

tanto più grave in quanto diretto a ostacolare la concorrenza in un mercato attualmente in fase di sviluppo.

In relazione alla gravità dei comportamenti riscontrati, è stata irrogata una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, pari al 4% del fatturato realizzato da Fiat relativamente ai prodotti oggetto dell'abuso di posizione dominante, ossia alla revisione dei motori diesel per automotrici ferroviarie, inclusa la fornitura dei pezzi di ricambio, per un ammontare di 15 milioni di lire.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Gli interventi dell'Autorità nel settore ascensoristico

Nel corso dell'anno, è stato oggetto di un'intensa attività di tutela della concorrenza da parte dell'Autorità il settore ascensoristico, che comprende la produzione, l'installazione e la manutenzione degli ascensori. I maggiori operatori del settore sono tre imprese verticalmente integrate, controllate da soggetti esteri, Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa, attive sia nella costruzione dei singoli componenti costitutivi degli ascensori che nell'installazione e nella manutenzione degli impianti. Esse operano sul territorio nazionale attraverso filiali periferiche, società controllate o legate loro da rapporti di varia natura.

Le altre imprese attive nel settore operano abitualmente in una o più fasi del processo produttivo, senza però raggiungere lo stesso livello di integrazione verticale dei tre gruppi menzionati. Nella prima fase del processo produttivo, ossia la componentistica per ascensori, operano più di cento imprese, alcune delle quali in grado di offrire sul mercato anche l'intero insieme dei componenti necessari a costruire un impianto. Esse generalmente vendono i propri prodotti alle piccole e medie imprese attive nell'installazione, dislocate sul territorio nazionale. Alcune imprese di componentistica presentano un grado di specializzazione estremamente elevato e sono presenti sul mercato solo con determinati componenti specifici, che vendono anche ai gruppi maggiori. In generale le imprese attive nella componentistica non operano nei mercati a valle dell'installazione e della manutenzione.

Queste ultime attività sono svolte, oltre che dai principali gruppi, anche da numerose imprese di piccole e medie dimensioni che operano a livello quasi esclusivamente locale. Esse talvolta producono parte dei componenti costitutivi che installano, ma perlopiù si limitano ad assemblare i componenti acquistati dalle imprese specializzate nella produzione. Un'altra importante caratteristica del settore è che chi richiede i servizi di installazione (le imprese edili) è un soggetto distinto da chi domanda i servizi di manutenzione (i proprietari degli immobili o gli amministratori di condominio). Ne consegue che le imprese sono poste nella condizione di potere sfruttare la propria eventuale posizione di vantaggio nei mercati secondari senza temere ritorsioni dell'acquirente nel mercato dell'installazione degli ascensori.

Il mercato della manutenzione risulta estremamente importante per le imprese ascensoristiche a causa sia dell'elevato numero di impianti per i quali esiste l'obbligo di manutenzione (circa 650.000), sia della ridotta domanda di nuovi impianti (circa 10.000 all'anno). Nel corso dell'attività procedimentale, è stato evidenziato come i servizi di manutenzione risultino particolarmente remunerativi rispetto a quelli di installazione di nuovi impianti. In questo contesto, sembra che frequentemente le imprese ascensoristiche vendano i nuovi impianti a costi estremamente contenuti, recuperando i mancati guadagni nell'attività di manutenzione. Nella medesima prospettiva, i maggiori gruppi stanno realizzando una politica di acquisizione di piccole e medie imprese attive nell'installazione e manutenzione, principalmente al fine di aumentare il parco ascensori in manutenzione.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un'intesa volta alla fissazione dei prezzi per i servizi di manutenzione degli ascensori, posta in essere attraverso le principali associazioni di categoria (IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI), ha sanzionato il gruppo Otis per la mancata comunicazione preventiva di sedici operazioni di concentrazione e in merito a quattro di esse ha condotto un'istruttoria per verificarne l'impatto sulla concorrenza nel mercato dell'installazione di ascensori in Toscana (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ). Infine, è stata avviata un'istruttoria, tuttora in corso, per verificare eventuali abusi di posizione dominante o intese restrittive della concorrenza nel mercato della manutenzione degli ascensori da parte di Otis, Kone e Schindler (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER).

IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI

Nello scorso mese di ottobre l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della principale associazione nazionale di categoria nel settore della manutenzione degli ascensori (Associazione Nazionale Imprese di Costruzione e Manutenzione Ascensori-Anacam), delle sue sezioni regionali dell'Emilia Romagna e delle Marche e di un'altra associazione nazionale di piccole imprese attiva nello stesso settore (Consorzio Nazionale Piccole Imprese Ascensoristiche Indipendenti-Conpiai). L'istruttoria ha avuto ad oggetto l'elaborazione, l'adozione e la diffusione, da parte di tali associazioni, di tariffari contenenti i prezzi dei servizi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli ascensori.

