

I678 - DISTRIBUZIONE DI FARMACI SENZA OBBLIGO DI RICETTA ALLE PARAFARMACIE

Provvedimento n. 15938

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 settembre 2006;

SENTITO il Relatore Professor Nicola Occhiocupo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare l'art. 14-*bis*;

VISTO l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTA la legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha convertito, con modifiche, il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223;

VISTO l'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTE le segnalazioni pervenute in date 28 luglio, 16 agosto, 15, 18 e 22 settembre 2006;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

a) I soggetti denunciati

Il MOVIMENTO NAZIONALE LIBERI FARMACISTI (di seguito MNLF) nasce nel 1989 al fine di rappresentare i farmacisti italiani non titolari di farmacie e avente per scopo l'abolizione delle attuali limitazioni all'apertura delle farmacie in Italia.

La FEDERCONSUMATORI BASILICATA è una delle sedi regionali della Federconsumatori, associazione *senza scopo di lucro* costituita nel 1988 avente come obiettivi prioritari l'informazione e la tutela dei consumatori ed utenti.

I titolari delle parafarmacie FARMACIA DEL BENESSERE S.r.l. di Pescara e PARAFARMACIA DOTT.SSA TOMA di Matera.

b) I soggetti denunciati

ALLEANZA SALUTE ITALIA S.p.A. (di seguito ALLEANZA SALUTE ITALIA) è la società a capo dell'omonimo gruppo di imprese attive nella distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici.

ALLEANZA SALUTE ITALIA, a sua volta, fa parte del gruppo multinazionale ALLIANCE BOOTS.

GALENITALIA S.p.A. (di seguito GALENITALIA) e ALLEANZA SALUTE DISTRIBUZIONE S.p.A. (di seguito ALLEANZA SALUTE DISTRIBUZIONE) sono società attive nella distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici controllate da ALLEANZA SALUTE ITALIA.

COMIFAR S.p.A. (di seguito COMIFAR) è la società a capo dell'omonimo gruppo di imprese attive nella distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici. COMIFAR, a sua volta, fa parte del gruppo multinazionale PHOENIX.

COMIFAR DISTRIBUZIONE S.p.A. (di seguito COMIFAR DISTRIBUZIONE) è una società principalmente attiva nel settore della distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici. controllata da COMIFAR.

ITRIAFARMA SOCIETÀ COOPERATIVA (di seguito ITRIAFARMA) è una società cooperativa di Farmacisti Titolari principalmente attiva nella distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici in Puglia e Basilicata.

S.A.F.A.R. – SERVIZI AUTONOMI FARMACISTI ABRUZZESI RIUNITI SOCIETÀ COOPERATIVA (di seguito SAFAR) è una società cooperativa di Farmacisti Titolari principalmente attiva nella distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici in Abruzzo.

II. LE SEGNALAZIONI

1. In date 28 luglio, 16 agosto, 15, 18 e 22 settembre 2006, sono pervenute all'Autorità alcune segnalazioni da parte dei soggetti indicati al punto a), nelle quali viene evidenziato che i distributori grossisti riportati al punto b), che fanno capo a vario titolo a gruppi di farmacie, hanno rifiutato, senza addurre alcuna motivazione, di rifornire le parafarmacie di farmaci da banco senza obbligo di prescrizione (di seguito SOP).
2. Il MNLF ha denunciato un diffuso comportamento da parte dei grossisti volto ad escludere le parafarmacie dalle forniture di farmaci SOP, ed ha evidenziato, in particolare, i rifiuti opposti dai grossisti attivi in Puglia ed in Basilicata nei confronti della PARAFARMACIA DOTT.SSA TOMA di Matera, nonché di numerose parafarmacie situate nella provincia di Lecce.
3. FEDERCONSUMATORI BASILICATA ha segnalato la mancata fornitura di farmaci SOP alle parafarmacie da parte di grossisti farmaceutici operanti in Basilicata e Puglia, ed ha evidenziato, in particolare, il citato caso della parafarmacia di Matera.
4. La FARMACIA DEL BENESSERE di Pescara ha segnalato di avere richiesto la fornitura di farmaci SOP a GALENITALIA, COMIFAR, SAFAR, nonché alle imprese FARVIMA MEDICINALI S.p.A. e VIM S.r.l. Vendita Ingrosso Medicinali, e di non avere ricevuto alcuna risposta.
5. La PARAFARMACIA DOTT.SSA TOMA di Matera segnala di avere ricevuto rifiuti alla fornitura dei farmaci SOP da parte di ALLEANZA SALUTE ITALIA, nonché dell'impresa SOFARMAMORRA S.p.A.. La denunciante segnala, altresì, di essere a conoscenza di analoghi rifiuti opposti a parafarmacie pugliesi da parte di ALLEANZA SALUTE ITALIA, ITRIAFARMA, COMIFAR, nonché della società VIM S.r.l. Vendita Ingrosso Medicinali.
6. In data 8 settembre 2006, anche il Ministro dello Sviluppo Economico ha segnalato all'Autorità rifiuti opposti dai grossisti alle parafarmacie.

