

ATTIVITÀ DI TUTELA DELLA CONCORRENZA

PAGINA BIANCA

ATTIVITÀ DI TUTELA DELLA CONCORRENZA

1. Evoluzione della concorrenza nell'economia nazionale e interventi dell'Autorità

Dati di sintesi

Nel corso del 2009, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza¹, sono state valutate 514 operazioni di concentrazione, 13 intese, 7 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità	2008	2009
Intese	12	13
Abusi	13	7
Concentrazioni tra imprese indipendenti	842	514
Separazioni societarie	11	11
Indagini conoscitive	2	5
Inottemperanze alla diffida	1	-

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2009 per tipologia ed esito

	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata, modifica degli accordi, accettazione impegni	Non competenza o non applicabilità della legge	Totale
Intese	2	10	1	13
Abusi di posizione dominante	-	5	2	7
Concentrazioni fra imprese indipendenti	479	1	34	514

¹ Con l'entrata in vigore del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea il 1° dicembre 2009, gli articoli 81 e 82 del Trattato CE sono diventati, rispettivamente, gli articoli 101 e 102 TFUE. Conseguentemente, i procedimenti avviati dall'Autorità successivamente a tale data ai sensi delle norme comunitarie in materia di intese ed abusi fanno riferimento agli articoli 101 e 102 TFUE. Nella presente sezione, tuttavia, per comodità espositiva si continuerà a fare riferimento alla precedente numerazione.

Le intese esaminate

Nel 2009 sono stati portati a termine undici procedimenti istruttori in materia di intese².

In cinque casi esaminati, il procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza: quattro casi hanno avuto ad oggetto la violazione dell'articolo 81 del Trattato CE³, mentre un caso ha riguardato la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90⁴.

In un caso, l'Autorità non ha riscontrato la sussistenza di una fattispecie restrittiva della concorrenza⁵.

In altri cinque casi, i procedimenti hanno portato a decisioni adottate ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, con le quali l'Autorità ha accettato, rendendoli obbligatori, gli impegni presentati da una delle parti, senza accettare l'infrazione⁶.

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, nei cinque casi di violazione dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 2 della legge n. 287/90, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 27.096.583,00 euro.

Al 31 dicembre 2009 risultano in corso dieci procedimenti, dei quali sette ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE⁷ e tre ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90⁸.

²COSTA CONTAINER LINES/SINTERMAR-TERMINAL DARSENA TOSCANA; ORGANIZZAZIONE SERVIZI MARITTIMI NEL GOLFO DI NAPOLI; LISTINO PREZZI DELLA PASTA; RICICLAGGIO DELLE BATTERIE ESAUSTE; ASSEGNI MAV-COMMISSIONI INTERBANCARIE; CASE D'ASTA; FVH-LIQUIGAS-BUTANGAS-QUIRIS/LPE.M; ORDINE NAZIONALE PSICOLOGI-RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE SULLA DETERMINAZIONE DEI COMPENSI; GARGANO CORSE/ACI; ORDINE DEI MEDICI CHIRURGI E DEGLI ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI BOLZANO; LEGA CALCIO/CHIEVO VERONA

³COSTA CONTAINER LINES/SINTERMAR-TERMINAL DARSENA TOSCANA; LISTINO PREZZI DELLA PASTA; RICICLAGGIO DELLE BATTERIE ESAUSTE; LEGA CALCIO/CHIEVO VERONA

⁴ORDINE DEI MEDICI CHIRURGI E DEGLI ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI BOLZANO

⁵CASE D'ASTA

⁶ORGANIZZAZIONE SERVIZI MARITTIMI NEL GOLFO DI NAPOLI; ASSEGNI MAV-COMMISSIONI INTERBANCARIE; FVH-LIQUIGAS-BUTANGAS-QUIRIS/LPE.M; ORDINE NAZIONALE PSICOLOGI-RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE SULLA DETERMINAZIONE DEI COMPENSI; GARGANO CORSE/ACI

⁷PREZZO DEL GPL PER RISCALDAMENTO REGIONE SARDEGNA; VENDITA AL DETTAGLIO DI PRODOTTI COSMETICI; CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI-RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE SULLA DETERMINAZIONE DEI COMPENSI; CARTE DI CREDITO; LOGISTICA INTERNAZIONALE; COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT; ACCORDI INTERBANCARI "RIBA-RID-BANCOMAT"

⁸TRANSCOOP-SERVIZIO TRASPORTO DISABILI; ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRESCIA; ASL REGIONE PIEMONTE-GARA FORNITURA VACCINO ANTINFLUENZALE

Intese esaminate nel 2009 per settori di attività economica (numero delle istruttorie conclusive)

Settore prevalentemente interessato	
ALI - Industria alimentare e delle bevande	1
DTV - Diritti televisivi	1
ENE - Energia elettrica e gas	1
FIN - Servizi finanziari	1
PRO - Attività professionali e imprenditoriali	1
RIF - Smaltimento rifiuti	1
SAN - Sanità e altri servizi sociali	1
SER - Servizi vari	1
SPO - Attività ricreative, culturali e sportive	1
TRA - Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2
Totale	11

Gli abusi di posizione dominante

In materia di abusi di posizione dominante, nel 2009 l'Autorità ha portato a termine cinque procedimenti istruttori⁹.

In un caso, il comportamento è stato ritenuto in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE¹⁰ ed è stata comminata una sanzione di 285 mila euro.

Negli altri quattro casi, il procedimento istruttorio ha condotto ad una decisione ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, con la quale l'Autorità ha

⁹GARGANO CORSE/ACI; LA NUOVA MECCANICA NAVALE/CANTIERI DEL MEDITERRANEO; NTV/RFI-ACCESSO AL NODO DI NAPOLI; EXERGIA/ENEL-SERVIZIO DI SALVAGUARDIA; POSTE ITALIANE-AUMENTO COMMISSIONE BOLLETTINI C/C

¹⁰LA NUOVA MECCANICA NAVALE/CANTIERI DEL MEDITERRANEO

accettato, rendendoli obbligatori, gli impegni presentati da una delle parti, senza accettare l'infrazione¹¹.

Abusi esaminati nel 2009 per settori di attività economica (numero delle istruttorie conclusive)

Settore prevalentemente interessato	
ENE - Energia elettrica e gas	1
POS - Servizi postali	1
SPO - Attività ricreative, culturali e sportive	1
TRA - Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2
Totale	5

L'Autorità ha inoltre concluso un procedimento istruttorio volto a verificare l'ottemperanza agli impegni precedentemente assunti dalle imprese e resi obbligatori dalla stessa Autorità ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90¹².

Al 31 dicembre 2009 sono in corso tredici procedimenti ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE¹³.

Le operazioni di concentrazione esaminate

Nel periodo di riferimento, i casi di concentrazioni esaminati sono stati 514. In 479 casi l'Autorità non ha riscontrato una violazione di legge, 34 casi si sono conclusi per mancanza di competenza o per non applicabilità della legge e in un caso l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, subordinando la decisione di autorizzazione dell'operazione all'adozione da parte delle imprese di alcune specifiche misure correttive¹⁴.

¹¹ GARGANO CORSE/ACI; NTV/RFI-ACCESSO AL NODO DI NAPOLI; EXERGIA/ENEL-SERVIZIO DI SALVAGUARDIA; POSTE ITALIANE-AUMENTO COMMISSIONE BOLLETTINI C/C

¹² TELE2/TIM-VODAFONE-WIND

¹³ PROCEDURE SELETTIVE LEGA NAZIONALE PROFESSIONISTI CAMPIONATI 2010/11 E 2011/12; MERCATO DEL CARTONGESSO; CONTO TV/SKY ITALIA; SORGENTIA/A2A; SORGENTIA/ACEA; SORGENTIA/ITALGAS; SORGENTIA/HERA; SORGENTIA/IRIDE; TNT POST ITALIA/POSTE ITALIANE; T-LINK/GRANDI NAVI VELOCI; GIOCHI24/SISAL; FIEG - FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI/GOOGLE; SKY ITALIA/AUDITEL

¹⁴ ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE/SI HOLDING

L’Autorità ha condotto, inoltre, otto istruttorie relative alla mancata ottemperanza dell’obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione¹⁵. In tutti i casi è stata riscontrata la violazione dell’articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90 e sono state comminate alle parti sanzioni pecuniarie per un ammontare complessivo pari a 45 mila euro.

Al 31 dicembre 2009, risultano in corso quattro procedimenti istruttori: tre per inottemperanza all’obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione¹⁶, uno per inottemperanza alle misure prescritte nell’ambito di un precedente provvedimento di autorizzazione di una concentrazione¹⁷.

Separazioni societarie

Nel 2009, l’Autorità ha condotto quattro istruttorie in relazione alla mancata ottemperanza dell’obbligo di comunicazione preventiva di cui all’articolo 8, comma 2-ter, della legge n. 287/90¹⁸. Tutti i procedimenti si sono conclusi con l’accertamento delle infrazioni e l’irrogazione di sanzioni pecuniarie per un ammontare complessivo pari a 44 mila euro.

Al 31 dicembre 2009, è in corso un’istruttoria in materia¹⁹.

Indagine conoscitive

Nel periodi di riferimento, l’Autorità ha concluso cinque indagini conoscitive ai sensi dell’articolo 12 della legge n. 287/90²⁰.

Al 31 dicembre 2009 sono in corso quattro indagini conoscitive²¹.

¹⁵ ALITALIA LINEE AEREE ITALIANE/RAMO DI AZIENDA DI GANDALF; IRIDE ACQUA GAS/IDROCONS; REGISTER.IT/AMEN ITALIA; DADA/E-BOX; 21 CENTRALE PARTNERS/VARIE SOCIETÀ DI JET MULTIMEDIA; PSA EUROPE-GRUPPO INVESTIMENTI PORTUALI/SEBER-SINPORT; EUROSPIN PUGLIA/NOVE RAMI DI AZIENDA DI PIRAMIDE COMMERCIALE ITALIANA; FONDIARIA-SAI/POPOLARE VITA

¹⁶ ESSELUNGA/21 PUNTI VENDITA (59 RAMI DI AZIENDA); NEW MOTORS/RAMO DI AZIENDA DI CANELLA AUTO; T.T. HOLDING/TM CAR

¹⁷ BANCA INTESA/SAN PAOLO IMI

¹⁸ TRAMBUS/ATTIVITÀ AUTOBUS DI LINEA GT; TRAMBUS ENGINEERING-TRAMBUS ELECTRIC; ACSM-AGAM/AGAM VENDITE; EGEA ENTE GESTIONE ENERGIA E AMBIENTE/S.E.P. SOCIETÀ ENERGETICA PIOSASCO-EGE.YO

¹⁹ AGSM VERONA

²⁰ INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI; INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE DELL’EDITORIA QUOTIDIANA, PERIODICA E MULTIMEDIALE; INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CARTE PREPAGATE; MERCATO DELLO STOCCAGGIO DEL GAS NATURALE; SERVIZI SMS, SERVIZI MMS E SERVIZI DATI IN MOBILITÀ

L'attività di segnalazione e consultiva

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in relazione alle restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o dai progetti normativi sono state 63. Come negli anni passati, esse hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

Attività di segnalazione e consultiva per settori di attività economica

Settore	(numero degli interventi)
	2009
ACQ – Acqua	2
ASS - Assicurazioni e fondi pensione	3
BAN – Credito	2
ENE - Energia elettrica e gas	4
FAR - Industria farmaceutica	4
FIN - Servizi finanziari	1
PET - Industria petrolifera	3
POS - Servizi postali	1
PRO - Attività professionali e imprenditoriali	6
PUB - Servizi pubblicitari	1
RIF - Smaltimento rifiuti	2
RIS - Ristorazione	1
SER - Servizi vari	13
TLC - Telecomunicazioni	5
TRA - Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	14
TV - Radio e televisione	1
Totale	63

²¹ STATO DELLA LIBERALIZZAZIONE DEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE; TRASPORTO PUBBLICO LOCALE; SETTORE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE OSPEDALIERE; SERVIZI DI NEGOZIAZIONE E POST-TRADING

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Intese

LISTINO PREZZI DELLA PASTA

Nel febbraio 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 81 del Trattato Ce nei confronti dell'Unione Pastai Italiani (Unipi), dell'Unione Nazionale della Piccola e Media Industria Alimentare (UnionAlimentari) nonché di numerose imprese attive nella produzione della pasta²², accertando due intese restrittive della concorrenza nel mercato nazionale della pasta secca di semola. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una segnalazione pervenuta da parte di Federconsumatori Puglia, corredata da un articolo di stampa relativo a un incontro, avvenuto a Roma in sede UNIPI tra un ampio numero di imprese, nel quale sarebbe stata concordata una politica comune di aumento del prezzo della pasta come risposta al recente aumento del prezzo del grano. Ulteriori elementi relativi ad annunciati rincari della pasta, tra cui alcuni comunicati diffusi su Internet e sulla carta stampata a opera degli organi direttivi di UNIPI e UnionAlimentari, avevano indotto l'Autorità a ritenere che le indicazioni fornite dalle due associazioni di categoria in merito agli incrementi di prezzo da praticarsi da parte delle imprese associate potessero configurare intese restrittive della concorrenza.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che una prima intesa, unica e complessa, era stata realizzata in seno all'associazione di categoria Unipi, la quale aveva concorso unitamente alle imprese associate alla sua realizzazione, mediante l'emanazione di delibere associative e, in particolare, di comunicati stampa, portati a conoscenza degli associati, concernenti l'aumento coordinato del prezzo della pasta. L'intesa, posta in essere in un arco di tempo superiore all'anno, si era sostanziata in

²² Antonio Amato & C. Molini e Pastifici Spa, Barilla G. E R. Fratelli Spa, Chirico Molini e Pastificio Dal 1895 Spa, Colussi Spa, De Matteis Agroalimentare Spa, Delverde Industrie Alimentari Spa, F. Divella Spa, F.lli De Cecco Di Filippo Fara San Martino Spa, Liguori Pastificio dal 1820 Spa, Nestlé Italiana Divisione Prodotti Alimentari Spa, Pasta Berruto Spa, Pasta Zara Spa, Pastificio Attilio Mastromauro-Granoro Srl, Pastificio Carmine Russo Spa, Pastificio Di Martino Gaetano & F.lli Spa, Pastificio Fabianelli Spa, Pastificio F.lli Cellino Srl, Pastificio Guido Ferrara Srl, Pastificio La Molisana Spa, Pastificio Lucio Garofalo Spa, Pastificio Mennucci Spa, Pastificio Riscossa F.lli Mastromauro Spa, Rummo Spa-Molino e Pastificio, Tamma-Industrie Alimentari di Capitanata Srl, Tandoi Filippo e Adalberto Fratelli Spa e Valdigrano di Flavio Pagani Srl

molteplici condotte, tra le quali, in particolare, lo svolgimento di una serie di riunioni periodiche aventi come oggetto ed effetto l'aumento concertato dei prezzi.

Una seconda intesa era stata realizzata in seno a UnionAlimentari ed era stata concretamente attuata tramite l'emanazione di un comunicato stampa che auspicava un determinato aumento di prezzo.

L'indagine istruttoria ha evidenziato l'effetto restrittivo della concertazione finalizzata a definire strategie di incremento dei prezzi poste in essere dalle imprese in ambito associativo anche con l'utilizzo da parte delle Associazioni degli organi di informazione di larga diffusione. Dalle evidenze raccolte è emerso, infatti, che le indicazioni elaborate nel corso delle riunioni avevano costituito per le imprese associate e per le altre imprese del mercato un evidente punto di riferimento per l'aumento del prezzo del prodotto finito.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che i comportamenti accertati fossero idonei a restringere significativamente il gioco della concorrenza sui mercati interessati, risultando finalizzati a sostituire l'adozione di una strategia uniforme all'operare indipendente delle singole imprese, le quali, in assenza della concertazione, avrebbero potuto reagire all'intervenuto aumento del prezzo della materia prima con differenti modalità, rispondenti alle proprie individuali strutture di costo.

Tenuto conto della gravità e della durata delle infrazioni, l'Autorità ha comminato ai diversi soggetti sanzioni pecuniarie di importo variabile, da un minimo di venti mila ad un massimo di quasi sei milioni di euro. L'importo complessivo delle sanzioni è stato pari a circa dodici milioni di euro.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Intese

ASL REGIONE PIEMONTE – GARA FORNITURA VACCINO ANTINFLUENZALE

Nel dicembre 2009, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Solvay Pharma Spa e Sanofi Pasteur Msd Spa, al fine di accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) nel mercato della fornitura dei vaccini antinfluenzali. L'istruttoria è stata avviata a seguito di una segnalazione della

ASL AL della Regione Piemonte, dalla quale sono emerse talune anomalie nei comportamenti tenuti dalle due imprese in occasione di una gara indetta - nel mese di settembre 2009 - per la fornitura di vaccino antinfluenzale occorrente per la campagna di vaccinazione 2009-2010. In particolare, per il lotto di dimensioni più ampie, per il quale era stato definito un prezzo a base d'asta pari ad 1 euro Iva esclusa per singola dose, pur essendo state invitate 9 imprese, soltanto le due società sopra menzionate hanno presentato la propria offerta, peraltro di gran lunga superiore a quella posta a base d'asta. Per tale ragione, il lotto non è stato aggiudicato. Al fine di garantire comunque la somministrazione del vaccino antinfluenzale era stata indetta nello stesso mese una successiva gara, elevando per il lotto in questione il prezzo a base d'asta a 3,07 euro Iva esclusa per singola dose: a tale gara una sola società - la Sanofi Pasteur Msd Spa - aveva presentato la propria offerta, aggiudicandosi definitivamente il lotto al prezzo di 2,99 euro Iva esclusa per singola dose.

L'Autorità ha ipotizzato che i comportamenti adottati dalle predette società potrebbero essere il risultato di un'intesa restrittiva della concorrenza posta in essere nel mercato dei vaccini antinfluenzali, non soltanto nella Regione Piemonte, ma anche in altre regioni del territorio nazionale. Al 31 dicembre 2009, l'istruttoria è in corso.

Segnalazioni

SISTEMA DI REMUNERAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DI FARMACI EROGATI A CARICO DEL SERVIZIO SANITARIO LOCALE

Nel maggio 2009, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione al Parlamento, al Governo e al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti da alcune disposizioni normative di regolamentazione del settore farmaceutico, con particolare riferimento al sistema di remunerazione della distribuzione di farmaci erogati a carico del SSN. Si trattava specificamente dell'articolo 1.40 della legge n. 662/96, nonché, sul piano della normazione secondaria, della Deliberazione CIPE n. 3/2001, che stabilisce i criteri per la contrattazione del prezzo dei farmaci.

A parere dell'Autorità l'impianto normativo vigente, che predetermina dei criteri di calcolo delle percentuali di margine percepite ai diversi livelli della filiera

distributiva, non sarebbe idoneo ad assicurare spinte concorrenziali nel settore e il conseguente contenimento della spesa pubblica e privata.

In primo luogo, l'Autorità ha osservato che la definizione di un margine di retribuzione ancorato al prezzo finale del farmaco non tiene conto degli effettivi costi sostenuti da farmacisti e grossisti nell'attività di distribuzione.

Inoltre, a parità di costi di distribuzione, crea un incentivo nel farmacista a orientare il consumatore verso i prodotti più costosi, che gli garantiscono il più alto margine di remunerazione.; al riguardo, il previsto meccanismo di correzione in senso regressivo delle percentuali di margine, che subentra al momento del rimborso da parte del SSN, si rivela utile solo per le fasce di prezzo più alte, raramente interessate.

Tale effetto negativo sul consumatore è aggravato dalla circostanza secondo la quale le percentuali di margine fissate dalla legge sono un riferimento minimo nella contrattazione tra le parti, dato che, in realtà, produttore e distributore/farmacista negoziano in base al potere contrattuale detenuto. Ciò fa sì che per i medicinali a prezzo minore, tipicamente i medicinali equivalenti o generici, i produttori sentano la necessità di concedere degli “extrasconti” ai farmacisti, così da compensare il minor guadagno per il farmacista derivante dalla vendita di prodotti caratterizzati da un prezzo al pubblico inferiore a quello dei farmaci di marca concorrenti.

In conclusione, soprattutto per i medicinali con un prezzo di vendita più basso, si determina un artificioso spostamento del destinatario dei benefici della competizione di prezzo tra le imprese farmaceutiche: dall'acquirente finale, rappresentato dal SSN, al distributore/farmacista, il quale, in assenza di indicazioni vincolanti da parte del medico, è in grado di orientare le scelte del consumatore.

Ne deriva che la pratica degli “extrasconti”, associata alla fissazione per via amministrativa del prezzo di vendita al pubblico, non è in grado di produrre alcun effetto di riduzione del prezzo di vendita finale, definendo invece una mera dilatazione dei margini dei distributori di farmaci, a scapito del SSN.

La situazione descritta influisce in misura determinante sulle condizioni di ingresso e di penetrazione dei farmaci generici in Italia, non consentendo al confronto competitivo tra genericisti e *originator* di sviluppare appieno tutti i suoi effetti in termini di riduzione dei prezzi

Sulla base di ciò, l'Autorità ha rilevato la necessità di svincolare la remunerazione dei servizi distributivi del farmacista dal prezzo dei farmaci. L'Autorità ha proposto, quindi, di riconoscere al farmacista una retribuzione *a forfait* per ogni servizio di vendita, di ciascun medicinale, indipendentemente dal suo prezzo, sistema che introdurrebbe un elemento di forte regressività del margine di guadagno rispetto al prezzo del prodotto, incentivando in tal senso la vendita dei farmaci a minor prezzo. L'introduzione di una sorta di *"fee for service"*, peraltro, sganciando la remunerazione dal valore dei farmaci distribuiti ed eventualmente anche dalla dimensione e dal numero delle confezioni fornite in ciascun atto di vendita, renderebbe neutrale la scelta circa le confezioni da consegnare, assicurando in tal modo, in assenza di precise indicazioni mediche, la consegna del quantitativo di farmaco che maggiormente si avvicina all'effettivo fabbisogno terapeutico.. Si potrebbe poi aggiungere un'ulteriore componente di remunerazione (produttiva), sempre svincolata dal valore dei prodotti, in base ad altri servizi di carattere pubblico svolti da tali operatori (prenotazioni di visite ospedaliere, pagamento del *ticket*, ecc.)

Oltre a suggerire potenziali modifiche nella determinazione delle quote di spettanza del prezzo finale dei farmaci, l'Autorità ha proposto che si agisca anche su altri fronti (ad esempio le modalità di prescrizione dei medici) per favorire la penetrazione dei farmaci generici in Italia e quindi garantire una maggiore competizione, sia statica che dinamica, nel settore farmaceutico.

DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI MEDICINALI AD USO UMANO E DI RIORDINO DELL'ESERCIZIO FARMACEUTICO

Nel giugno 2009, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione al Parlamento, al Governo e al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 1, 5 e 6 del d.d.l. n. 863 recante *"Disposizioni normative in materia di medicinali ad uso umano e di riordino del settore farmaceutico"* unitamente a quelle contenute nell'emendamento n. 2.0.103 al d.d.l. n. 1167 recante *"Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali"*.

Il d.d.l. n. 863 prevedeva che la distribuzione delle specialità medicinali fosse riservata in via esclusiva alle farmacie, ad eccezione di un ristretto elenco di farmaci non soggetti a prescrizione medica (compilato dall’Agenzia Italiana per il Farmaco di concerto con la Commissione permanente per la farmacopea ufficiale e con la conferenza dei Presidi delle facoltà di farmacia) vendibili anche al di fuori delle farmacie e senza obbligo della presenza di un farmacista.

L’articolo 2-*bis* del d.d.l. n. 1167 vietava la vendita di farmaci da banco o di automedicazione agli esercizi commerciali diversi dalle farmacie (esercizi che, invece, erano stati autorizzati alla vendita se in presenza di determinati requisiti, ai sensi della legge n. 248/06), consentendo agli esercizi già esistenti di proseguire la loro attività per un massimo di 10 anni dall’entrata in vigore di tale norma. L’Agenzia Italiana del Farmaco avrebbe poi provveduto alla stesura di un elenco di medicinali di automedicazione vendibili anche al di fuori delle farmacie e senza obbligo della presenza di un farmacista.

Precedentemente, l’Autorità aveva accolto favorevolmente gli innovativi interventi legislativi di liberalizzazione della vendita al dettaglio e dei prezzi dei farmaci senza obbligo di prescrizione, insieme di cui i farmaci da banco costituiscono parte rilevante. A seguito di questa apertura alla concorrenza si erano registrati importanti risultati: l’entrata sul mercato di oltre 2500 nuovi punti vendita tra parafarmacie e *corner* nei supermercati autorizzati, una significativa riduzione (fino al 30-35%) dei prezzi di tali farmaci nella grande distribuzione organizzata e una pressione positiva sugli sconti praticati dalle stesse farmacie.

Proprio in ragione di queste evidenze, l’Autorità ha ritenuto che le norme in commento rappresentassero una preoccupante inversione di tendenza nell’auspicabile processo di liberalizzazione della distribuzione farmaceutica: riatribuendo alle farmacie l’esclusiva nella distribuzione di quasi tutti i farmaci viene infatti minacciata la sopravvivenza sul mercato delle parafarmacie, prefigurandone la scomparsa nell’arco dei successivi 10 anni e vanificando le scelte imprenditoriali compiute e i relativi investimenti già effettuati. Infine, il fenomeno è tanto più preoccupante in quanto il venir meno per il consumatore di canali distributivi alternativi alle farmacie non trova compensazione nell’assenza delle riforme necessarie all’introduzione di una più ampia concorrenza tra farmacie.

***NUOVA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ TRASFUSIONALI E DELLA PRODUZIONE NAZIONALE DEGLI
EMODERIVATI***

Nell'ottobre 2009, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 al Governo, al Presidente della 1^a Commissione permanente - Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, al Presidente della 11^a Commissione permanente - Lavoro, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica e al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Settore Salute, in merito ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalle disposizioni contenute nell'emendamento n. 2.0.1000 al disegno di legge A.S. 1167, destinato a sostituire l'articolo 15, comma 2, della legge n. 219/05.

In particolare, tale emendamento modificava i criteri cui doveva attenersi il Ministero della Salute, nell'individuare le imprese con cui le Regioni possono stipulare convenzioni per il frazionamento del plasma e la produzione di emoderivati; le limitazioni introdotte avevano l'effetto di impedire la lavorazione del plasma di provenienza nazionale alle imprese che svolgessero una parte di tale processo di lavorazione (segnatamente la fase del frazionamento) in uno stabilimento ubicato in uno stato extra-Unione europea, oppure in uno stato membro nel quale fosse consentita per legge la cessione del plasma a fini di lucro.

L'Autorità ha osservato che i vincoli previsti non risultavano necessari a migliorare la tutela della salute pubblica e della sicurezza del ciclo di produzione di emoderivati, in quanto esistono accordi di mutuo riconoscimento che garantiscono che negli stati extra-UE si rispettino i medesimi livelli di sicurezza e qualità previsti a livello comunitario; inoltre, nei paesi in cui la legge ammette la cessione di plasma a titolo oneroso, vengono ugualmente rispettati tali stringenti requisiti.

Peraltro, in base all'emendamento in esame, la commercializzazione in Italia di emoderivati importati dall'estero come prodotti finiti sarebbe rimasta possibile, a differenza di quella relativa al plasma raccolto in Italia e lavorato all'estero. Inoltre, poiché l'emendamento si riferiva in particolar modo alla fase di frazionamento del plasma, le imprese che avessero svolto anche solo questa fase in Italia sarebbero state favorite rispetto a quelle che avessero compiuto l'intero processo all'estero.

Infine, va ricordato che, allo stato attuale, la dinamica concorrenziale nel settore degli emoderivati è più potenziale che reale, e che l'emendamento avrebbe peggiorato la

situazione, impedendo tra l'altro al SSN di usufruire delle migliori condizioni in termini di rese e di tipologie di emoderivati ottenibili dal plasma raccolto in Italia, finendo per incidere negativamente sull'obiettivo generale di tutela della salute pubblica.

Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che l'emendamento non venisse approvato.

PRODOTTI PETROLIFERI

Intese

PREZZO DEL GPL PER RISCALDAMENTO REGIONE SARDEGNA

Nel gennaio 2009, a seguito di una domanda di trattamento favorevole *ex articolo 15, comma 2-bis* della legge 287/90 presentata dalla società Eni Spa, l'Autorità ha deliberato un ampliamento oggettivo dell'istruttoria avviata nell'aprile 2008, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Butan Gas Spa, ENI, Fiamma 2000 Spa, Liquigas Spa, Sarda Gas Petroli e Ultragas Tirrena Spa al fine di accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza nel mercato della vendita di GPL in bombole per uso domestico nella Regione Sardegna, sulla base di alcune denuncia di consumatori in merito all'elevato livello dei prezzi di vendita del GPL in bombole per uso domestico nel territorio sardo.

L'Autorità aveva in effetti rilevato come in Sardegna fosse assente una rete per la distribuzione di gas metano, rendendo quindi il GPL essenziale per gli usi domestici e determinando un'elasticità del prezzo alla domanda inferiore rispetto ad altre zone del territorio che godono di una *interfuel competition*. Dai dati in possesso dell'Autorità relativi agli anni 2005-2006, era emersa, inoltre, una quasi totale coincidenza (in livello e andamento) dei prezzi all'ingrosso praticati dai principali imbottiglieri/distributori di bombole di GPL attivi in Sardegna, nonché una forte analogia delle dinamiche dei prezzi consigliati al pubblico di GPL sfuso e in bombole da parte dei principali operatori, sebbene con valori assoluti differenziati. Sulla base di tali elementi, l'Autorità aveva ipotizzato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, favorita dalle condizioni tendenzialmente oligopolistiche del mercato in esame.

Nella propria domanda di trattamento favorevole *ex articolo 15* della legge n. 287/90 ENI ha sostenuto di aver posto in essere, insieme alle società Butan Gas Spa e

Liquigas Spa, nel periodo 1994-2005, e con effetti ancora per l'anno 2006, un accordo finalizzato alla fissazione congiunta dei listini dei prezzi al pubblico del GPL sfuso e in bombole su tutto il territorio nazionale. In considerazione di tali nuovi elementi, l'Autorità ha proceduto al suddetto ampliamento istruttorio, a seguito del quale, a fronte di un'istanza di proroga avanzata dalle parti, l'Autorità ha deliberato che il procedimento dovrà chiudersi entro il 31 marzo 2010.

FVH - LIQUIGAS - BUTANGAS - QUIRIS - I.P.E.M.

Nel febbraio 2009, l'Autorità ha concluso l'istruttoria ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE nei confronti delle società FVH Spa, Liquigas Spa, Quiris Sapa, Butangas Spa e I.P.E.M. - Industria Petroli Meridionale Spa, rendendo gli obbligatori presentati ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo il procedimento senza accettare l'infrazione. L'istruttoria, volta ad accettare l'esistenza di un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza nel mercato delle attività di logistica primaria del GPL sul territorio nazionale e, in particolare, nel centro-sud Italia, era stata avviata a seguito della valutazione di una operazione di concentrazione comunicata all'Autorità, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, con la quale le società Liquigas, FVH, Butangas e Quiris acquistavano la proprietà di IPEM. Nel settembre 2008, l'Autorità ha deliberato che la costituzione della società comune doveva essere considerata come un'intesa tra i soci di IPEM, che suscitava preoccupazioni concorrenziali in relazione ad una serie di profili: (i) un patto di non concorrenza, nel quale era previsto un impegno dei soci ad astenersi dall'effettuare attività di *trading* di GPL nel centro-sud Italia; (ii) l'effetto di *foreclosure* verso i soggetti che non partecipavano all'intesa determinato da misure che consentivano l'utilizzo da parte dei soci, in via prioritaria, di una parte rilevante dei servizi di IPEM, supportate da uno schema tariffario incentivante; (iii) la composizione e la *governance* del Comitato Tecnico che gestiva la movimentazione del GPL presso il deposito e le strutture logistiche di Brindisi, idonea a consentire ai soci di condividere informazioni sensibili.

L'intesa oggetto del procedimento avrebbe potuto restringere in maniera consistente la concorrenza nei mercati interessati, sia per le notevoli dimensioni del deposito in questione, sia per l'importanza dei soci di IPEM che comprendono alcuni tra i principali operatori italiani nella commercializzazione di GPL.

Gli impegni presentati dalle società coinvolte ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90 sono consistiti sia nell'eliminare il patto di non concorrenza dai Patti Parasociali (scongiurando, quindi, il rischio di *foreclosure*) quanto nell'obbligo di non designare a membri del Comitato Tecnico di IPEM i dipendenti aventi incarichi nel settore commerciale relativo alla vendita di GPL nei mercati del centro-sud Italia (eliminando, dunque, la possibilità che informazioni commercialmente sensibili transitassero dal Comitato ai soci).

L'Autorità, anche a seguito di osservazioni di soggetti terzi interessati, ha ritenuto che gli impegni presentati fossero idonei a far venir meno le criticità concorrenziali evidenziate. Conseguentemente, ha reso obbligatori tali impegni nei confronti delle parti e ha chiuso il procedimento, senza accertamento dell'illecito.

Segnalazioni

LIBERALIZZAZIONE DELL'ACCESSO ALL'ATTIVITÀ DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI IN RETE

Nel febbraio 2009, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione al Parlamento, al Ministro dello Sviluppo Economico, al Presidente della Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, ai Presidenti delle Regioni e ai Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in merito alle modalità con le quali le Regioni e le Province autonome stavano dando attuazione alle previsioni in materia di liberalizzazione dell'accesso all'attività di distribuzione di carburanti in rete di cui ai commi da 17 a 22 dell'articolo 83-bis del d.l. n. 112/2008, inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.

La normativa di liberalizzazione del settore prevedeva che l'accesso a tale mercato avvenisse tramite il rilascio di un'autorizzazione per l'apertura di un nuovo impianto, essendo tale autorizzazione non subordinata alla chiusura di impianti esistenti o al rispetto di vincoli relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o a superfici minime commerciali. Il comma 21 dell'articolo 21-bis forniva anche degli indirizzi per l'attività delle regioni, che includevano, tra l'altro, la promozione del miglioramento della rete distributiva dei carburanti e la diffusione di carburanti eco-compatibili, sempre nel rispetto dei principi di non discriminazione di cui al comma 17.