

prezzo a danno dei consumatori (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER; BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI).

Il mercato farmaceutico italiano si distingue dagli altri mercati europei e dei paesi Ocse anche per la scarsa diffusione di farmaci generici. Nel 1996-97 le vendite in valore di farmaci generici in Italia sono state pari al 3% delle vendite di tutti i farmaci di prescrizione, a fronte di un'analoga incidenza dell'11% a livello dell'Ocse nel suo complesso, e del 15% a livello Ue²².

Lo sviluppo di tali farmaci appare estremamente importante per due aspetti: in primo luogo, essi costituiscono un importante fattore di competizione fra imprese farmaceutiche e, secondariamente, essi permettono consistenti riduzioni della spesa pubblica. Infatti, il farmaco generico si caratterizza per essere composto di un principio attivo sul quale è scaduta la tutela brevettuale, e per tale ragione, il suo prezzo non dovrebbe includere quel profitto di monopolio che viene invece assicurato nel corso del periodo di tutela brevettuale proprio al fine di remunerare i costi di ricerca, sviluppo e promozione del nuovo principio attivo sostenuti dall'impresa innovatrice. Il suo ingresso sul mercato determina pertanto una forte concorrenza con la specialità originaria soprattutto in termini di prezzo a sicuro beneficio dei consumatori e, in caso di farmaci rimborsati dal S.S.N., con riduzione di esborsi a carico del settore pubblico.

In Italia non sono state ancora create le condizioni per un effettivo sviluppo di un mercato dei farmaci generici. L'Autorità è già intervenuta con una segnalazione nel 1995 e nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore farmaceutico nel 1997, rilevando la necessità che venissero adottate le necessarie misure normative e regolamentari volte a incentivare lo sviluppo dei farmaci generici. Tra i più importanti fattori che hanno impedito lo sviluppo dei generici, deve ricordarsi come, per molti farmaci, sia stato assicurato un elevato prolungamento del periodo di tutela brevettuale, attraverso la concessione di Certificati di Protezione Complementare con durata massima di 18 anni, che non ha confronti con quello riconosciuto negli altri paesi europei. Questo aspetto, peraltro, sembra penalizzare non solo lo sviluppo del mercato dei farmaci generici, ma altresì l'industria chimica farmaceutica, nella quale le imprese italiane risultano leader a livello mondiale. Infatti, proprio in base a tale disciplina le imprese nazionali

22. Fonte: National Economic Research Associates, "Policy relating to generic medicines in the OECD", rapporto preparato per

la Commissione europea e presentato in data 20 dicembre 1998.

non possono produrre i composti di base contenenti principi attivi ancora coperti da tutela brevettuale, risultando svantaggiate rispetto alle imprese che operano in paesi ove tale protezione è già scaduta. Al riguardo, dall'attività istruttoria svolta dall'Autorità è emerso che l'industria farmaceutica nazionale, attraverso l'associazione di categoria, ha operato affinché tale segmento di mercato non si sviluppasse adeguatamente, invitando le imprese farmaceutiche ad assumere una posizione contraria all'introduzione in Italia dei farmaci generici (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE).

Distorsioni nelle dinamiche concorrenziali risultano infine nell'ambito delle forniture ospedaliere. Al riguardo va, in primo luogo, segnalato come non vi sia ancora un ricorso omogeneo e diffuso da parte delle amministrazioni sanitarie pubbliche allo strumento della gara per l'acquisto di farmaci. Inoltre un grande numero di gare risulta strutturato in modo tale da impedire lo sviluppo di un'effettiva concorrenza fra imprese farmaceutiche. Tale effetto deriva in particolare dall'indicazione nei lotti di gara di uno specifico principio attivo, anche in quegli ambiti in cui più principi attivi possono essere ritenuti sostituibili e quindi essere messi in competizione.

A fronte di tali condotte degli enti aggiudicatori, si segnalano altresì le misure adottate in sede associativa per limitare la concorrenza, sia attraverso norme deontologiche che indicavano lo sconto massimo che le imprese associate dovevano applicare nelle gare per le forniture ospedaliere, sia attraverso la promozione di forme di partecipazione congiunta alle gare, quali il Raggruppamento Temporaneo di Impresa (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE).

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nella commercializzazione di alcuni farmaci collocati nella classe C (SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER) e vari comportamenti posti in essere dall'associazione di categoria Farmindustria (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE). Un'istruttoria per presunta inottemperanza all'obbligo di comunicazione di un'operazione di concentrazione si è chiusa senza l'irrogazione di una sanzione (ALCON LABORATOIRES-INNOVATION TECHNOLOGIES). Al 31 marzo 2000 è in corso un procedimento volto a verificare l'esistenza di una presunta intesa restrittiva relativa alla fornitura di mezzi di contrasto a uso radiologico (BRACCO-BYK GULDEN ITALIA-FARMADES-NYCOMED AMERSHAM SORIN-SCHERING).

Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società Servier Italia Spa e Istituto

Farmaco Biologico Stroder Srl per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione agli andamenti paralleli dei prezzi di alcuni farmaci, collocati nella classe C, distribuiti dalle suddette società. 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 state specialità medicinali indicate per la cura dell'obesità e dell'insufficienza venosa, basate sui principi attivi denominati fenfluramina, dexfenfluramina e diosmina, prodotte da società facenti capo all'impresa francese Les Laboratoires Servier.

Le specialità medicinali oggetto di istruttoria sono distribuite in Italia con denominazioni commerciali/marchi differenti da Servier Italia, controllata indirettamente da Les Laboratoires Servier, e da Stroder, società indipendente da quest'ultima. I rapporti tra le società del gruppo Servier e Stroder sono regolati da un contratto di franchising fra la Stroder stessa e Servier International Bv, società di diritto olandese facente parte del gruppo Servier. Successivamente ai comportamenti oggetto di istruttoria, il gruppo Servier ha acquisito il controllo di Stroder. In virtù dei rapporti intercorrenti tra le varie imprese, il procedimento è stato esteso sotto il profilo soggettivo alle società Les Laboratoires Servier e Servier International e dal punto di vista oggettivo al rapporto di franchising fra Servier International e Stroder da un lato e al rapporto di collaborazione commerciale tra Les Laboratoires Servier, Servier International, Servier Italia e Stroder dall'altro.

La pratica della commercializzazione da parte di imprese diverse di specialità medicinali merceologicamente identiche con nomi commerciali differenti, denominata co-marketing, 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 licenziatari a impegnarsi nella promozione del prodotto presso i medici. Ne deriva che le imprese collegate da un rapporto di co-marketing 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 Servier Italia e Stroder si erano coordinate in merito alle modalità di promozione e distribuzione dei rispettivi prodotti, al fine di evi-

tare che i rispettivi sforzi promozionali fossero tali da mettere in diretto confronto concorrenziale i prodotti in co-marketing presso i medici prescrittori. Il procedimento ha evidenziato come tale coordinamento delle politiche commerciali tra Servier Italia e Stroder non fosse giustificato alla luce degli elementi essenziali del rapporto di co-marketing stesso. Tuttavia, l'intesa relativa al coordinamento delle attività promozionali non è apparsa valutabile come infrazione grave, tenuto conto della novità della fattispecie, non ancora oggetto di interventi da parte dell'Autorità, realizzata nell'applicazione di un contratto in sé lecito e diffuso nell'industria farmaceutica.

Dall'istruttoria è anche emerso che, accanto al coordinamento sopra descritto delle politiche commerciali, Servier Italia, Servier International e Stroder avevano posto in essere intese aventi a oggetto i prezzi di vendita dei prodotti e gare per la fornitura agli ospedali e alle strutture sanitarie ospedaliere. In particolare, è risultato che Servier Italia e Stroder avevano proceduto a coordinare i prezzi di vendita ai grossisti e avevano concertato prezzi di offerta uguali per le gare ospedaliere.

Per quanto concerne l'accordo sulla determinazione dei prezzi, le evidenze documentali raccolte hanno dimostrato che i contatti avvenuti tra Stroder e Servier Italia avevano lo scopo dichiarato di procedere ad aumenti di prezzo contestuali e di identica entità e in tal modo realizzare una collusione di prezzo a vantaggio di entrambi i distributori. In considerazione della gravità di tale comportamento restrittivo, l'Autorità ha deliberato di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a Servier Italia e Istituto Farmaco Biologico Stroder nella misura del 4,5% del fatturato realizzato per i prodotti oggetto di intesa, pari rispettivamente a 1.816 milioni di lire e a 1.185 milioni di lire.

Farindustria-Codice di autoregolamentazione

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Farindustria, associazione di categoria aderente a Confindustria della quale fanno parte numerose aziende farmaceutiche attive nella produzione e commercializzazione di varie specialità etiche destinate alla cura di diverse patologie. L'istruttoria era volta ad accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza di un codice di autoregolamentazione riguardante i farmaci etici in classe C, nonché di numerose attività associative volte al coordinamento del comportamento delle imprese aderenti in ambiti che la regolamentazione del settore farmaceutico demanda all'autonomia commerciale delle singole imprese.

Dall'esame dei documenti istruttori sono emersi quattro distinti ambiti di interesse per l'Autorità in relazione all'attività associativa svolta da Farindustria. In primo luogo, è risultato che alcune attività associative erano dirette al controllo dei prezzi dei farmaci etici collocati in fascia C, per i quali, come è noto, vi è libertà di fissazione dei prezzi e dei margini per l'attività distributiva. In secondo luogo, Farindustria ha svolto un'intensa attività di controllo dell'attività informativa-promozionale nei confronti dei medici in relazione a tutte le specialità medicinali collocate nelle classi A, B e C e, dunque, all'intero settore farmaceutico. Inoltre, l'attività potenzialmente restrittiva della concorrenza svolta da Farindustria ha interessato sia le forniture agli ospedali e alle altre strutture sanitarie che l'innalzamento di ostacoli allo sviluppo del mercato dei farmaci generici in Italia.

Con riferimento alla fissazione dei prezzi e delle altre condizioni commerciali per la vendita dei farmaci collocati in fascia C, l'istruttoria ha messo in luce una pluralità di interventi di controllo e regolazione posti in essere da Farindustria a partire dal 20 novembre 1995, data in cui tali farmaci sono stati sottratti a un regime di controllo pubblico. Tali interventi sono culminati nella predisposizione e adozione di un codice di autoregolamentazione volto a fissare gli aumenti massimi di prezzo di vendita dei farmaci classificati in fascia C, attraverso un meccanismo basato su parametri di facile conoscibilità per le imprese. Il codice consentiva a ciascuna di esse di prevedere con estrema facilità la condotta dei concorrenti in termini di politiche di prezzo. L'Autorità ha rilevato come l'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi realizzata attraverso il codice e accentuata dalla prevista attività di controllo da parte di Farindustria, in relazione sia al monitoraggio degli aumenti applicati dalle singole imprese, sia ai meccanismi di cogenza che la stessa aveva espressamente previsto e deliberato, non trovasse giustificazione nel contesto normativo delineato dall'articolo 36, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che riconosce un potere di intervento in capo al Ministro della Sanità nel caso di ingiustificati aumenti di prezzo.

In relazione alla riduzione della concorrenza nell'attività promozionale, dai documenti acquisiti in sede istruttoria è emerso che Farindustria è intervenuta a regolamentare con norme, in gran parte cogenti, l'attività delle imprese associate in particolare per quanto concerne la distribuzione dei campioni ai medici e le modalità di organizzazione, sponsorizzazione e finanziamento di convegni e congressi. Tale attività ha trovato origine in una norma statutaria e si è manifestata nel codice deontologico, parte integrante dello Statuto, e in una pluralità di altre delibere associative che hanno ridotto in modo sensibile la concorrenza fra le imprese farmaceuti-

che. Le disposizioni del codice deontologico specificavano in modo dettagliato i comportamenti che le imprese avrebbero potuto tenere nell'ambito di tutta l'attività informativa-promozionale, superando di gran lunga quanto previsto dalla normativa nazionale in relazione alla correttezza dell'informazione medico-scientifica. Il codice risultava inoltre rafforzato da particolari meccanismi di cogenza che prevedevano, tra l'altro, un articolato sistema istruttorio e sanzionatorio volto ad assicurare il suo rispetto da parte delle imprese. Tale attività di controllo è stata svolta da appositi organi associativi, mentre alla Giunta di Farmindustria veniva attribuita la funzione decisionale in merito all'applicazione di sanzioni disciplinari e/o pecuniarie. Di tutta l'attività di controllo veniva data pubblicità alle altre imprese associate, sia con comunicazioni dirette che attraverso un apposito bollettino. L'Autorità ha osservato come tali interventi da parte di Farmindustria abbiano comportato una limitazione della libertà di azione di ciascuna impresa, che si è riflessa sul grado di concorrenza nel mercato, dal momento che hanno interessato le più importanti iniziative informativo-promozionali sulle quali si confrontano le imprese farmaceutiche. In particolare, nel 1994 e nel 1998, con riferimento a periodi di durata rispettivamente di nove e quattro mesi, alcune delibere hanno stabilito in modo preciso la riduzione e l'eliminazione di alcune attività informative-promozionali, quali la distribuzione di campioni, la pubblicità su riviste specializzate e i corsi di aggiornamento, mentre le norme del codice deontologico relative alle manifestazioni internazionali, nazionali, regionali e alle riunioni scientifiche locali hanno limitato fortemente lo svolgimento di tale attività.

Significativa inoltre è risultata l'attività di Farmindustria volta a ridurre la concorrenza nell'ambito delle forniture ospedaliere, attraverso l'adozione di una norma deontologica volta a individuare il prezzo di fornitura dei farmaci alle strutture ospedaliere e di atti volti a promuovere l'utilizzo del Raggruppamento Temporaneo d'Impresa (Rti) come modalità di partecipazione alle gare. Sotto questo profilo, le imprese produttrici di farmaci sono tenute, in base a una precisa disposizione di legge, a concedere agli enti ospedalieri e agli istituti pubblici di ricovero e cura uno sconto non inferiore al 50% del prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali. In questo contesto, Farmindustria ha approvato una specifica norma deontologica, con la quale ha stabilito una presunzione di carattere generale, ovvero che le offerte a un prezzo inferiore al minimo sconto stabilito dalla legge fossero da ritenersi vendite sottocosto (inferiori al costo medio variabile) e in tal senso atti di concorrenza sleale, salva la prova contraria. Tale norma, inserita nel codice deontologico nel dicembre 1995, è stata poi eliminata dal codice deontologico

trasMESSO alle imprese nel marzo 1998 in sostituzione di quello del 1995. L'Autorità ha giudicato particolarmente restrittiva tale norma deontologica sotto almeno tre profili. Il primo è che l'area delle forniture ospedaliere rappresenta l'unico ambito in cui le imprese farmaceutiche possono confrontarsi sul prezzo di offerta per le specialità il cui prezzo al pubblico è sottoposto a regolamentazione. Il secondo profilo è che, essendo stata inserita nel codice deontologico, tale disposizione era assistita dai meccanismi di controllo e sanzionatorio sopradescritti che la rendevano cogente. Il terzo profilo è che tale alterazione del processo concorrenziale si è manifestata nell'ambito di gare pubbliche, ovvero proprio nei confronti di quei particolari meccanismi di selezione previsti dalla legge da parte di acquirenti di natura pubblica, i quali si aspettano legittimamente la presentazione di offerte competitive. Al riguardo, l'Autorità ha inoltre sottolineato come non vi sia alcun legame fra uno sconto superiore al 50% e l'esistenza di una vendita sottocosto, la quale va individuata caso per caso sulla base di precisi criteri economici. Sempre nell'ambito delle forniture ospedaliere significativa appare anche l'attività svolta da Farindustria per promuovere l'utilizzo del Rti al fine di ridurre la concorrenza fra le imprese farmaceutiche, individuando come limite derivante dall'applicazione delle regole di concorrenza il non superamento di una specifica quota aggregata di mercato, determinata nel 40%. A fianco dell'attività relativa alle forniture ospedaliere hanno assunto altresì rilevanza le ulteriori attività associative volte a definire le condizioni commerciali che le imprese associate dovevano applicare alle strutture pubbliche di solo ricovero o cura e alle strutture private di ricovero e cura. Dai documenti istruttori è risultato che Farindustria ha definito le condizioni da applicare per le forniture ospedaliere alle strutture cui non si applica testualmente la norma sullo sconto ospedaliero, stabilendo un livello di sconto pari a quello che viene effettuato al canale distributivo (33%), i termini di pagamento e la possibilità o meno di effettuare forniture dirette.

Infine, l'ultima violazione messa in luce dalle risultanze istruttorie ha riguardato l'attività associativa volta a impedire o limitare lo sviluppo del mercato dei farmaci generici in Italia. Tale attività si è tradotta in particolare nella comunicazione, da parte del Presidente dell'associazione di categoria a tutte le imprese aderenti, della posizione ufficiale assunta da Farindustria di netta contrarietà allo sviluppo di tale segmento di mercato, accompagnata dalla precisa richiesta alle imprese associate di assumere e sostenere una posizione coerente a quella associativa in tutte le sedi rilevanti. L'Autorità ha ritenuto che tale condotta realizzasse un illegittimo coordinamento delle imprese associate su un aspetto inerente alla loro autonomia commerciale e imprenditoriale, in quanto relativa a

una tematica direttamente attinente alle strategie e alle prospettive economiche e commerciali delle imprese associate. Inoltre, è emersa l'esistenza di un accordo fra multinazionali e piccole e medie imprese italiane, raggiunto all'interno di Farminindustria, per la cessione di licenze relative a prodotti di minore valore di mercato. Tale accordo riguardava attività commerciali di immediato rilievo commerciale, che non sarebbero state realizzate dalle imprese sulla base di autonome scelte imprenditoriali e che hanno trovato, quale principale motivazione economica, quella volta alla protezione delle specialità rispetto all'ingresso dei farmaci generici. In particolare, è emerso che attraverso tale accordo programmatico, si venivano a creare vincoli fra multinazionali e piccole imprese che, se da un lato erano volti a soddisfare l'esigenza di queste ultime di disporre di farmaci in licenza, dall'altro perseguivano l'obiettivo di ridurre i loro incentivi a entrare nel mercato dei farmaci generici.

L'Autorità ha ritenuto che tutti i comportamenti sopradescritti integrassero gli estremi di intese lesive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, deliberando che Farminindustria cessasse dall'attuazione e continuazione delle infrazioni accertate e si astenesse da ogni altro accordo che avesse oggetto o effetto analogo a quello accertato.

Alcon Laboratories-Innovation Technologies

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso 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 notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del procedimento era l'acquisizione da parte di Alcon Laboratories Inc. della società Innovation Technologies Inc., avvenuta nel luglio 1998.

La società Alcon Laboratories è di nazionalità statunitense e appartiene al gruppo controllato dalla società Nestlé Sa, attivo a livello mondiale in diversi settori, tra cui la produzione e commercializzazione di prodotti oftalmici, in cui opera anche il gruppo Innovation Technologies. L'operazione di concentrazione in esame aveva per oggetto l'acquisizione dell'intero capitale sociale di Innovation da parte di Alcon. Al momento dell'operazione di concentrazione, il gruppo Innovation operava quasi esclusivamente negli Stati Uniti e realizzava le proprie vendite in Italia solo attraverso un distributore indipendente che importava i prodotti da Infinitech Inc., società controllata da Innovation.

Le società Alcon e Nestlé, con le memorie fatte pervenire all'Autorità, pur non contestando l'esistenza di un'inottemperanza

all'obbligo di comunicazione preventiva ai fini della eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria, hanno addotto a giustificazione del proprio ritardo il fatto che non era loro noto, prima dell'acquisizione, che una parte del fatturato di Innovation fosse realizzato in Italia. In particolare, le parti hanno rilevato la mancata coscienza e volontarietà del loro comportamento omissivo, sottolineando che è stato di fatto impossibile accertare l'esistenza dell'obbligo di comunicazione, considerato che l'operazione è intervenuta negli Stati Uniti tra soggetti non italiani, che il gruppo Innovation svolgeva la sua attività quasi esclusivamente negli Stati Uniti, realizzando solo l'1,1% del proprio fatturato in Europa, e che non aveva alcuna struttura commerciale in Italia, dove ha venduto solo a un importatore indipendente beni per un quantitativo esiguo rispetto al fatturato del settore. Le parti hanno inoltre sottolineato la ridottissima rilevanza economica dell'operazione, sia in termini assoluti, per quanto riguarda le vendite effettuate dal gruppo Innovation in Italia, sia in termini dell'incremento della quota di mercato del gruppo Nestlé derivante dall'operazione.

L'Autorità ha ritenuto che gli elementi raccolti fossero tali da poter escludere l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90. In particolare, la circostanza che Innovation avesse realizzato il proprio fatturato in Italia solo ed esclusivamente attraverso un distributore indipendente per quantitativi del tutto marginali rispetto al complessivo volume di affari, ha reso plausibile che la società acquirente abbia potuto verificare l'esistenza dei presupposti per la notifica all'Autorità italiana solo nel momento in cui è subentrata nella gestione effettiva dell'impresa acquisita.

Bracco-Byk Gulden Italia-Farmades-Nycomed Amersham Sorin-Schering

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Bracco Spa, Byk Gulden Italia Spa, Farmades Spa, Nycomed Amersham Sorin Srl e Schering Spa a seguito di una segnalazione presentata da un'Azienda sanitaria locale toscana, l'Asl 12 Versilia. Nella segnalazione, l'Azienda sanitaria lamentava che, nell'ambito di una gara per la fornitura di mezzi di contrasto non ionici a uso radiologico, svoltasi nel 1997, le suddette imprese farmaceutiche avevano presentato offerte di importo identico e che analoga condotta si era già riscontrata nei quattro anni precedenti.

Dalle informazioni raccolte dall'Autorità è emerso che la pratica segnalata dalla Asl 12 Versilia trova analoghi riscontri anche presso altre Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere della

regione Toscana. L'istruttoria avviata è volta a verificare se il parallelismo osservato delle offerte di prezzo formulate in occasione di alcune gare e trattative private per le forniture di mezzi di contrasto non ionici ad Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere sia il risultato di una intesa restrittiva della concorrenza posta in essere dalle sopraindicate imprese farmaceutiche.

Inoltre, il procedimento mira a verificare se il parallelismo dei prezzi di offerta osservato costituisca manifestazione di una più ampia intesa tra le imprese interessate volta a coordinare la loro condotta commerciale nelle forniture dei mezzi di contrasto sull'intero territorio nazionale. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

PRODOTTI DA COSTRUZIONE, CEMENTO E CALCESTRUZZO

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per violazione del divieto di intesa restrittiva della concorrenza nei confronti di imprese produttrici di conglomerato bituminoso (CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI). Inoltre, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito alle norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi utilizzati nelle opere di ingegneria (SEGNALAZIONE IN MERITO ALLE NORME PER IL RILASCIO DELL'ATTESTATO DI CONFORMITÀ PER I CEMENTI DESTINATI ALLE OPERE DI INGEGNERIA STRUTTURALE E GEOTECNICA).

Consorzio Qualità Veneta Asfalti

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società Asfalti Piovese Srl, Calcestruzzi & Conglomerati Bituminosi Padova Srl, Carta Isnardo Spa, F.lli Girardini Spa, Ghiaia Brenta Srl, Italasfalti Spa, Italghiaia Spa, Superbeton Spa, Ruzza Srl, Salima Srl, Sig Spa, Tecnoasfalti Srl e Vaccari Antonio Giulio Spa e nei confronti del Consorzio Qualità Veneta Asfalti, cui partecipano in qualità di consorziate le suddette società, per accertare presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione ad alcuni comportamenti posti in essere nell'ambito del Consorzio. Successivamente l'istruttoria è stata estesa sotto il profilo soggettivo alle società Biasuzzi Spa, Romea Asfalti Snc e Ma.stra. Srl che, pur non essendo mai divenute consorziate *de jure*, nel corso del procedimento hanno presentato richiesta di partecipazione al Consorzio, accettandone le disposizioni contenute nell'atto costitutivo, nello statuto e nel regolamento.

Il Consorzio Qualità Veneta Asfalti è un consorzio di diritto privato, senza finalità di lucro, cui possono partecipare tutte le imprese

produttrici di conglomerato bituminoso che hanno sede e operano nel Veneto. L'atto costitutivo, lo statuto e il regolamento interno del Consorzio contenevano disposizioni volte alla ripartizione della produzione sulla base delle quote storiche, alla fissazione di particolari condizioni e modalità di approvvigionamento del conglomerato bituminoso da parte delle imprese consortili nel caso di superamento delle quote assegnate, alla determinazione di prezzi minimi di vendita, al divieto esplicito delle vendite sottocosto da parte dei consorziati, allo scambio di informazioni su base stabile di dati sui costi medi unitari di produzione e commercializzazione del conglomerato bituminoso. Erano inoltre previsti meccanismi di controllo del comportamento dei consorziati e di sanzione in caso di mancato rispetto delle disposizioni consortili.

Dalla documentazione raccolta nel corso del procedimento istruttorio è emerso che tutte le disposizioni anticoncorrenziali contenute nell'atto costitutivo, nello statuto e nel regolamento consortile e individuate nel provvedimento di avvio come potenzialmente lesive della concorrenza hanno trovato effettiva applicazione e prodotto effetti consistenti, sia nel mercato geografico rilevante sostanzialmente coincidente con le province di Vicenza, Padova e Rovigo, per il triennio che va dal 1996 al 1998, sia nel mercato geografico rilevante delle province di Treviso e Venezia, a partire dal luglio 1998. Il rispetto delle disposizioni consortili da parte delle imprese che hanno preso parte all'intesa è stato assicurato dalle caratteristiche stesse del cartello, le quali, unitamente alle peculiarità del mercato del conglomerato bituminoso, tra cui in particolare l'elevata incidenza dei costi variabili rispetto ai costi fissi che riduce i vantaggi associati a comportamenti opportunistici, ne hanno consentito la stabilità nel tempo e l'estensione a un mercato geografico distinto rispetto a quello originariamente interessato.

I riscontri fattuali hanno mostrato che il meccanismo di ripartizione della produzione è stato attuato sia mediante interventi preventivi con i quali si procedeva alla riequilibratura delle quote assegnate ripartendo le forniture tra le imprese consorziate, sia con interventi correttivi successivi quando, alla fine di ogni trimestre, si procedeva al conteggio della somma dovuta da ciascuna impresa al fondo consortile per il mancato rispetto delle quote e, a fine anno, le imprese in sovrapproduzione versavano i contributi di mutuo soccorso alle imprese in sottoproduzione. La ripartizione della produzione è stata raggiunta anche mediante una evidente ripartizione dei clienti più importanti. A tal fine, le imprese hanno sottoscritto la quota di produzione assegnata dal Consorzio, adempiuto all'obbligo di comunicare i dati di produzione, di consegnare la lista dei clienti e di segnalare preventivamente i lavori ottenuti e proceduto a effettuare i conguagli in denaro. Le poche inadempienze a tali obblighi sono state puntualmente sanzionate. Il meccanismo di ripartizione della produ-

zione ha coinvolto anche le società Biasuzzi Spa, Romea Asfalti Snc e Ma.stra. Srl che hanno sottoscritto la quota di produzione a esse assegnata dal Consorzio, proceduto allo scambio di informazioni sui dati di produzione e segnalato i lavori ottenuti. Tali società non hanno, invece, versato contribuzioni in denaro a compensazione delle posizioni di sovrapproduzione o di sottoproduzione riscontrate nei prospetti elaborati dal Consorzio per i mesi di luglio, agosto e novembre 1998.

Dai documenti esaminati è anche risultato che in ambito consortile venivano fissati i prezzi minimi di vendita del conglomerato bituminoso e che il cartello di prezzo così costituito, rafforzato dalla previsione di un massimale di sconti da applicarsi unitariamente ai clienti, veniva costantemente aggiornato, sulla base delle esigenze manifestate nelle assemblee consortili dalle imprese aderenti all'intesa ed è stato rispettato dalle imprese, che ne hanno sostanzialmente riprodotto il contenuto nei listini da esse applicati ai clienti. In proposito, occorre rilevare come il sistema di fissazione dei prezzi fosse d'altra parte del tutto coerente con il meccanismo delle quote di produzione, in quanto entrambi producono la soppressione della concorrenza di prezzo tra le imprese. Infatti, in mercati come quello in esame, dove la domanda appare sostanzialmente inelastica al prezzo, variazioni in diminuzione del prezzo di una singola impresa non determinano un aumento della domanda complessiva, ma soltanto una diversa ripartizione della stessa fra le imprese, ripartizione che, in cartelli di questo tipo, viene impedita dalla fissazione di quote di produzione.

L'Autorità ha ritenuto che, in ragione della quota di mercato detenuta dall'insieme delle imprese sui mercati della produzione e vendita di conglomerato bituminoso nelle province di Vicenza, Padova e Rovigo e nelle province di Treviso e Venezia, pari rispettivamente al 98% e all'87%, l'intesa in esame fosse idonea a produrre una notevole alterazione del libero dispiegarsi del gioco della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. E' stato quindi deliberato che, in ragione della gravità e durata delle infrazioni realizzate, venissero comminate alle imprese nei confronti delle quali era stata aperta l'istruttoria sanzioni amministrative pecuniarie dall'1 al 5% del loro fatturato, per una ammontare complessivo di oltre 4.000 milioni di lire.

Segnalazione in merito alle norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica

Nel marzo 2000 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Interno, dei Lavori Pubblici e dell'Industria una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in rela-

zione al decreto ministeriale 12 luglio 1999, n. 314, recante norme per il rilascio dell'attestato di conformità per i cementi destinati alle opere di ingegneria strutturale e geotecnica. Il decreto prevede che, dalla sua entrata in vigore (12 marzo 2000), i produttori di cemento dovranno ottenere il rilascio di un attestato di conformità a determinati standard qualitativi per la commercializzazione del prodotto nel territorio nazionale. L'attestato di conformità sarà rilasciato dall'Istituto centrale per l'industrializzazione e la tecnologia edilizia (I.C.I.T.E.) del C.N.R., nonché da altri organismi appositamente abilitati in base a procedure stabilite in un decreto ministeriale in corso di approvazione.

L'Autorità ha rilevato l'impossibilità per gli operatori di ottenere il rilascio dell'attestato di conformità, in base alle procedure previste dal decreto ministeriale n. 314/99, prima dell'entrata in vigore dello stesso. Nel corso delle indagini è anche emerso che non è stata finora espressa da parte del Servizio Tecnico Centrale della Presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici alcuna valutazione di equivalenza delle procedure adottate da organismi di certificazione di altri paesi dell'Unione europea e dell'EFTA, come invece veniva richiesto dal decreto. Tale situazione appare suscettibile di comportare una chiusura del mercato nazionale alle importazioni dall'estero, che potrà essere risolta solo una volta che l'I.C.I.T.E. e altri organismi abilitati rilasceranno gli attestati di conformità.

L'Autorità ha segnalato, pertanto, l'opportunità di posticipare il momento di entrata in vigore del decreto n. 314/99 e, in particolare, di prorogare l'operatività dell'attuale sistema di certificazione, sino a quando le imprese operanti nel settore avranno completato le procedure per l'ottenimento dell'attestato di conformità, organismi diversi dall'I.C.I.T.E. avranno ottenuto l'abilitazione al rilascio degli attestati, e, infine, saranno state effettuate le valutazioni di equivalenza delle procedure adottate da organismi di altri Paesi comunitari o EFTA.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra produttori di caldaie a gas (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS). E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nel novembre 1998, volta ad accertare presunte intese restrittive della concorrenza e possibili comportamenti abusivi nella produzione e distri-

**Gli interventi
dell'Autorità**

buzione di fiammiferi, in violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE (CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI). E' inoltre in corso un'istruttoria relativa a possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nel settore ascensoristico (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER).

Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas

Nell'aprile 1999, a seguito di una serie di denunce da parte di consumatori e imprese artigiane attive nella manutenzione e riparazione di impianti termici, l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di quattro produttori di caldaie murali: Saunier Duval Spa, Iaber Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa e Vaillant Spa. L'istruttoria era volta ad accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza dei comportamenti posti in essere da queste società, con particolare riferimento all'organizzazione delle reti di assistenza con l'ausilio di distributori esclusivisti territoriali, al rifiuto di concedere ai manutentori indipendenti pezzi di ricambio originali e all'applicazione di condizioni differenti, per l'acquisto di ricambi, a manutentori indipendenti e reti di assistenza.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che i comportamenti riscontrati potevano essere il frutto di intese concordate tra le imprese in ambito associativo. Sotto quest'ultimo profilo, è stato rilevato che i maggiori produttori di caldaie in Italia, sin dal 1991 si sono dotati di una struttura associativa, trasformata nel 1995 in un consorzio denominato Pool Aziende Servizio Sicurezza Gas (di seguito Pass Gas); nel 1996 il consorzio riuniva 26 imprese. Al fine di verificare l'eventuale intesa orizzontale restrittiva della concorrenza tra le imprese associate a Pass Gas, l'istruttoria è stata estesa dal punto di vista soggettivo nei confronti del consorzio stesso, nonché di tutte le società consorziate nel periodo 1996-1997 che non risultavano già parti del procedimento.

Dall'esame delle risultanze istruttorie è emerso che il consorzio Pass Gas ha svolto altre funzioni oltre a quelle statutarie. In particolare, al fine di controllare il processo di sostituzione delle caldaie installate e, al contempo, di ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nell'attività di manutenzione e installazione degli impianti, le imprese consorziate hanno concordato le misure da intraprendere per fronteggiare la nuova situazione creatasi sul mercato dell'assistenza a seguito dell'introduzione dell'obbligo di manutenzione periodica delle caldaie. In particolare, le imprese aderenti a Pass Gas, coordinando l'organizzazione e il ruolo da assegnare ai rispettivi Centri di Assistenza Tecnica (CAT), la cui esistenza è prevista dallo statuto quale prerequisito per la partecipazione al consorzio stesso, hanno

discusso e affrontato congiuntamente tematiche inerenti al rafforzamento delle rispettive reti di assistenza tecnica nei confronti degli operatori indipendenti sul mercato dell'assistenza. L'intesa prevedeva l'esclusiva territoriale dei CAT per la manutenzione delle caldaie, l'obbligo in capo ai CAT di acquistare pezzi di ricambio originali esclusivamente dalla società produttrice e il divieto ai CAT di operare sul mercato del bene primario delle caldaie.

Un coordinamento delle politiche commerciali fra le imprese partecipanti al Comitato Esecutivo di Pass Gas è anche individuabile nella vicenda relativa alla società Si Servizi Spa (SIS), il principale operatore nazionale nell'attività di assistenza sugli impianti termici. Tale società nel 1995 si era rivolta al consorzio Pass Gas per ricercare un accordo finalizzato, in primo luogo, all'ottenimento di pezzi di ricambio originali alle stesse condizioni riconosciute dai produttori ai propri CAT. L'accordo in questione non è mai stato perfezionato per l'impossibilità di avere assicurazioni circa l'effettivo rispetto da parte di SIS della condizione relativa alla sostituzione "marca su marca" delle caldaie. Dalle risultanze istruttorie è emerso un ulteriore riscontro fattuale dell'esistenza di un complesso ambito di coordinamento fra le imprese concorrenti nei mercati della produzione e vendita di caldaie a gas e dell'assistenza e manutenzione di tali impianti. Le imprese, infatti, si sono coordinate, all'interno dell'organo consortile, per rispondere in modo congiunto e uniforme alla richiesta di pezzi di ricambio dei loro prodotti da parte di SIS. In secondo luogo, esse hanno subordinato il raggiungimento dell'accordo al rispetto della condizione di sostituzione delle caldaie "marca su marca". In terzo luogo, in mancanza di sicurezza circa il mantenimento di tale impegno, esse hanno collettivamente deciso di non stipulare un accordo-quadro per fornire pezzi di ricambio a condizioni economiche analoghe a quelle dei CAT.

Accanto al coordinamento sopra descritto, gli elementi acquisiti nel corso dell'attività istruttoria hanno dimostrato che tutte le imprese produttrici partecipanti al Comitato Esecutivo di Pass Gas hanno adottato politiche commerciali volte alla restrizione dell'offerta di pezzi di ricambio originali ai manutentori indipendenti. In particolare, si sono osservati episodi sia di esplicito rifiuto di fornire pezzi di ricambio originali a terzi, sia di fornitura a prezzi sostanzialmente maggiori rispetto a quelli praticati dalle imprese ai propri CAT. La natura escludente dei comportamenti posti in essere dai produttori di caldaie a danno degli operatori indipendenti di assistenza è stata testimoniata da numerosi riscontri fattuali.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa sopradescritta, oltre ad avere un oggetto restrittivo della concorrenza nei mercati della produzione e assistenza delle caldaie a gas, abbia determinato una duplice serie di effetti restrittivi, sia nei confronti dei manutentori indipendenti, sia nei rapporti di concorrenza fra le imprese produttrici, che detengono complessivamente una quota superiore al 50% del totale del mercato italiano delle caldaie murali. Sotto il primo profilo, gli effetti del coordinamento tra le imprese produttrici aderenti al Comitato Esecutivo di Pass Gas, sia nelle trattative con SIS che, più in generale, nell'attività di fornitura di pezzi di ricambio, hanno sicuramente ostacolato l'attività degli operatori indipendenti nel settore dell'assistenza. Al riguardo, non sono state ritenute giustificazioni idonee a consentire una limitazione dell'attività dei manutentori indipendenti quelle connesse a presunte esigenze di sicurezza, in quanto a tale fine le condizioni per l'esercizio dell'attività di assistenza sono comunque fissate dalla legge n. 46/90²³. Quanto ai rapporti tra imprese produttrici, le evidenze raccolte hanno dimostrato che le strategie adottate dalle imprese hanno avuto come effetto quello di restringere la concorrenza fra gli operatori al fine di preservare la propria quota di mercato.

Pertanto, l'Autorità, ha ritenuto che le società Ocean Idroclima Spa, Vaillant Spa, Iaber Spa, Ferroli Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa, Riello Bruciatori Legnago Spa e Saunier Duval Italia Spa, tutte partecipanti alle riunioni del Comitato Esecutivo di Pass Gas nel periodo rilevante ai fini dell'intesa, avessero posto in essere una pratica concordata tra imprese produttrici di caldaie murali in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In considerazione della gravità di tali comportamenti restrittivi, l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle suddette società nella misura del 2,5% del fatturato, pari complessivamente a oltre 13 miliardi di lire.

Otis-Kone Italia-Schindler

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle imprese ascensoristiche Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa volto ad accertare possibili violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 in relazione al rifiuto di fornitura di pezzi di ricambio per i propri ascensori e a presunti accordi o pratiche concordate intercorrenti tra le stesse in ordine al coordinamento delle proprie strategie commerciali. L'istruttoria ha preso avvio da segnalazioni pervenute da diverse piccole imprese attive nel settore, le quali lamentavano difficoltà a operare sia nei mercati delle installazioni, sia nei mercati della manutenzione degli