III. LA DEFINIZIONE DEI MERCATI

7. Le segnalazioni in esame riguardano l'attività di distribuzione all'ingrosso di farmaci SOP svolta dalle imprese denunciate e l'attività della distribuzione al dettaglio di farmaci SOP svolta dalle parafarmacie che hanno subito i rifiuti.

a) *La distribuzione all'ingrosso*

8. I farmaci SOP, come gli altri prodotti farmaceutici e parafarmaceutici, vengono distribuiti dai produttori ai dettaglianti mediante i grossisti farmaceutici¹. L'esigenza di urgenza, che può caratterizzare la domanda di farmaci, impone ai grossisti la dotazione di una rete capillare di magazzini per lo stoccaggio dei prodotti ed un sistema di trasporti particolarmente efficiente e, in alcuni casi, specializzato (ad es. trasporto a basse temperature)².

¹ Una quota minoritaria dei farmaci viene distribuita direttamente dai produttori alle farmacie (c.d. canale corto).

² In base al Decreto Legislativo n. 538/92, così come modificato dalla recente legge n. 248/06, si intende per distribuzione all'ingrosso qualsiasi attività consistente nel procurarsi, detenere, fornire o esportare medicinali, esclusa la fornitura di medicinali al pubblico effettuata dalle farmacie (art. 1). Il distributore deve possedere un'autorizzazione della Regione o Provincia Autonoma in cui opera (art. 2). Il rilascio della autorizzazione è subordinato all'esistenza di locali e attrezzature idonei a garantire la conservazione e la distribuzione dei medicinali e alla presenza di un responsabile laureato in farmacia o in materie analoghe (art. 3). È, stabilito, inoltre, che il distributore debba detenere almeno: a) i prodotti di cui alla tabella 2 della Farmacopea Ufficiale della Repubblica Italiana; b) il 90% delle specialità medicinali in commercio con l'eccezione dei farmaci non ammessi al rimborso; c) almeno un medicinale pre confezionato prodotto industrialmente per ciascuna delle formulazioni comprese nel formulario nazionale della Farmacopea che

9. La rete distributiva dei grossisti è normalmente organizzata, all'interno di ciascun Paese, a livello regionale. Infatti, i grossisti dispongono solitamente di uno o più magazzini ubicati in modo da assicurare le consegne alle farmacie comprese all'interno di una regione o al massimo di più regioni limitrofe. Sulla base di queste considerazioni, l'orientamento costante della Commissione Europea e dell'Autorità è stato quello di circoscrivere l'ambito geografico rilevante per la distribuzione all'ingrosso di farmaci a livello infranazionale, molto spesso coincidente con il territorio regionale o, al più, anche con aree limitrofe di più regioni.

10. Considerate le regioni in cui, nei casi in esame, sono stati opposti i rifiuti dai grossisti alle parafarmacie, i mercati della distribuzione all'ingrosso dei farmaci SOP interessati possono essere identificati con la Regione Abruzzo, la Regione Basilicata e la Regione Puglia.

11. La struttura dell'offerta della distribuzione all'ingrosso in Italia si caratterizza per una marcata integrazione con la distribuzione al dettaglio (tab. 2). In particolare, circa il 40% dell'offerta fa capo a 43 imprese i cui soci sono farmacie o società di farmacie che detengono la proprietà di 63 depositi sull'intero territorio nazionale³.

Si osserva poi che un ulteriore 35% dell'offerta dei grossisti è detenuto da COMIFAR e da ALLEANZA SALUTE ITALIA che, pur facendo capo a gruppi multinazionali (rispettivamente il gruppo PHOENIX e il gruppo ALLIANZE BOOTS), presentano nella loro compagine societaria un consistente numero di titolari di farmacie⁴.

