

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 aprile 1999;

SENTITO il Relatore Professor Giovanni Palmerio;

VISTA la legge del 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione della Associazione Italiana Difesa Consumatori e Ambiente, pervenuta in data 13 dicembre 1996, con la quale si segnalavano comportamenti lesivi della concorrenza posti in essere da alcune società operanti nel settore della produzione e distribuzione di latte artificiale per neonati;

VISTA la relazione predisposta dalla Guardia di Finanza - Centro Tutela Concorrenza e Mercato e inviata all'Autorità in data 7 aprile 1998, concernente la commercializzazione dei prodotti di libera vendita nell'ambito del canale distributivo delle farmacie;

VISTA la documentazione in possesso dell'Autorità;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

I. IL FATTO

1. Le parti

1. La Associazione Italiana Difesa Consumatori e Ambiente (di seguito anche Adiconsum) è un'associazione di difesa dei consumatori, con sede a Roma.

2. NESTLÉ ITALIANA Spa, con sede a Milano, è la filiale italiana della società multinazionale svizzera Nestlé Sa, attiva nella produzione di prodotti alimentari e farmaceutici. Essa opera nella produzione di salumi, olio di oliva, sughi freschi, pasta, bevande, prodotti dolciari, gelati, latticini e, inoltre, nella produzione di alimenti per animali domestici.

3. NUTRICIA ITALIA Spa e la MILUPA Spa sono società appartenenti al gruppo Royal Numico, costituitosi nel gennaio del 1998, entrambe controllate, dal 1996, dalla Holding Nutricia Italia Spa.

4. PLADA-PLASMON DIETETICI ALIMENTARI Srl, società del gruppo HEINZ, di nazionalità statunitense, è attiva nel settore alimentare per l'infanzia e, in particolare, di latte artificiale per l'infanzia, con i marchi Plasmon, Nipiol e Dieterba.

5. STAR - STABILIMENTO ALIMENTARE Spa (di seguito STAR) è una società attiva nella produzione e distribuzione di generi alimentari di largo consumo. STAR produce e distribuisce prodotti per l'infanzia a marchio MELLIN, quali latte artificiale, biscotti, liofilizzati, omogeneizzati. Il capitale sociale della STAR è detenuto, per il 50% dalla famiglia Fossati, attraverso la società FINDIM, e per il restante 50% dalla DANONE, società di nazionalità francese.

6. HUMANA ITALIA Spa è una società appartenente al gruppo svizzero Humana ed è attiva, principalmente, nella produzione e distribuzione di latte artificiale per l'infanzia.

7. ABBOTT Spa è una società attiva nei settori chimico e farmaceutico, e appartiene al gruppo multinazionale Abbott. In Italia la società Abbott distribuisce latte artificiale per l'infanzia con marchio Similac.

2. La segnalazione pervenuta e le ulteriori informazioni raccolte

8. L'Adiconsum ha segnalato alcuni comportamenti restrittivi della concorrenza posti in essere da società attive nel settore della produzione e commercializzazione del latte artificiale per neonati. In particolare, la segnalazione si riferisce a una presunta intesa tra alcuni produttori di latte artificiale per neonati volta a impedire l'accesso al mercato da parte di società concorrenti, a limitare l'utilizzo di canali distributivi diversi da quello farmaceutico, nonché a mantenere un alto livello dei prezzi del latte artificiale sul mercato nazionale. Sulla base della documentazione in possesso dell'Autorità, risulta che circa il 96% delle vendite di latte artificiale per neonati viene attualmente distribuito attraverso le farmacie, nonostante che diversi operatori appartenenti alla grande distribuzione organizzata abbiano richiesto la fornitura di latte artificiale ad alcune delle maggiori società produttrici presenti sul territorio nazionale. Dai dati in possesso dell'Autorità risulta, inoltre, che le farmacie applicherebbero sistematicamente i prezzi suggeriti dai produttori e pubblicati su annuari disponibili presso tutte le farmacie. Tali società adottano, peraltro, politiche commerciali differenti in altri contesti nazionali. Ad esempio, in Francia i prodotti vengono regolarmente distribuiti anche attraverso il canale rappresentato dalla grande distribuzione organizzata, con risparmi dell'ordine del 40%, in termini di prezzo rispetto ai prodotti venduti in Italia.

9. Da informazioni ottenute dall'Autorità, emerge che gli operatori della grande distribuzione organizzata non commercializzano, in particolare, latte artificiale per neonati cd. di partenza (somministrato fino a quattro-sei mesi di vita), e che, comunque, a fronte di richieste specifiche alle imprese produttrici di latte artificiale, alcuni dei suddetti operatori si siano visti opporre dei rifiuti a contrarre con riferimento tanto alla commercializzazione del latte di partenza che a quella del latte di proseguimento.

10. Da elementi in possesso dell'Autorità risulterebbe, inoltre, la presenza di un sistema di suddivisione di turni relativi a forniture di tale prodotto a favore di strutture ospedaliere. A questo sistema di ripartizione di turni, diffuso presso le strutture sanitarie ospedaliere, parteciperebbero le principali società presenti sul mercato. Il sistema dei turni, oltre a garantire la sostanziale stabilità delle quote di mercato detenute dalle varie imprese, opererebbe anche come meccanismo per scoraggiare o addirittura impedire l'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

11. La Guardia di Finanza, su richiesta dell'Autorità, ha predisposto una relazione riguardante la commercializzazione di prodotti a libera vendita presso le farmacie prendendo in considerazione, in particolare, quattro prodotti, due della società Humana e due della Star-Mellin, venduti presso farmacie di Milano, Roma e Napoli.

3. La normativa in materia di latte artificiale

12. La materia è disciplinata dal Decreto Legislativo del 27 gennaio 1992, n. 111 - Attuazione della direttiva CEE n. 398/89 concernente i prodotti alimentari destinati a un'alimentazione particolare - cui ha fatto seguito il Decreto Ministeriale del 6 aprile 1994, n. 500 - Regolamento concernente l'attuazione delle direttive 91/321 CEE della Commissione e 92/52 CEE del Consiglio sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento.

13. Il Decreto Legislativo n. 111/92 colloca i latti artificiali nell'ambito della categoria dei prodotti alimentari destinati a un'alimentazione particolare, in quanto nettamente distinti dagli alimenti di uso corrente essendo appunto destinati a un obiettivo nutrizionale specifico. Vi rientrano pertanto i latti per neonati, i latti di crescita, i latti o prodotti dietetici. Per queste caratteristiche la normativa prevede disposizioni dettagliate in ordine alla etichettatura (articolo 4), al confezionamento e all'imballaggio (articolo 5), alla pubblicità (articolo 6), nonché in ordine alla produzione, importazione e commercializzazione (artt. 7 e 8).

14. Il D.M. n. 500/94 disciplina, nell'ambito della più generale categoria dei prodotti destinati a un'alimentazione particolare, gli alimenti per neonati distinguendo tra:

a) *"alimenti per lattanti, ossia prodotti destinati alla particolare alimentazione dei lattanti nei primi 4-6 mesi di vita, in grado di soddisfare da soli il fabbisogno nutritivo di questa fascia di età";*

b) *"alimenti di proseguimento, ossia prodotti destinati alla particolare alimentazione della prima infanzia dopo il quarto mese di vita (fino al compimento del primo anno), costituenti il principale elemento liquido nell'ambito dell'alimentazione progressivamente diversificata per questa fascia di età"*.

15. In relazione a tali tipologie di prodotti il D.M. introduce una serie di disposizioni più rigorose in materia di composizione organolettica dei prodotti (articolo 4), etichettatura (articolo 6) e pubblicità (articolo 7). In particolare, non è consentita la pubblicità nei punti vendita né la distribuzione di campioni gratuiti direttamente presso il consumatore nella fase del commercio al dettaglio ovvero indirettamente attraverso il sistema sanitario nazionale.

16. Sulla base delle disposizioni normative citate, non è dato riscontrare nella disciplina vigente alcuna limitazione dei soggetti abilitati alla commercializzazione degli alimenti per neonati e, in particolare, del latte artificiale. Invero gli unici riferimenti testuali rilevabili al riguardo sono contenuti nell'articolo 7 del D.M. n. 500/94 e attengono al divieto di effettuare pubblicità nei "punti vendita", nella fase del "commercio al dettaglio", nonché al divieto per "le persone aventi titolo alla distribuzione degli alimenti per lattanti" di offrire campioni gratuiti. In sostanza, laddove la normativa si riferisce alla distribuzione del prodotto, utilizza disposizioni generali atte a ricomprendere qualsiasi tipologia di distributore. Se ne desume l'assenza di una regolamentazione specifica finalizzata alla individuazione di canali distributivi specializzati.

II. IL DIRITTO

1. Il mercato rilevante

17. Il latte artificiale comprende una pluralità di tipologie di prodotti destinati alla alimentazione del neonato. In particolare, tali prodotti possono essere raggruppati in quattro categorie: latte di partenza (per i primi 4-6 mesi di vita del neonato), latte di proseguimento (fino a un anno di vita), latte di crescita (da un anno di vita in poi) e latti speciali (p. es., ipoallergenico, dietetico). Le varie tipologie di latte artificiale possono inoltre essere vendute in formati diversi, i più diffusi dei quali sono sotto forma di latte in polvere e di latte liquido pronto per l'utilizzo.

18. Tra le varie tipologie hanno una rilevanza particolare il latte di partenza, che rappresenta circa il 40% delle vendite di latte artificiale in Italia, e quello di proseguimento, che rappresenta circa il 50%, mentre i latti speciali e quello di crescita rappresentano tuttora quote molto ridotte, rispettivamente intorno all'8% e al 4%. Inoltre, è da sottolineare la crescita dei latti a formulazione liquida che costituiscono circa il 25% delle vendite complessive di latte artificiale.

19. In termini di valore, le vendite di latte artificiale sono state pari, nel 1997, a circa 350 miliardi, di cui circa 335 attribuibili alle vendite di latte di partenza, di proseguimento e di latte speciale, e i restanti 15 miliardi al latte di crescita. Nel periodo 1993-1997 le quote dei principali operatori sono indicate nella tabella seguente.

Quote di mercato in valore relative alle vendite di latte artificiale nel suo complesso. Anni 1993-

97

Azienda/marchi	1993	1994	1995	1996	1997
Nestlé (Guigoz, Nativ, Nidina)	28%	26%	25%	24%	25%
Plada (Plasmon, Nipiol, Dieterba)	18%	19%	21%	22%	21%
Milupa (*)	20%	17%	15%	18%*	21%*
Humana	17%	15%	13%	15%	16%
Star (Mellin)	9%	9%	9%	9%	8%
Abbott	5%	5%	6%	nd	nd
Nutricia(*)	-	1%	4%	-	-
Altri	3%	8%	7%	12%	9%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

* Per il 1996 e il 1997 le quote di Milupa includono anche le vendite di Nutricia, per l'avvenuta fusione tra le due società.

20. Ad una prima analisi, sulla base delle informazioni raccolte nella fase preistruttoria, il latte di partenza, il latte di proseguimento e il latte speciale sembrerebbero appartenere a tre mercati distinti in

quanto, dal lato della domanda, non risultano sostituibili l'uno con l'altro, indirizzandosi ai bisogni alimentari della specifica fase di vita in cui si trova il bambino, ovvero al superamento di particolari intolleranze alimentari o condizioni fisiche del neonato (per esempio, in caso di bambino nato prematuro). Il latte di partenza viene utilizzato per i primi quattro-sei mesi di vita, mentre il latte di proseguimento alimenta il bambino dal sesto mese e fino al primo anno di vita. La composizione dei due tipi di latte risulta essere differente anche in considerazione del fatto che durante i primi quattro-sei mesi di vita, il neonato non assume altro alimento che il latte (sia questo materno ovvero artificiale), mentre, nel periodo successivo, il latte svolge una funzione di integrazione, rispetto a una dieta che comincia ad arricchirsi di alimenti comuni (frutta, verdura, proteine del pesce e della carne, carboidrati). Tuttavia, sia il latte di partenza che il latte di proseguimento (a volte denominati anche, rispettivamente, "latte 1" e "latte 2") rappresentano alimenti insostituibili (una volta escluso l'allattamento materno) anche quando il latte integra una più ampia gamma di alimenti. Tanto il latte di partenza che il latte di proseguimento differiscono dal latte di crescita che, sebbene arricchito con sostanze che favoriscono la crescita del bambino, presenta un elevato grado di sostituibilità con il latte vaccino e risulta essere ampiamente presente sia sul circuito della grande distribuzione organizzata che nell'ambito della distribuzione commerciale tradizionale.

I latti speciali, che possono essere somministrati durante il primo anno di vita, rispondono alla esigenza di una dieta particolare per il lattante e possono essere classificati in quattro categorie: latti ipoallergenici, latti a base di soia, latti anti-rigurgito, latti per prematuri o lattanti di basso peso.

21. La dimensione geografica dei mercati può essere ritenuta coincidente con il territorio nazionale, in considerazione, soprattutto, delle modalità di approvvigionamento seguite dal canale distributivo, che si rivolge in misura pressoché esclusiva a produttori e distributori nazionali.