Nel corso del procedimento è emersa l'esistenza di documenti contenenti dettagliate indicazioni per la fissazione dei prezzi dei servizi di manutenzione degli ascensori, elaborati dalle sezioni delle Marche e dell'Emilia Romagna dell'Anacam. Tali documenti risultano essere stati utilizzati come listini prezzi non solo dalle imprese aderenti all'Anacam, ma anche da quelle associate al Conpiai. Inoltre, è emerso che le associazioni di categoria si sono attivamente adoperate per garantire il rispetto dei tariffari da parte degli associati.

L'Autorità ha osservato che l'adozione di tariffari da parte di associazioni di imprese che rappresentano la quasi totalità del mercato è atta a falsare in maniera consistente le dinamiche concorrenziali all'interno dei mercati locali della manutenzione, in ultima analisi a danno del consumatore. Sulla base di queste considerazioni è stato ritenuto che il comportamento di Anacam, delle sue sezioni locali e di Conpiai determinasse una violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 e le parti sono state diffidate dall'elaborare, adottare e diffondere documenti aventi contenuto e finalità analoghi a quelli oggetto di istruttoria.

COSTRUZIONI ELETTRMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI - OTIS/VARIE SOCIETÀ

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento avviato nei confronti delle società Costruzioni Elettromeccaniche Ascensori Montacarichi-Ceam Srl e Otis Spa, appartenenti al gruppo statunitense United Technologies Corporation, per la mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di sedici operazioni di concentrazione. Le operazioni, comunicate tardivamente all'Autorità, riguardavano

imprese operanti, principalmente a livello locale, nel settore della installazione e manutenzione degli impianti di ascensore (Apulia Srl, Elevat Srl, Balloni Elevator Service Srl, Bertoli Srl, Galbiati Impianti Srl, Alfa Elevatori Srl, Giuli Srl, Bertolla Srl, Maimel Srl, Ramo Azienda Ligure, Azienda Brenta ASC, Casicci & Angori Srl, Bama Srl, Alberi Vincenzo Srl, Azienda Valsecchi, Ramo Azienda Gumag). Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, a carico di Otis e Ceam, per un ammontare, rispettivamente, di 72 e 48 milioni di lire.

Contestualmente alla chiusura del procedimento relativo alla mancata comunicazione preventiva, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, in merito a quattro delle operazioni di concentrazione, aventi ad oggetto l'acquisizione del controllo congiunto di imprese di installazione e manutenzione di impianti ascensoristici attive nella regione Toscana (Elevat Srl, Bertolla Srl, Casicci e Angori Srl e Alberi Vincenzo Srl). L'istruttoria era volta a verificare se, in considerazione delle rilevanti quote di mercato raggiunte dal gruppo Otis in Toscana, le concentrazioni determinassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

Nella valutazione delle quattro concentrazioni, è stato individuato come mercato rilevante del prodotto, nel quale si verificavano i principali effetti delle operazioni, quello dell'installazione di nuovi impianti. La dimensione geografica del mercato è stata considerata tendenzialmente regionale, in quanto ragioni di costo, in relazione al modesto valore del bene venduto, impongono che l'impresa installatrice sia localizzata non lontano dall'edificio nel quale viene collocato l'impianto.

Alla luce delle risultanze istruttorie e tenuto conto dell'effettiva situazione del mercato dell'installazione dei nuovi impianti ascensoristici in Toscana, l'Autorità ha osservato che la posizione raggiunta dal gruppo Otis in seguito alle operazioni di concentrazione in esame, pur attestandosi su una quota di circa il 40%, non era tale da costituire, di per sé, un ostacolo al corretto svolgersi del gioco concorrenziale. Anzitutto, le operazioni in esame, in virtù della dimensione assai contenuta delle imprese acquisite, non hanno contribuito in maniera apprezzabile al rafforzamento della posizione del gruppo Otis. L'Autorità ha inoltre osservato che, per quanto la quota di mercato detenuta dal gruppo Otis assuma in Toscana un rilievo particolare, su tale mercato operano anche altri importanti e qualificati concorrenti quali Kone e Schindler. Tali

gruppi, in virtù delle quote di mercato detenute, della loro natura di imprese verticalmente integrate su tutta la filiera produttiva e degli affermati marchi di cui dispongono, appaiono in grado di esercitare una sufficiente pressione concorrenziale sul gruppo Otis. Inoltre, numerose piccole imprese ascensoristiche sono risultate in condizioni di entrare significativamente sul mercato dell'installazione degli ascensori nel caso in cui un aumento dei prezzi dei nuovi impianti, dovuto allo sfruttamento della posizione di rilievo del gruppo Otis nel mercato, rendesse più remunerativa tale attività.

L'Autorità ha infine rilevato come le operazioni in esame non abbiano comportato la completa sostituzione degli impianti installati dalle imprese acquisite con ascensori prodotti dal gruppo Otis. Queste infatti continuano ad installare una quota significativa di impianti acquistati dalle imprese di componentistica indipendenti, in tal modo limitando l'impatto delle acquisizioni in esame sul mercato della componentistica. In base a queste considerazioni l'Autorità ha concluso che, sebbene il gruppo Otis detenga nel mercato della installazione dei nuovi impianti in Toscana una posizione di rilievo, le operazioni di concentrazione in esame non hanno contribuito a modificare in modo sostanziale la struttura dell'offerta nel mercato interessato.

OTIS - KONE ITALIA - SCHINDLER

Nel febbraio 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle imprese ascensoristiche Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa per accertare possibili violazioni agli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nei mercati della manutenzione e dei pezzi di ricambio degli ascensori. Il procedimento ha preso avvio da segnalazioni pervenute da diverse piccole imprese attive nel settore, le quali lamentano difficoltà ad operare sia nei mercati della installazione sia nei mercati della manutenzione degli ascensori a causa dei comportamenti posti in essere dalle grandi imprese. Secondo quanto segnalato, Otis, Kone e Schindler, al momento della installazione degli ascensori vincolano i propri clienti con contratti di manutenzione pluriennali, contenenti clausole di tacito rinnovo e forti penali in caso di risoluzione anticipata del contratto. Le imprese rifiuterebbero, altresì, di fornire ai clienti i manuali d'uso e di manutenzione e alle imprese indipendenti i pezzi di ricambio necessari per l'attività di manutenzione. L'insieme di questi comportamenti appare tale da ostacolare significativamente l'attività delle imprese indipendenti nel mercato della manutenzione.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha deciso l'avvio dell'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, al fine di verificare se a ciascuna delle imprese coinvolte nel procedimento sia attribuibile una posizione dominante in relazione alla vendita dei pezzi di ricambio per i propri ascensori e se, in tale eventualità, le imprese abbiano abusato di tale posizione attuando una serie di comportamenti atti a pregiudicare la concorrenza nel mercato della manutenzione. Inoltre, considerato che i comportamenti descritti appaiono posti in essere da tutte le principali imprese del settore, l'istruttoria è anche volta a verificare se l'omogeneità e la simultaneità di tali condotte scaturisca da un accordo o pratica concordata tra Otis, Kone e Schindler.

Altri interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto un'istruttoria in merito a una concentrazione tra operatori di rilievo nel settore dei contenitori usa e getta ad utilizzo domestico, valutando l'operazione compatibile con la legge n. 287/90 (COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA). Sono state inoltre avviate due istruttorie, attualmente in corso, riguardanti presunte intese restrittive della concorrenza e possibili abusi di posizione dominante in relazione ai servizi di manutenzione delle caldaie a gas e alla produzione e distribuzione di fiammiferi (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI).

COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione, da parte della società Compagnia Italiana Alluminio-Comital Spa, del controllo della società Cofresco Italia Spa, il cui capitale era prima detenuto da Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. K.G. Sia l'impresa acquirente che l'impresa acquisita sono attive nel settore dei prodotti per l'imballaggio ad uso domestico rientranti nella categoria dei contenitori monouso (cosiddetti prodotti usa e getta), tra cui in particolare i rotoli di alluminio, i rotoli di plastica, i sacchetti per la congelazione, i contenitori in alluminio, la carta da forno e i sacchetti per la nettezza. Comital è titolare dei marchi registrati Cuki, Misterpack, Sacco Verde e Comital, mentre Cofresco Italia, licenziataria del marchio registrato Domopak, ne sarebbe divenuta titolare prima del perfezionamento dell'operazione.

Dal lato dell'offerta, i prodotti monouso per imballaggio a uso domestico vengono fabbricati da imprese che acquistano la materia prima (alluminio, plastica e carta) e la trasformano in prodotto finito. La produzione non richiede particolari conoscenze tecnologiche né investimenti di grande rilievo. Generalmente le imprese produttrici producono sia in conto proprio (prodotti di marca), sia in conto terzi (prodotti commercializzati con il marchio del distributore, denominati anche prodotti a marca commerciale o *private label*). I prodotti con il marchio del distributore sono disponibili, accanto ai prodotti di marca, in una parte significativa dei punti vendita della distribuzione moderna.

Per quanto riguarda la definizione del mercato rilevante, sono stati individuati come mercati distinti, in relazione alle specifiche destinazioni d'uso dei prodotti, quelli della carta da forno, dei contenitori d'alluminio e dei sacchetti per la nettezza. Per i rotoli di alluminio, i rotoli di plastica e i sacchetti per la congelazione, invece, si riscontra una parziale sovrapposizione negli impieghi. L'Autorità ha considerato in prima istanza l'ipotesi che questi tre prodotti rientrino in un unico mercato, denominato dei "fogli per la casa", in linea con quanto sostenuto dalla Commissione europea in un caso di concentrazione esaminato a livello comunitario¹³. Peraltro, è stato osservato che una disaggregazione in tre mercati, coincidenti con ciascuno dei tre prodotti citati, sarebbe risultata indifferente ai fini dell'analisi dell'operazione, data la rilevante posizione detenuta dalle parti per ciascuna tipologia di prodotto.

Similmente, con riferimento alla dimensione geografica, è stata considerata sia l'ipotesi che i mercati fossero di dimensione europea, sia quella di mercati di dimensione nazionale. Nel già menzionato caso comunitario, la Commissione europea aveva riscontrato una dimensione europea dei mercati rilevanti, soprattutto in considerazione dell'evoluzione registratasi nelle modalità di fornitura dei canali della distribuzione e della contenuta incidenza dei costi di trasporto sul prezzo finale di vendita. In particolare, il diffondersi di forme di distribuzione organizzata e la tendenza crescente della grande distribuzione a varcare i confini nazionali nelle politiche di approvvigionamento avevano indotto la Commissione a ritenere superata una ripartizione geografica su base nazionale dei mercati del prodotto. Gli operatori italiani della distribuzione moderna hanno peraltro confermato nel corso dell'istruttoria di

¹³ MELITTA/DOW-NEWCO (25 luglio 1996) in GUCE C 266 del 13 settembre 1996.

essere disposti a rivolgersi a fornitori esteri, nel caso di un peggioramento delle condizioni di approvvigionamento in Italia rispetto a quelle prevalenti all'estero, anche in ragione dell'elevato grado di omogeneità dal punto di vista delle caratteristiche merceologiche e qualitative dei prodotti tra i vari paesi dell'Unione Europea e dell'assenza di una rilevante fedeltà alla marca. Inoltre, le preferenze dei consumatori sono risultate uniformi in tutta Europa, i prezzi simili nei diversi paesi e la gamma dei prodotti analoga.

Peraltro, l'analisi della struttura della distribuzione commerciale in Italia, più frammentata che in altri paesi, e delle scelte effettivamente intraprese dagli operatori del settore, nonché la circostanza che i marchi Cuki e Domopak ovvero i due principali marchi presenti in Italia non risultino essere commercializzati e pubblicizzati al di là dei confini nazionali, hanno evidenziato le peculiarità della situazione italiana rispetto al resto dell'Unione Europea. È risultato che non vi sono flussi commerciali rilevanti per nessuno dei prodotti considerati tra l'Italia e gli altri Stati dell'Unione europea; inoltre, la distribuzione moderna si rifornisce oggi in via pressoché esclusiva presso fornitori nazionali. Tali peculiarità hanno indotto l'Autorità a considerare le due ipotesi, di una dimensione europea ovvero nazionale dei mercati rilevanti. In entrambi i casi, comunque, l'Autorità ha osservato che la valutazione degli effetti concorrenziali della concentrazione ai sensi dell'articolo 6 della legge sarebbe stata la medesima.

In seguito all'operazione, a livello europeo Comital sarebbe venuta a detenere, per i vari prodotti, quote di mercato comprese tra il 5% e il 12%, in presenza di numerosi altri operatori di rilevante dimensione. Pertanto, non si è ravvisata in capo a Comital una posizione dominante su tali mercati.

In Italia, Comital avrebbe rafforzato sensibilmente la propria posizione sul totale delle vendite dei fogli per la casa e della carta da forno, conseguendo quote di rilievo, pari rispettivamente al 51,4% e al 70,8% in valore, a fronte di una quota del più vicino concorrente (Comset) non superiore al 3,8%. Di notevole rilevanza sarebbe stata anche la posizione conseguita nelle vendite delle vaschette, dove Comital veniva a detenere dopo l'operazione una quota del 46% in valore, con riferimento alla sola distribuzione moderna. E' stato altresì osservato che Comital avrebbe detenuto i marchi leader sul mercato, importanti per la distribuzione moderna in ragione dell'effetto trainante in termini di immagine che la presenza di marchi affermati ha per la vendita dei prodotti con marchio del distributore, nonché per fornire al consumatore finale un riferimento di

prezzo che consenta di apprezzare la politica di prezzo seguita dalla catena distributiva per i prodotti con marchio proprio. Al riguardo, tuttavia, è stato anche rilevato che per i prodotti analizzati i consumatori non mostrano un'elevata fedeltà al marchio, come attestato dal notevole sviluppo dei prodotti a marca commerciale, caratterizzati da una qualità assimilabile a quella dei prodotti di marca ma da un prezzo inferiore (mediamente del 20-30% rispetto a quello dei prodotti leader). I prodotti a marca commerciale incidono attualmente per il 25-30% delle vendite totali, e in misura maggiore nel canale della distribuzione moderna. Ne discende che per la parte prevalente del mercato, quella della distribuzione moderna, le cui vendite ammontano a circa l'80% del mercato complessivo, Comital avrebbe dovuto affrontare dopo l'operazione concorrenti, le catene distributive, con una posizione complessiva di rilievo.

Queste considerazioni, unitamente all'assenza di barriere significative, in particolare di natura tecnologica, all'ingresso sul mercato, hanno portato a escludere che in seguito all'operazione Comital potesse assumere comportamenti significativamente indipendenti dagli acquirenti e dai concorrenti e, pertanto, a ritenere che non si sarebbe costituita in capo alla medesima una posizione dominante a livello nazionale. Pertanto, nel marzo 1999 l'Autorità ha deliberato la chiusura dell'istruttoria, dichiarando l'operazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS

Nel giugno 1998, a seguito di una serie di denunce di cui una presentata da un consorzio di imprese artigiane attive nella manutenzione e riparazione di impianti termici nell'Italia settentrionale, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare eventuali infrazioni del divieto di abuso di posizione dominante e di intese restrittive della concorrenza nei confronti di quattro produttori di caldaie murali (Saunier Duval Spa, Iaber Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa e Vaillant Spa). L'istruttoria è volta ad analizzare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza dei comportamenti posti in essere da queste società, con particolare riferimento all'organizzazione di 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 manutentori indipendenti e reti di assistenza, per l'acquisto dei ricambi. Nel corso della fase istruttoria è emerso che i comportamenti riscontrati possono essere il frutto di intese

concordate tra le imprese in ambito associativo. Per 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 (Pass Gas); nel 1996, il consorzio riuniva 26 imprese. Al fine di verificare gli eventuali profili di intesa orizzontale restrittiva della concorrenza tra le imprese associate a Pass Gas, nell'ottobre 1998 è stata deliberata un'estensione soggettiva dell'istruttoria, nei confronti del consorzio stesso nonché di tutte le società consorziate nel periodo 1996-1997 che non risultavano già parti del procedimento. Al 31 marzo 1999 l'istruttoria è in corso.

CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, in seguito alla segnalazione pervenuta da un produttore tedesco di fiammiferi, KM Zündholz International Karl Müller GmbH, per verificare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza e di possibili abusi di posizione dominante in relazione alla distribuzione di fiammiferi in Italia. Il provvedimento è stato avviato nei confronti dei seguenti soggetti: il Consorzio Industrie Fiammiferi (Cif), istituito con regio decreto 11 marzo 1923, n. 560, che riunisce tutti i produttori nazionali di fiammiferi e produce e distribuisce oltre il 95% dei fiammiferi commercializzati in Italia; le imprese consorziate al Cif; il Consorzio Nazionale Attività Economico Distributiva Integrata (Conaedi), che raggruppa la maggior parte dei gestori dei magazzini di vendita di generi di monopolio, che fungono da grossisti nella distribuzione di fiammiferi.

Oggetto del procedimento sono sia le intese orizzontali riconducibili al Cif e ai rapporti tra le imprese consorziate, sia i rapporti tra Cif e distributori, con particolare riferimento agli sconti fedeltà concessi dal Cif ai magazzini di vendita di generi di monopolio aderenti al Conaedi. Successivamente, in base ai risultati dell'attività istruttoria, nel dicembre 1998 l'Autorità ha esteso l'ambito del procedimento all'analisi dell'impatto concorrenziale delle esclusive territoriali previste a favore dei magazzini vendita di generi di monopolio che commercializzano all'ingrosso i fiammiferi prodotti dal Cif. Infine, nel marzo 1999 l'Autorità ha deliberato un ulteriore ampliamento dell'istruttoria con riferimento ai rapporti commerciali tra il Cif e la società Swedish Match SA, il principale produttore europeo di fiammiferi. Dalla documentazione agli atti sembrerebbe infatti sussistere un'intesa fra il Cif e Swedish Match SA avente a

oggetto l'impegno del Cif ad acquistare da Swedish Match SA una quantità di fiammiferi per soddisfare una quota prestabilita del consumo nazionale.

L'istruttoria è stata avviata, conformemente ai criteri indicati dalla Comunicazione della Commissione Ce del 1997 sull'applicazione decentrata delle regole comunitarie di concorrenza¹⁴, ai sensi degli articoli 85.1 e 86 del Trattato Ce, in base alla constatazione che i comportamenti esaminati sono idonei a produrre un sostanziale pregiudizio al commercio intracomunitario, limitando l'accesso al mercato nazionale da parte di operatori di altri Stati membri. Al 31 marzo 1999 il procedimento è ancora in corso.

ENERGIA ELETTRICA

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha manifestato in più occasioni il proprio orientamento in relazione al riassetto strutturale e normativo del settore elettrico. In particolare, essa ha attivamente partecipato al processo di recepimento della normativa comunitaria con un parere sullo schema di decreto legislativo volto all'attuazione della direttiva 96/92/CE (SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA PRIMA ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/92/CE). Il decreto legislativo, che ha in parte accolto le indicazioni dell'Autorità, è stato varato nel marzo 1999. L'Autorità ha inoltre condotto un'istruttoria volta a verificare eventuali comportamenti abusivi posti in essere da Enel, tali da ostacolare la concorrenza sul mercato della fornitura di energia elettrica nel territorio nazionale (UNAPACE-ENEL).

SEGNALAZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA PRIMA ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/92/CE ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

Il 16 marzo 1999 è stato emanato il decreto legislativo n. 79, che dà attuazione alla direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia

¹⁴ Comunicazione della Commissione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE, in GUCE C 313/3 del 15 ottobre 1997.

elettrica¹⁵. Si tratta di un provvedimento fondamentale per il processo di liberalizzazione dei mercati del settore elettrico in Italia e per l'affermazione al loro interno di meccanismi concorrenziali. Nel novembre 1998 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, aveva reso un parere su uno schema di tale decreto legislativo, formulando alcuni suggerimenti volti a valorizzare appieno le opportunità di sviluppo della concorrenza nel settore.

Nel parere è stato anzitutto espresso apprezzamento per la tempestività dell'iniziativa governativa volta a promuovere il processo di liberalizzazione del mercato elettrico, anche al fine di scongiurare il rischio che una successiva privatizzazione di Enel si traducesse in un mero passaggio da un monopolio pubblico a un monopolio privato. In merito al contenuto dello schema di decreto, l'Autorità ha riaffermato alcuni principi generali e ha espresso il proprio dissenso su alcuni punti specifici della bozza di provvedimento.

In primo luogo è stata ribadita la necessità, per le attività aperte alla concorrenza, di sostituire anche nel settore elettrico, come in altri settori, le concessioni con autorizzazioni amministrative, rendendo così le condizioni di entrata sul mercato più trasparenti e meno dipendenti dalla discrezionalità dell'amministrazione pubblica. Inoltre l'Autorità ha sottolineato che lo schema di decreto sembrava prevedere un eccesso di interventi di regolamentazione, anche in relazione ad attività liberalizzate. Parimenti, gli ampi poteri decisionali affidati al Governo, a scapito dei compiti assegnati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono sembrati in contrasto con quanto stabilito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, contenente "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità". Al riguardo è stato anche sottolineato che in un settore, come quello elettrico, che per così lungo tempo in Italia è stato sottratto al gioco concorrenziale, lo sviluppo della competizione richiede un delicato equilibrio di regole e incentivi appropriati. A questo fine appaiono indispensabili le iniziative di promozione e tutela della concorrenza che sono chiamate ad assicurare, sotto profili diversi ma complementari, sia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sia l'Autorità garante della concorrenza, la prima con finalità specifiche settoriali e la seconda con compiti generali di garanzia.

¹⁵ Direttiva 96/92/CE del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, adottata il 19 dicembre 1996, in GUCE L 27 del 30 gennaio 1997.

Con riferimento all'attività di generazione dell'energia elettrica, che come diffusamente riconosciuto è esercitabile in condizioni di concorrenza, lo schema di decreto prevedeva che dal 1° gennaio 2003 nessun soggetto potrà controllare direttamente o indirettamente più del 50% dell'energia elettrica prodotta in Italia. Al riguardo l'Autorità ha rilevato che, per avere un indicatore del potere di mercato delle imprese, sarebbe stato preferibile riferirsi alla capacità produttiva, piuttosto che alla produzione, e che comunque, in un mercato caratterizzato da rilevanti barriere all'entrata legate ai costi d'impianto, la fissazione di una soglia del 50% in termini di quota di mercato non appare sufficiente a escludere il rischio di una posizione dominante; è stato pertanto suggerito che la soglia del 50% venisse ridotta. Inoltre, l'Autorità ha auspicato che il programma che dovrà disciplinare l'ottemperanza da parte di Enel all'obbligo di ridurre, entro il 2003, la propria capacità produttiva di 15.000 MW, dovrà escludere che la cessione di tale capacità avvenga secondo un approccio discriminatorio nei confronti dei nuovi entranti. Infine, mentre è sembrato ammissibile il ricorso allo strumento della concessione per le grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico, non altrettanto giustificate sono apparse la durata trentennale prevista per tali concessioni, né la diversa durata del rinnovo, fissata in un periodo di trent'anni per le concessioni rilasciate a Enel e fino al 31 dicembre 2010 per le imprese private.

A causa delle ingenti externalità connesse alla rete di trasmissione, l'attività di trasmissione e di dispacciamento si configura come un monopolio naturale. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che per assicurare un effettivo sviluppo della concorrenza nella fase della generazione, occorre garantire alle imprese produttrici un accesso non discriminatorio alla rete di trasmissione. L'esperienza italiana è stata sinora caratterizzata dalla completa integrazione verticale dell'impresa in posizione dominante, che esercita un elevato potere di mercato sia nella fase della generazione che in quella della trasmissione. Nella prospettiva della liberalizzazione, è stato auspicato che, indipendentemente dal regime proprietario della rete di trasmissione, vada compiutamente chiarito, nel pieno rispetto dell'articolo 7 della direttiva 96/92/CE, che tutti i poteri di decisione e di attuazione, relativi alla manutenzione, alla gestione e allo sviluppo della rete di trasmissione spettano all'ente gestore (terzo rispetto ai produttori di energia). Inoltre, l'Autorità ha evidenziato la necessità che le diverse società controllate da Enel, alle quali è disposto che vengano affidate le attività di generazione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia elettrica, siano tra loro indipendenti e vengano al più presto collocate sul mercato, prevedendo come esplicitamente transitoria l'appartenenza di tali società a un unico gruppo.

Lo schema di decreto, conformemente a quanto previsto dalla legge delega 24 aprile 1998, n. 128, prevedeva la figura dell'acquirente unico; inoltre, era assegnato al Ministero il compito di disciplinare la funzione pubblicistica dell'operatore di mercato per garantire il bilanciamento della domanda e dell'offerta. Veniva peraltro previsto che solo dal 2001, salvo il caso degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, l'ordine di entrata in funzione delle unità di produzione sarebbe stato determinato attraverso il funzionamento di un effettivo mercato all'ingrosso dell'energia elettrica (dispacciamento di merito economico). Fino a quella data sarebbe stato invece seguito il metodo del dispacciamento passante, fondato sulla negoziazione di contratti bilaterali. L'Autorità ha sottolineato che tale dilazione ritarda l'affermazione di un modello di concorrenza basato sull'efficienza e sul prezzo.

Lo schema di decreto fissava inoltre le quote di apertura del mercato, in base alle quali i cosiddetti clienti idonei potranno scegliere tra più fornitori di energia elettrica, stabilendo altresì soglie di idoneità per questi ultimi, misurate in termini di consumi. Per favorire una più rapida apertura dei mercati l'Autorità ha suggerito che nel calcolo delle soglie atte a definire i clienti idonei non sia considerata l'energia elettrica autoprodotta e autoconsumata, ma vengano computati solo i consumi per i quali ci si rivolge al mercato. E' stata inoltre sottolineata l'opportunità di far coincidere con l'inizio della liberalizzazione del mercato l'inclusione, nel novero dei clienti idonei, anche delle imprese costituite in forma societaria, dei gruppi di imprese, dei consorzi e delle società consortili il cui consumo collettivo nell'anno precedente risulti superiore a 40 Gwh.

Infine, per quanto concerne le fasi finali del processo produttivo, l'Autorità ha sottolineato che mentre la gestione della rete di distribuzione a livello locale presenta caratteristiche di monopolio naturale, l'attività di vendita ai clienti finali può essere svolta in concorrenza, separatamente dalla prima. Lo schema del decreto legislativo, invece, manteneva in capo a un unico soggetto le due attività, estendendo implicitamente la concessione per l'esercizio dell'attività di distribuzione anche a quello della vendita. Questo porta a escludere che, anche nel medio periodo, sia possibile lo sviluppo della concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica ai clienti vincolati, che rappresentano il 60 per cento del mercato.

Il decreto legislativo n. 79, emanato dal Governo il 16 marzo 1999, ha raccolto solo in parte i suggerimenti dell'Autorità. Pur trattandosi di un provvedimento di grande

importanza nella prospettiva della liberalizzazione, l'occasione di promuovere un'effettiva concorrenza nel settore non sembra essere stata sfruttata appieno.

L'elemento di novità più rilevante, rispetto alla precedente normativa nazionale, è senz'altro rappresentato dalla liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica. In tale prospettiva, è vietato, a partire dal 1° gennaio 2003, a ciascun operatore produrre o importare più del 50% dell'energia elettrica prodotta e importata in Italia. A tale scopo, grava sull'Enel l'obbligo di cedere, entro la stessa data, non meno di 15.000 MW della propria capacità produttiva. La cessione di capacità produttiva avverrà secondo un piano che dovrà essere predisposto dall'Enel e approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli obiettivi assegnati al piano delle cessioni comprendono peraltro, oltre alla promozione della concorrenza, anche una pluralità di altre finalità, posto che il piano deve prestare attenzione alla presenza di piani industriali, al mantenimento della produzione nei siti e alle ricadute occupazionali e deve tenere conto delle esigenze di innovazione, di ricerca e di internazionalizzazione dell'Enel. Questa parziale apertura al mercato non necessariamente sarà in grado di promuovere l'efficienza dell'intero settore: l'evoluzione in senso concorrenziale di quest'ultimo dipenderà soprattutto dal ruolo che verrà assegnato ai vari soggetti operanti nelle diverse fasi del processo produttivo, dagli assetti proprietari e gestionali e dalle modalità di realizzazione delle transazioni.

Il decreto legislativo, riconoscendo l'esistenza di ingenti economie di coordinamento nello svolgimento delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, affida entrambe le attività a un unico gestore. Quest'ultimo, una società per azioni costituita dall'Enel, sarà sottoposto ai poteri di indirizzo strategico e operativo del Ministero dell'Industria. L'Enel conferirà alla società i beni, i rapporti giuridici e il personale necessari allo svolgimento delle attività di competenza, con l'eccezione della proprietà delle reti. Al gestore verrà trasferita la competenza per quanto riguarda le decisioni di manutenzione, gestione e sviluppo della rete. Il gestore della rete avrà l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta secondo le condizioni tecniche e tariffarie fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che dovranno garantire l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e di dispacciamento. Nonostante le perplessità avanzate dall'Autorità garante, quest'ultimo servizio avverrà, fino al 1° gennaio 2001, secondo la modalità cosiddetta "passante", mentre successivamente il gestore dovrà dare attuazione a un mercato dell'energia che, in ossequio ai principi di neutralità, trasparenza,

obiettività e di concorrenza tra produttori, consenta di determinare l'ordine di entrata in funzione degli impianti di generazione secondo il merito economico.

Con riferimento ai clienti vincolati, il decreto legislativo richiede la costituzione di un acquirente unico nella forma di una società per azioni costituita dal gestore della rete di trasmissione. Al capitale sociale dell'acquirente unico potranno partecipare, con quote non superiori al 10%, anche soggetti rappresentanti componenti significative delle attività di distribuzione, purché il gestore mantenga la maggioranza del capitale.

Per quanto concerne l'attività di distribuzione dell'energia elettrica, il legislatore, riconoscendo l'esistenza di condizioni di monopolio naturale a livello locale, prevede il rilascio di una sola concessione di distribuzione per ciascun ambito comunale, corrispondente a una scala minima efficiente. La concessione, contrariamente a quanto auspicato dall'Autorità, non è limitata alla sola gestione della rete locale di distribuzione, ma si estende all'intera attività commerciale. Il decreto legislativo richiede all'Enel la costituzione di società a cui affidare lo svolgimento congiunto delle attività di distribuzione e di vendita.

UNAPACE-ENEL

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 86 del Trattato Ce, nei confronti dell'Enel per presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere mediante la stipulazione di accordi pluriennali per la fornitura di energia elettrica con clienti caratterizzati da elevati consumi annui. I contratti presi in esame dal procedimento contengono due clausole apparse idonee a restringere la concorrenza. La prima concerne l'estensione della durata della fornitura in esclusiva di energia elettrica, che passa da uno a tre anni; la seconda attribuisce all'Enel un diritto di prelazione, nel caso in cui il proprio cliente riceva offerte più vantaggiose dai concorrenti.

L'estensione temporale della durata del rapporto di fornitura in esclusiva a un minimo di tre anni consentirebbe a Enel di vincolare con contratti di maggiore durata i clienti cosiddetti idonei, che sono in grado, a partire dal 19 febbraio 1999, di contrattare liberamente le proprie forniture con produttori diversi dall'Enel. Questa restrizione assume particolare rilievo se collegata alle conseguenze derivanti dalla clausola di prelazione a favore dell'Enel. Infatti, il diritto di prelazione a parità di offerte di cui godrebbe l'Enel, disincentivando la formulazione di offerte più vantaggiose, sembra in