Ne deriva che circa il 75% dell'offerta è attribuibile ad imprese a vario titolo riconducibili alle farmacie.

Tab. 2 – Struttura del controllo della distribuzione a livello nazionale

Tipologia di distributore	Quota di mercato a livello nazionale
Distributori controllati da farmacie	40%
Distributori "collegati" a gruppi di farmacie	35%
Altri distributori	25%

12. In Italia la distribuzione all'ingrosso ha presentato tradizionalmente un grado di frammentazione significativamente superiore alla media europea. Negli ultimi anni è tuttavia iniziato un progressivo processo di concentrazione che, pur a fronte di un elevato numero di soggetti ancora presenti sul mercato (128 imprese e 126 filiali, per un totale di 254 unità distributive), concentra oltre un terzo dell'offerta sui due operatori COMIFAR (con circa il 20%) e ALLEANZA SALUTE ITALIA (con circa il 15%).

13. Quanto ai mercati geografici a cui si riferiscono le denunce, si osserva che, in Abruzzo, sono presenti quattro operatori: COMIFAR DISTRIBUZIONE, GALENITALIA e SAFAR, nonché una società denominata FARVIMA MEDICINALI S.p.A. non direttamente collegata a gruppi di farmacie.

In Basilicata sono invece presenti GALENITALIA, COMIFAR DISTRIBUZIONE, ITRIAFARMA; nonché la società GALENO S.p.A., (Società per Azioni gestita da farmacisti) e le società FARMACA Farmaceutici Cannone S.p.A., FARVIMA MEDICINALI S.p.A., VIM S.r.l. Vendita Ingrosso Medicinali e SOFARMAMORRA S.p.A., non direttamente collegata a gruppi di farmacie.

b) La distribuzione al dettaglio

14. I rifiuti opposti dai grossisti alle parafarmacie limitano o impediscono le vendite di farmaci SOP nei relativi mercati della distribuzione al dettaglio. Tali mercati hanno dimensione locale, in considerazione delle caratteristiche della domanda, che si rivolge normalmente ai punti vendita ubicati nelle immediate vicinanze al luogo di residenza.

risultino in commercio (art. 7). La fornitura dei medicinali nell'ambito territoriale di competenza deve avvenire con la massima sollecitudine e, comunque, entro le 12 ore lavorative successive alla richiesta.

³ Si osservi che tali imprese sono, a loro volta, soci in un'impresa denominata Federfarma.Co S.p.A., costituita al fine di fornire servizi ai propri soci ed ai loro farmacisti associati (7.700).

⁴ Comifar e Alleanza Salute hanno infatti acquisito negli ultimi anni numerose società che tradizionalmente facevano capo ai farmacisti (cooperative o consorzi di farmacisti), i quali sono rimasti nella compagine societaria. In particolare, il gruppo Alleanza Salute Italia presenta 2.300 soci titolari di farmacie.

15. Fino alla recente legge n. 248/06, le farmacie costituivano l'unico canale di sbocco attraverso cui il farmaco poteva essere dispensato ai pazienti, sia che si trattasse dei farmaci cosiddetti "etici" (rimborsati dal SSN) che di farmaci non rimborsabili. Oltre il 90% dei ricavi per farmaci venduti in farmacia è costituito dal primo gruppo (etici); mentre il rimanente è rappresentato dalle vendite di farmaci non rimborsabili (OTC), di cui, soltanto circa l'8% sono farmaci c.d. "da banco", ossia senza obbligo di prescrizione (SOP). Si osserva che i prezzi dei farmaci SOP in Italia risultano significativamente più elevati rispetto a quelli rilevati nei principali paesi dell'UE.

16. La legge n. 248/06 prevede la possibilità di vendita dei farmaci da banco, senza obbligo di prescrizione, da parte di esercizi commerciali diversi dalle farmacie, purché dotati di un apposito reparto e dell'assistenza di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo Ordine.

17. Le farmacie in Italia sono diffuse sull'intero territorio nazionale secondo una "pianta organica" definita per legge che ha fissato un rapporto predeterminato tra numero di abitanti e punti vendita e una distanza minima tra un esercizio ed un altro⁵. Attualmente le farmacie, in Italia, sono oltre 17.000, di cui circa il 90% private e il rimanente 10% comunali.