2. Valutazione della fattispecie

22. Da quanto emerge dall'analisi preistruttoria, i maggiori produttori di latte artificiale per neonati distribuiscono il proprio prodotto in Italia quasi esclusivamente attraverso il canale delle farmacie.

23. Le farmacie, anche in relazione al contesto normativo in cui operano, sono punti di vendita generalmente non caratterizzati da una vivace concorrenza di prezzo. Esse, infatti, applicano uniformemente i prezzi di listino consigliati dalle imprese produttrici e se ne discostano solo in misura marginale. Questa pratica viene confermata dai risultati di un'indagine svolta dalla Guardia di Finanza su quattro prodotti (due della società Humana e due della società Star-Mellin) venduti presso alcune farmacie di Milano, Roma e Napoli. Soprattutto presso le farmacie milanesi e romane l'allineamento dei prezzi per ciascun prodotto da parte delle diverse farmacie risulta perfetto, mentre alcune variazioni sono riscontrate nelle farmacie napoletane.

24. La scelta esclusiva del canale farmaceutico potrebbe facilitare significativamente il coordinamento concorrenziale tra le imprese produttrici, favorendo la trasparenza artificiale delle politiche di prezzo. Esso, quindi, potrebbe non costituire un mero parallelismo di condotte di mercato, bensì la conseguenza di comportamenti concertati tra le imprese. In tal caso, sarebbe falsata la concorrenza tra le varie imprese produttrici presenti sul mercato, laddove si consideri che un'intesa orizzontale avente ad oggetto il sistema distributivo in esame avrebbe l'effetto, tra gli altri, di:

a) determinare i prezzi del latte per neonati a un livello artificiosamente alto rispetto a quanto praticato in altri paesi, in particolare europei, e

b) controllare i prezzi dei prodotti concorrenti grazie alla citata prassi seguita dalle farmacie di applicare sistematicamente i prezzi consigliati dal produttore e pubblicati annualmente con aggiornamenti mensili.

25. Dalle evidenze a disposizione dell'Autorità emergerebbe, inoltre, una suddivisione concertata da parte delle società produttrici di latte artificiale dei turni di fornitura a favore di strutture sanitarie e, specificamente, di ospedali presso i quali viene realizzato per la prima volta il contatto con il neonato e la madre. Tale primo contatto risulta determinante nella decisione dei successivi acquisti (in caso di allattamento al seno parziale o assente) da parte della madre, coadiuvata dal pediatra, ma certamente influenzata dal prodotto inizialmente utilizzato presso la struttura ospedaliera. L'intesa in esame si esplicherebbe, dunque, nella ripartizione dei turni di fornitura sulla base di criteri riferibili, presumibilmente, alle diverse quote storiche di mercato detenute dalle varie imprese produttrici. Il comportamento descritto, per gli effetti complessivi sul mercato, rappresenta anche una restrizione all'accesso al mercato stesso da parte di produttori indipendenti o appartenenti a gruppi non ancora presenti in Italia. Infatti, il meccanismo di suddivisione concertata dei turni, non permettendo la distribuzione presso i reparti maternità di nuovi prodotti, esclude questi ultimi, di fatto, dalle successive scelte di acquisto dei consumatori.

26. L'ipotizzata intesa tra le imprese produttrici consistente in un coordinamento delle rispettive politiche commerciali e, in particolare, di quelle distributive, nonché la presunta suddivisione concertata da parte delle imprese produttrici di latte artificiale dei turni di fornitura a favore di strutture ospedaliere sono idonee a rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90 e, in quanto atte a restringere in maniera consistente la concorrenza, potrebbero integrare violazioni dell'articolo 2, comma 2 della medesima legge.

RITENUTO, pertanto, che quanto sopra descritto possa configurare violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 da parte delle società Nestlé Italiana Spa, Plada Srl, Nutricia Spa, Milupa Spa, Humana Spa, Star Spa, Abbott Italia Spa;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Nestlé Italiana Spa, Plada Srl, Nutricia Spa, Milupa Spa, Humana Spa, Star Spa, Abbott Italia Spa per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

b) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle parti del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria B almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopraindicato;

c) che il termine di conclusione del procedimento è il 4 febbraio 2000;

d) che il responsabile del procedimento è il dott. Giovanni Napolitano;

e) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria B;

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

* * *