto, analoga a quella detenuta dalla stessa nel mercato delle automotrici.

Nel mercato della revisione e riparazione di motori diesel per applicazioni ferroviarie in Italia sono presenti, oltre a Fiat Ferroviaria, alcune imprese specializzate. Tradizionalmente, si è riscontrato un elevato ricorso da parte delle aziende ferroviarie all'autoproduzione del servizio. Nei prossimi anni, tuttavia, il mercato della revisione dei motori per automotrici ferroviarie appare destinato ad acquisire dimensioni significativamente più rilevanti di quelle attuali, in quanto il grado crescente di specializzazione richiesto e i costi dell'autoproduzione inducono gli enti ferroviari, con frequenza sempre maggiore, a delegare all'esterno l'attività di revisione.

In questo contesto, il rifiuto da parte di Fiat Ferroviaria di fornire i componenti di ricambio originali, essenziali per la partecipazione alla gara indetta dalle Ferrovie Appulo-Lucane, ai propri clienti e concorrenti nel mercato della revisione, ha consentito a Fiat Ferroviaria di eliminare qualsiasi forma di concorrenza nell'offerta dei servizi di revisione. L'Autorità ha pertanto ritenuto che Fiat Ferroviaria abbia sfruttato in modo abusivo la posizione dominante detenuta nei mercati delle automotrici e dei motori, per estendere tale posizione anche nel mercato a valle della revisione, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Attraverso tale comportamento, Fiat Ferroviaria si è aggiudicata la gara, impedendo ad altri operatori di prendervi parte e arrecando un pregiudizio alle Ferrovie Appulo-Lucane, che sono state private della possibilità di scelta tra offerte alternative. Il rifiuto di Fiat Ferroviaria è stato considerato dall'Autorità