18. Gli operatori che ad oggi possono considerarsi i maggiori potenziali concorrenti delle farmacie, nella vendita dei farmaci da banco sono sostanzialmente gli esercizi della Grande Distribuzione Organizzata e le parafarmacie.

19. Alcuni esercizi della Grande Distribuzione Organizzata, in particolare quelli facenti parte del gruppo COOP Italia, hanno avviato il processo di adeguamento dei propri locali per la vendita di farmaci, e da alcuni previsioni di operatori del settore sembrerebbe che, entro il 2007, potranno essere aperti oltre 150 *corner* nelle diverse regioni d'Italia, con prevalenza nell'area del centro nord⁶.

20. Come osservato, un ruolo di rilievo in questa fase di liberalizzazione del mercato viene svolto anche dalle parafarmacie che attualmente sono circa 1.400, considerando esclusivamente quelle già gestite da farmacisti, e che, si prevede, potranno registrare un aumento significativo con l'apertura di circa 4.500 esercizi nei prossimi due anni⁷. In particolare, sono attualmente presenti 30 parafarmacie in Abruzzo, 10 in Basilicata e 70 in Puglia.

21. In sintesi, i mercati rilevanti interessati alle denunce in esame sono quelli *i)* della distribuzione all'ingrosso di farmaci SOP svolta in Abruzzo, in Basilicata e in Puglia e *ii)* della vendita al dettaglio dei farmaci SOP in tutte le località di competenza dei grossisti che hanno opposto i rifiuti denunciati.

IV. LE VALUTAZIONI

a) La condotta restrittiva della concorrenza

22. Dalle segnalazioni in esame risulta che a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 248/06, le parafarmacie - potenziali nuovi entranti nei mercati della distribuzione al dettaglio di farmaci SOP - hanno riscontrato molteplici ostacoli nell'approvvigionamento di tali prodotti. In particolare, la documentazione acquisita evidenzia l'esistenza di rifiuti posti in essere dai distributori all'ingrosso - ALLEANZA SALUTE DISTRIBUZIONE, GALENTALIA, COMIFAR DISTRIBUZIONE, SAFAR, ITRIAFARMA - la cui compagine societaria è riconducibile a farmacie. Tali grossisti rappresentano, in ciascuno dei mercati rilevanti, una prevalente quota dell'offerta.

23. I rifiuti denunciati fanno supporre l'esistenza di un coordinamento tra i suddetti grossisti nei rispettivi mercati rilevanti volto a rifiutare le forniture dei farmaci SOP richieste dalle parafarmacie, così da ostacolare l'ingresso dei nuovi concorrenti nella distribuzione al dettaglio di tali farmaci. Nei mercati della distribuzione al dettaglio dei farmaci SOP l'offerta di prodotti farmaceutici tramite canali alternativi alle farmacie è ad oggi sostanzialmente assente. La vendita da parte della GDO risulta ancora ad uno stato embrionale e, comunque, nelle regioni dove si sono verificati i rifiuti il canale dei supermercati e degli

⁵ Legge n. 475/91 e D.P.R. n. 1275/71.

⁶ Al riguardo si osserva che in Italia è presente un ampio numero di farmacisti non titolari di farmacie che potrà soddisfare la domanda dei nuovi punti vendita per i quali è necessaria la presenza di un farmacista. In particolare, i farmacisti sono in Italia oltre 68.000, di cui soltanto 17.000 circa sono titolari di farmacia e circa 33.000 lavora alle dipendenze di farmacie (cfr. sito internet del movimento Italiano Liberi Farmacisti).

⁷ Cfr. sito internet del Movimento Nazionale Liberi Farmacisti www.mnlf.it.

ipermercati appare non altrettanto sviluppato quanto in altre regioni italiane. D'altro canto, l'ingresso nei mercati della distribuzione dei farmaci SOP delle parafarmacie può rappresentare un elemento di dinamica concorrenziale particolarmente efficace in virtù della sostanziale contiguità delle caratteristiche commerciali di questo canale distributivo con quello delle farmacie.

24. In ragione della significativa presenza delle farmacie nella struttura societaria di ciascuno dei grossisti considerati, appare ipotizzabile, per tali imprese, un incentivo al coordinamento finalizzato ad ostacolare i nuovi entranti, nei mercati a valle della distribuzione al dettaglio.

In assenza di tale coordinamento, infatti, i rifiuti a soddisfare le richieste delle parafarmacie difficilmente potrebbero trovare spiegazione, stante l'interesse del singolo distributore all'ingrosso ad estendere la propria offerta alla nuova clientela. In altri termini, nessun grossista avrebbe interesse a rifiutare le forniture a meno di non essere sicuro che un analogo comportamento sarà tenuto anche dagli altri distributori operanti nello stesso ambito geografico.

b) Le misure cautelari

25. Nel caso di specie ricorrono i presupposti per un intervento cautelare dell'Autorità nelle more del procedimento ai sensi dell'art. 14-*bis* della legge n. 287/90, introdotto dalla legge n. 248/06, il quale prevede che: *“Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari”*.

26. In particolare, quanto alla sussistenza del *fumus boni iuris*, si osserva che le evidenze agli atti appaiono idonee a dimostrare che le condotte in esame mirano a limitare fortemente il confronto concorrenziale nei mercati della distribuzione al dettaglio dei farmaci SOP, in contrasto con una legge emanata proprio al fine di garantire maggiore concorrenza nel settore. Sulla sussistenza del *periculum in mora* si rileva che la condotta posta in essere dai grossisti farmaceutici, che rappresentano in ciascuno dei mercati rilevanti, una prevalente quota dell'offerta, determina il rischio di un danno grave e irreparabile alla concorrenza, in quanto altera significativamente le dinamiche competitive in tali mercati ostacolando l'ingresso delle parafarmacie nel mercato della distribuzione al dettaglio dei farmaci SOP.

In tal modo, le condotte dei grossisti ostacolano ingiustificatamente l'attuazione delle misure di liberalizzazione introdotte dalla legge n. 248/06, laddove il legislatore aveva ritenuto di dover utilizzare lo strumento del decreto-legge per realizzare l'improcrastinabile esigenza di promuovere assetti di mercato maggiormente concorrenziali.

RITENUTO, pertanto, che la condotta sopra descritta è suscettibile di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, da parte: *a)* delle società GALENITALIA S.p.A., COMIFAR DISTRIBUZIONE S.p.A. e SAFAR SOCIETÀ COOPERATIVA, nei mercati della distribuzione all'ingrosso dei farmaci SOP in Abruzzo e nei mercati locali della distribuzione al dettaglio di farmaci SOP presenti nell'ambito di tale regione; *b)* GALENITALIA S.p.A. e COMIFAR DISTRIBUZIONE S.p.A., nel mercato della distribuzione all'ingrosso dei farmaci SOP in Basilicata e nei mercati locali della distribuzione al dettaglio di farmaci SOP presenti nell'ambito di tale regione; *c)* ALLEANZA SALUTE DISTRIBUZIONE S.p.A., COMIFAR DISTRIBUZIONE S.p.A. e ITRIAFARMA SOCIETÀ COOPERATIVA, nel mercato della distribuzione all'ingrosso dei farmaci SOP in Puglia e nei mercati locali della distribuzione al dettaglio di farmaci SOP presenti nell'ambito di tale regione;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle imprese Alleanza Salute Italia S.p.A., Alleanza Salute Distribuzione S.p.A., Galenitalia S.p.A., Comifar S.p.A., Comifar Distribuzione S.p.A., S.A.F.A.R. – Servizi Autonomi Farmacisti Abruzzesi Riuniti Società Cooperativa e Itriafarma Società Cooperativa;

b) in via cautelare, che le imprese Alleanza Salute Italia S.p.A., Alleanza Salute Distribuzione S.p.A., Galenitalia S.p.A., Comifar S.p.A., Comifar Distribuzione S.p.A., S.A.F.A.R. – Servizi Autonomi Farmacisti Abruzzesi Riuniti Società Cooperativa e Itriafarma Società Cooperativa cessino le condotte volte

a rifiutare le forniture dei farmaci SOP richieste dalle parafarmacie, così da ostacolare l'ingresso dei nuovi concorrenti nella distribuzione al dettaglio di tali farmaci, informando tempestivamente l'Autorità delle misure adottate;

c) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Agroalimentare e Trasporti" di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

d) che il responsabile del procedimento è il Dottor Renato Sicca;

e) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Agroalimentare e Trasporti" di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

f) che il procedimento deve concludersi entro il 21 settembre 2007.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Fabio Cintioli

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà
