

ascensori a causa dei comportamenti tenuti da Otis, Kone Italia e Schindler. In particolare, secondo quanto segnalato, al momento dell'installazione degli ascensori le tre imprese vincolerebbero i propri clienti con contratti di manutenzione pluriennali, contenenti clausole di tacito rinnovo e forti penali in caso di risoluzione anticipata del contratto. Inoltre, le imprese rifiuterebbero di fornire ai clienti i manuali d'uso e di manutenzione e ai manutentori indipendenti i pezzi di ricambio necessari per l'attività di manutenzione. L'istruttoria dovrà accertare se le imprese Otis, Kone Italia e Schindler detengano una posizione dominante in relazione alla vendita dei pezzi di ricambio dei propri ascensori e se, in tale eventualità, esse abbiano abusato di tale posizione tenendo comportamenti atti a pregiudicare la concorrenza. Infine, l'istruttoria è volta a verificare se tali comportamenti siano il frutto di un coordinamento tra le tre imprese in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Sulla base di documenti acquisiti nel corso del procedimento, nell'ottobre e nel novembre 1999 l'Autorità ha deliberato di estendere l'istruttoria in merito alla presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 all'Associazione Nazionale Industrie Ascensori e Scale Mobili (Assoascensori) e alle imprese a essa aderenti. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

ENERGIA ELETTRICA

L'effettiva liberalizzazione del settore elettrico è subordinata al completamento della fase di attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79 emanato dal Governo il 16 marzo 1999, in recepimento della direttiva 96/92/CE²³. Dal 1° aprile 1999 l'Enel ha cessato di svolgere in regime di riserva legale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica sul territorio nazionale. Attualmente, le uniche attività riservate allo Stato riguardano la trasmissione e il dispacciamento di energia elettrica. L'attività di distribuzione è svolta in regime di concessione, rilasciata dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Benché nel corso del 1999 siano intervenute numerose iniziative da parte dei

**Evoluzione
del settore**

23. Legge 5 marzo 1990, n. 46, recante "Norme per la sicurezza degli impianti".
24. Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre

1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, in GUCE L 27/20 del 30 gennaio 1997.

principali attori coinvolti nel processo di liberalizzazione, occorre rilevare che per alcune questioni fondamentali per dare concreta esecuzione alle disposizioni e, quindi, alla promozione di un'effettiva concorrenza nel mercato elettrico, i tempi decisionali sono stati piuttosto lunghi. Tra gli aspetti più critici si possono evidenziare: la scelta della modalità di cessione delle centrali elettriche di Enel per un totale di 15.000 MW di potenza; l'individuazione degli oneri generali di sistema tra cui gli *stranded costs* da riconoscere all'ex monopolista; l'assegnazione della titolarità e delle funzioni al gestore della rete di trasmissione nazionale; la razionalizzazione delle reti locali di distribuzione nei casi di presenza di due concessionari.

A un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 79/99, il mix di regole e incentivi ivi definiti non sembra aver prodotto appieno gli effetti desiderati. Enel mantiene ancora una posizione dominante nella fase di generazione e di vendita di energia elettrica al mercato libero²⁵. I generatori nazionali diversi da Enel producono, infatti, solo energia elettrica destinata all'autoconsumo ed energia elettrica da fonti alternative e rinnovabili rivenduta, sulla base di convenzioni di lungo periodo²⁶, a prezzi incentivati al gestore della rete di trasmissione nazionale. Sebbene il gestore della rete di trasmissione nazionale abbia piena titolarità e funzioni dal 1° aprile 2000, l'assunzione dei diritti e degli obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica da terzi produttori indipendenti presuppone l'emanazione di un apposito decreto ministeriale²⁷. Fino ad allora, quindi, tale funzione rimarrà in capo a Enel. Allo stato dei fatti, quindi, l'unica forma di concorrenza sul mercato elettrico libero sarà, per l'anno 2000, quella determinata dall'energia importata dall'estero, che rappresenta una quota assai limitata (di poco superiore al 15%) dell'intera domanda destinata ai clienti idonei.

Il riassetto di Enel

Il decreto legislativo n. 79/99 oltre alla liberalizzazione delle attività di produzione, importazione ed esportazione e vendita ai clienti finali, ha sancito anche la separazione societaria di Enel. Quest'ultima si è, quindi, dotata di un nuovo assetto organizzativo con la costituzione di una holding e di cinque società operative cui ha conferito, in data 27 settembre 1999, i beni e le spettanze necessarie per lo svolgimento delle attività loro attribuite. Le nuove società operano nella generazione di energia elettrica da fonte termoelettrica (Enel Produzione Spa) e da fonti rinnovabili (Erga Spa), nella trasmissione di energia elettrica (Enel Terna Spa), nella distribuzione e vendita ai clienti vincolati (Enel Distribuzione Spa) e nella vendita ai clienti idonei (Enel Trade Spa). La nuova struttura organizzativa continua a essere caratterizzata da un assetto di proprietà unico e, quindi, dalla presenza di Enel in tutte le diverse fasi produttive.

L'attività di generazione

Con riferimento alla possibilità di creare un mercato concorrenziale della generazione di energia elettrica, la dismissione dei 15.000 MW di capacità produttiva da parte di Enel²⁸ riveste un'importanza cruciale per garantire ai clienti idonei forniture alternative a quelle offerte da Enel stessa. Un'accelerazione della promozione della concorrenza nel mercato elettrico potrebbe, infatti, provenire dalla possibilità di ingresso di nuovi produttori indipendenti dotati di una adeguata capacità di generazione.

Con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 25 gennaio 2000, sono state delineate le modalità di vendita delle centrali elettriche Enel. In conformità con quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 1999²⁹ e dal Piano per la cessione degli impianti predisposto da Enel sono state costituite tre società per azioni, denominate Eurogen Spa, Elettrogen Spa e Interpower Spa, a cui Enel ha conferito le centrali da dismettere³⁰. La vendita delle centrali di Enel sarà effettuata tramite il ricorso alla procedura di cessione con trattativa diretta piuttosto che tramite gara. In ogni caso, ciascun potenziale acquirente potrà concorrere al controllo di una sola delle tre società oggetto di dismissione. La cessione delle tre società di generazione dovrà essere completata entro il 1° gennaio 2003.

Gli oneri generali del sistema elettrico

Sul sistema elettrico nazionale pesano gli oneri generali relativi ai costi sostenuti per l'attività di generazione di energia elettrica durante il regime di monopolio legale di Enel e non più recuperabili in conseguenza dell'apertura alla concorrenza dei mercati (cosiddetti *stranded costs*). Il recente decreto ministeriale sulle modalità di

25. Il mercato libero è costituito dai clienti idonei così come definiti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 79/99.

26. Si tratta del vecchio regime di cessione di energia prodotta da fonti rinnovabili e/o alternative dai generatori privati introdotto dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (articoli 20 e 22) e regolato dal provvedimento CIP 29 aprile 1992, n. 6. Il decreto legislativo n. 79/99, all'articolo 3, comma 12, ha determinato che l'energia elettrica di cui sopra dovrà essere ceduta al gestore della rete elettrica nazionale.

27. L'emanazione del relativo decreto ministeriale spetta al Ministero dell'Industria, a norma dell'articolo 3,

comma 12, del decreto legislativo n. 79/99.

28. Ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 79/99.

29. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 4 agosto 1999, recante "Approvazione del piano per le cessioni degli impianti di Enel Spa, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e delle relative modalità di alienazione".

30. I criteri impiegati per l'individuazione delle centrali da dismettere sono fondati su: un equilibrato mix di impianti di base e di punta; un mix diversificato di fonti di energia primaria; un'adeguata articolazione geografica.

trattamento e di quantificazione di detti oneri ha fissato, a partire dal 1° gennaio 2000, i tempi di rimborso degli *stranded costs* direttamente collegati all'entrata in vigore della direttiva 96/92/CE, prevedendo un periodo di sette anni per gli obblighi contrattuali e investimenti relativi a impianti e un periodo di dieci anni per i costi derivanti dalla rilocalizzazione delle attività di gas naturale liquefatto importato da Enel dalla Nigeria. Quanto all'esatta identificazione degli ammontari eventualmente da rimborsare, essa è rinviata a successivi decreti e delibere. Il decreto interministeriale e le successive delibere dovranno, comunque, essere notificati ufficialmente alla Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea che valuterà la loro ammissibilità.

Il Gestore della rete di trasmissione nazionale

Il decreto legislativo n. 79/99 prevedeva la figura del gestore della rete di trasmissione nazionale per l'esercizio delle attività di trasmissione e di dispacciamento dell'energia elettrica, ivi compresa la gestione unificata della rete di trasmissione nazionale. Veniva attribuito al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato il compito di assegnare la titolarità a un'apposita società costituita da Enel e di disciplinare le funzioni pubblicistiche e gli indirizzi strategici del gestore della rete.

In data 27 aprile 1999, Enel ha costituito la società "Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa", cui ha successivamente conferito tutti i beni, eccettuata la proprietà della rete, inerenti alle attività assegnate dal decreto di liberalizzazione al gestore della rete di trasmissione nazionale. A seguito dell'emanazione del decreto 21 gennaio 2000 del Ministero dell'Industria, la società "Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa" ha assunto, dal 1° aprile 2000, titolarità e funzioni del gestore della rete. Contestualmente le azioni della società sono state assegnate a titolo gratuito al Ministero del Tesoro.

Nella fase iniziale di liberalizzazione del settore elettrico, fino al 1° aprile 2000, la società Enel ha, quindi, operato a tutti gli effetti in qualità di gestore della rete di trasmissione nazionale, svolgendo in esclusiva le attività inerenti la gestione della rete di trasmissione nazionale, l'interconnessione con l'estero e la predisposizione dei provvedimenti in materia di vettoriamento di energia elettrica e di importazione.

Al fine di assicurare un accesso non discriminatorio alla rete di trasmissione nazionale, che si configura come un monopolio naturale, il gestore ha l'obbligo di connettere alla rete tutti i soggetti che ne facciano richiesta nel rispetto delle condizioni tecni-

che ed economiche stabilite per il servizio di vettoriamiento³¹ dall'Autorità per l'energia elettrica e per il gas. Tra le disposizioni contenute nella direttiva del Ministero dell'Industria del 21 gennaio 2000, è previsto che il gestore debba adottare un codice di trasmissione e dispacciamento che disciplini le relative attività e i rapporti tra il gestore stesso, gli utenti e i proprietari delle reti di trasmissione. Inoltre, nelle more della costituzione dell'Acquirente Unico, il gestore della rete di trasmissione nazionale svolgerà le funzioni di garante della fornitura di energia elettrica ai clienti vincolati, cedendo ai distributori l'energia elettrica da fonti rinnovabili acquistata dai generatori alle condizioni pattuite nelle convenzioni di lungo periodo con Enel.

Il dispacciamento dell'energia elettrica avverrà, fino al 1° gennaio 2001, secondo la modalità cosiddetta "passante"; dopo tale data il gestore della rete organizzerà un mercato all'ingrosso dell'energia, funzionante secondo la modalità del merito economico.

L'attività di importazione

Cessato il monopolio legale di Enel, attualmente le modalità e le condizioni per le importazioni di energia elettrica in Italia sono disciplinate, oltre che dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79/99, anche da una serie di delibere adottate dall'Autorità per l'energia elettrica e per il gas nel corso del 1999³². In ottemperanza al decreto legislativo n. 79/99, Enel, in veste di gestore della rete, ha individuato nell'ottobre 1999 la massima capacità di interconnessione con l'estero disponibile per nuovi impegni contrattuali in materia di importazione di energia elettrica, determinata con riferimento alla capacità complessiva di trasporto delle linee di interconnessione con l'estero, alla ripartizione della capacità di trasporto tra le reti estere dei paesi confinanti e in applicazione dei criteri di sicurezza definiti da Enel in qualità di gestore della rete. Al netto dei contratti di importazione pluriennali e annuali sottoscritti da Enel, la capacità disponibile per le importazioni dell'anno 2000 ammonta nei periodi estivi (da aprile a luglio e da settembre a ottobre) a 5000 MW, in agosto a 2200 MW e nei periodi invernali (da novembre a marzo) a 5400 MW. Per l'anno 2000, il 48% della capacità di importazione disponibile è stata destinata al mercato libero, mentre il restante 52% è riservato al mercato vincolato.

31. Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 18 febbraio 1999, n. 13.

32. Trattasi delle seguenti delibere: n. 13 del 18 febbraio 1999; n. 162 del 28 ottobre 1999, così come modificata dalla delibera n. 172 dell'11 novembre 1999, recante "Disposizioni urgenti in materia di impor-

tazioni di energia elettrica ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 79/99"; n. 180 del 3 dicembre 1999, che disciplina le modalità e le condizioni delle importazioni in presenza di capacità di trasporto disponibili insufficienti.

A causa dell'insufficienza di capacità di trasporto disponibile, per l'anno 2000 le richieste di vettoriamiento di energia elettrica importata sono state allocate tendo conto di un tetto massimo per soggetto richiedente, pari al 20% della massima capacità disponibile, e di un limite alla quota importabile per paese non superiore al 15% della capacità massima di trasporto disponibile da ciascun paese confinante con l'Italia. L'individuazione di limiti alla capacità di importazione, per singolo operatore e per paese, risponde all'esigenza di consentire opportunità di accesso all'interconnessione con l'estero al maggior numero di importatori.

L'attività di distribuzione di energia elettrica

Infine, con riferimento all'attività di distribuzione di energia elettrica, che presenta condizioni di monopolio naturale locale, il decreto legislativo n. 79/99 ha previsto che, entro il 31 marzo 2001, operi in ogni territorio comunale un unico concessionario. In Italia, i Comuni in cui sono presenti più distributori sono 296; di questi, in 192 Comuni distributori diversi da Enel servono più del 20% della popolazione. La razionalizzazione della distribuzione può avvenire adottando iniziative di aggregazione tra i concessionari presenti nello stesso comune, da comunicare al Ministero dell'Industria entro il 31 marzo 2000. Nell'ambito degli specifici compiti di tutela del mercato attribuiti all'Autorità garante della concorrenza, particolare attenzione rivestiranno le intese che coinvolgano Enel Distribuzione in termini di effetti sugli assetti di mercato futuri.

Alle società di distribuzione partecipate dagli enti locali che servono almeno il 20% delle utenze, il decreto legislativo n. 79/99 concede la possibilità, in caso di mancato accordo per l'aggregazione, di richiedere a Enel la cessione dei rami d'azienda dedicati all'esercizio dell'attività di distribuzione. Tale opportunità è concessa ai 192 Comuni di cui sopra; tra questi 18 erogano energia elettrica a oltre 200.000 utenti. L'eventuale cessione dei rami d'azienda dovrà realizzarsi entro il 31 marzo 2001. Nel caso in cui le parti non raggiungano un accordo sul valore dei rami d'azienda ceduti, la norma prevede il ricorso a una procedura arbitrale.

Gli interventi dell'Autorità

Unapace-Enel

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Enel Spa, avviata a seguito di una segnalazione dell'Unione Nazionale Aziende Produttrici e Consumatrici di Energia Elettrica (di seguito Unapace). Il procedimento ha riguardato presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Enel Spa mediante la stipulazione di contratti pluriennali per la fornitura

di energia elettrica con clienti caratterizzati da elevati consumi annui. In particolare, i contratti presi in esame dal procedimento contenevano due clausole idonee a restringere la concorrenza. La prima concerneva l'estensione da uno a tre anni della durata della fornitura in esclusiva di energia elettrica; la seconda attribuiva a Enel un diritto di prelazione nel caso in cui il proprio cliente ricevesse offerte più vantaggiose dai concorrenti (cosiddetta "clausola inglese"). Gli accordi in esame erano stati stipulati nel corso dei mesi precedenti l'avvio dell'istruttoria e recavano scadenze che superavano il limite temporale imposto per l'attuazione della direttiva 96/92/CE negli ordinamenti degli Stati membri (19 febbraio 1999), essendo tutte comprese tra l'agosto 2000 e il giugno 2001.

L'estensione temporale della durata del rapporto di fornitura in esclusiva a un minimo di tre anni avrebbe consentito a Enel di vincolare con contratti di maggiore durata i clienti cosiddetti idonei, che sono in grado, per effetto della direttiva 96/92/CE, di contrarre liberamente le proprie forniture con produttori diversi da Enel. Questa restrizione assumeva particolare rilievo se collegata alle conseguenze derivanti dalla clausola di prelazione a favore di Enel. Infatti, il diritto di prelazione a parità di offerte di cui godeva Enel, disincentivando la formulazione di offerte più vantaggiose, risultava suscettibile di ostacolare e limitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato nazionale della fornitura di energia elettrica.

L'effetto combinato delle due clausole (durata e prelazione) è stato ritenuto particolarmente indesiderabile, sotto il profilo della promozione della concorrenza sul mercato elettrico italiano, considerando, oltre alla posizione dominante di Enel, la coincidenza temporale degli accordi con la fase di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica avvenuta con il recepimento della direttiva 96/92/CE nell'ordinamento nazionale.

Nel corso del procedimento Enel ha modificato le condizioni alle quali ciascun cliente può recedere dal contratto di fornitura. Infatti, dopo aver integrato la clausola di durata con la disposizione, contenuta nella delibera n. 120/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che prevede per il cliente un diritto di recesso unilaterale per la durata di un anno a decorrere dalla data di acquisizione della qualifica di cliente idoneo, Enel ha soppresso la clausola di prelazione, contenuta nei contratti stipulati nel corso del 1998. Inoltre, Enel ha fornito un'interpretazione vincolante della clausola di durata secondo la quale, nel periodo successivo a quello stabilito dalla disposizione precedente (un anno dopo l'acquisizione dell'idoneità), ciascun cliente idoneo può chiedere di rinegoziare il contratto in caso di variazioni tariffarie e/o legislative, intendendosi ricom-

prese in tale ipotesi anche le nuove opportunità contrattuali emerse in seguito alla liberalizzazione del mercato.

Le modifiche apportate da Enel alle condizioni contrattuali per la fornitura di energia elettrica sono state ritenute sufficienti a eliminare le distorsioni concorrenziali derivanti dalla loro precedente formulazione. Pertanto, l'Autorità, pur considerando che le preesistenti clausole di prelazione e durata configurassero una violazione del divieto di abuso di posizione dominante, di cui all'articolo 82 del Trattato CE, in quanto idonee a limitare la produzione e gli sbocchi al mercato, ha ritenuto che la società Enel avesse provveduto a rimuovere le condizioni contrattuali che le avrebbero permesso di esercitare in modo abusivo la propria posizione dominante. L'impegno assunto nell'interpretazione autentica della clausola di durata contenuta negli accordi stipulati successivamente al 1° ottobre 1998 è stato ritenuto atto a garantire ai clienti idonei, attuali e futuri, che intendano stipulare contratti per la fornitura di energia elettrica con Enel, una sufficiente libertà di potersi svincolare dal rapporto contrattuale e di beneficiare degli effetti di liberalizzazione del mercato elettrico.

GAS NATURALE

Assetto di mercato, evoluzione normativa e interventi dell'Autorità

Al centro del dibattito relativo al settore del gas naturale nel corso dell'anno è stata la questione di come dare recepimento alla direttiva 98/30/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 giugno 1998 allo scopo di creare un mercato interno concorrenziale del gas naturale ed entrata in vigore il 10 agosto 1998. La direttiva ha stabilito norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e gli eventuali obblighi di servizio pubblico, disciplinando le modalità di accesso ai mercati e il funzionamento delle reti di distribuzione e precisando i criteri e le procedure applicabili per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio dell'attività di trasporto, distribuzione, fornitura e stoccaggio del gas naturale³³. Le disposizioni della direttiva impongono agli Stati membri requisiti minimi di apertura dei mercati, lasciando a ciascuno Stato la facoltà di intraprendere interventi più estesi di liberalizzazione e di dare applicazione ai principi generali sanciti dalla direttiva. L'adozione delle misure legislative regolamentari e amministrative necessarie a recepire la direttiva deve avvenire entro il 10 agosto 2000.

Il contesto italiano presenta peculiarità che lo differenziano non poco da quello dei maggiori Paesi membri, essendo caratterizzato da un quasi-monopolio di fatto in capo alla società Snam Spa

(controllata da Eni Spa) in ciascuna fase della filiera produttiva (approvvigionamento estero del gas, acquisto in esclusiva della produzione nazionale di Eni, trasporto e stoccaggio) e dalla posizione dominante di Snam nella distribuzione primaria ai clienti industriali e termoelettrici. Il gruppo Eni, direttamente tramite Italgas Spa e indirettamente mediante le vendite alle imprese locali, è anche il principale fornitore delle imprese di distribuzione secondaria del gas alle famiglie e ai consumi assimilabili.

Nel 1998, il consumo di gas naturale in Italia ha raggiunto i 62 miliardi di metri cubi, destinati per il 40% ai consumi delle famiglie, per il 35% agli usi industriali e per la restante parte ai produttori di energia elettrica. Il consumo di gas naturale è costantemente cresciuto nel corso degli ultimi anni, fino a costituire più del 55% del consumo di energia delle famiglie, circa il 42% del consumo energetico industriale e circa il 25% del consumo energetico dei produttori di energia elettrica. Alcune stime recenti prevedono un'ulteriore crescita del consumo di gas naturale, pari a circa 25 miliardi di tonnellate entro i prossimi cinque anni. Poiché la produzione nazionale (per il 91% imputabile al gruppo Eni tramite Agip) soddisfa a oggi solo il 30% circa del fabbisogno nazionale, l'Italia si trova in una situazione di mercato dipendente dalle importazioni. Nel 1998, il 91% circa delle importazioni di gas naturale in Italia sono state effettuate da Snam. Di queste, circa il 10% è stato importato per conto terzi, principalmente Enel e, in misura minore, altri piccoli operatori (ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 9/91). I quantitativi importati da Snam provengono dall'Algeria (54%), dalla Russia (39%), dai Paesi Bassi (7%) attraverso tre gasdotti, controllati da Snam spesso congiuntamente con le compagnie estere che gestiscono l'estrazione e la trasmissione del gas nei diversi paesi d'origine. Per l'importazione di gas naturale da questi paesi (cui recentemente si sono aggiunti la Libia e la Norvegia) Snam ha sottoscritto contratti la cui durata è approssimativamente di 20-25 anni. Molti di questi contratti, circa il 60%, contengono clausole cosiddette "*take-or-pay*", che garantiscono ai produttori livelli minimi di introiti, indipendentemente dai volumi effettivamente consegnati. Spesso queste clausole sono compensate attraverso forme di flessibilità che consentono agli acquirenti di effettuare variazioni nei livelli annuali di ritiro concordati, anticipando o posticipando le quantità ritirate in un determinato arco temporale.

33. Direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, relativa a "Norme comuni per il mercato interno del gas naturale", in GUCE L 204/I del 21 luglio 1998.

A Edison, il principale concorrente di Snam, fa capo circa lo 0,5% del totale del gas importato in Italia e circa l'11,1% della produzione totale nazionale. La evidente asimmetria esistente tra Snam e il principale concorrente Edison nella fase di approvvigionamento del gas si riflette anche nelle fasi della trasmissione e stoccaggio e della distribuzione primaria e secondaria. Con riferimento all'attività di trasmissione e stoccaggio del gas, Snam risulta proprietaria della quasi totalità della rete nazionale di trasmissione (il 97% contro il 3% di Edison) e della quasi totalità degli impianti di stoccaggio, che possono contenere fino a 28 miliardi di metri cubi. La distribuzione primaria, che rappresenta i consumi di industrie, produttori di elettricità e aziende di distribuzione, assorbe circa il 60% del gas naturale; a parte rare eccezioni nelle regioni in cui opera Edison, la quasi totalità dei consumatori primari è servita da Snam. Con riferimento alla distribuzione secondaria, si rileva che l'attività di distribuzione e rivendita a valle è oggi realizzata da un numero elevato di imprese locali, molte delle quali municipalizzate. Direttamente, tramite Italgas, e indirettamente, attraverso l'intermediazione delle imprese di distribuzione locale, Snam rappresenta anche il principale fornitore nella fase della distribuzione secondaria. Complessivamente, Snam soddisfa circa il 91% della domanda totale di gas naturale in Italia.

La posizione di assoluto rilievo di Snam nelle diverse fasi in cui si articola il settore del gas comporta che il processo di trasposizione dei principi quadro contenuti nella direttiva comunitaria venga realizzato ponendo particolare attenzione alle peculiarità che caratterizzano la situazione italiana. Nel novembre 1999, l'Autorità ha reso un parere al Governo e al Parlamento esprimendo le proprie osservazioni in merito ai contenuti dell'articolo 41 della legge delega 17 maggio 1999, n. 144, relativi alle misure da adottare per il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria.

Segnalazione sulla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale

L'Autorità ha osservato che il modello di apertura dei mercati del gas naturale previsto dalla direttiva si basa sulla definizione di una domanda libera di contrattare le forniture di gas (i cosiddetti "clienti idonei") e sulla disponibilità di capacità di trasporto di gas naturale a favore di nuovi entranti. Secondo l'articolo 18 della direttiva, i clienti idonei sono individuati sulla base di misure adottate dagli Stati membri che assicurino che almeno gli impianti a gas per la produzione di energia elettrica e tutti gli altri clienti finali con consumi annui superiori a 25 milioni di metri cubi per sito di prelievo rientrino nella categoria. L'Autorità ha anzitutto auspicato che la

trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano non comporti alcun peggioramento delle attuali opportunità di acquisto del gas naturale per gli utilizzatori che non sono sottoposti a regime tariffario, anche qualora essi non raggiungano i livelli minimi di consumo previsti dalla direttiva per la qualifica di "clienti idonei"³⁴. L'Autorità ha al riguardo osservato che l'applicazione automatica dei criteri minimi previsti dalla direttiva al contesto italiano non soltanto potrebbe rivelarsi insufficiente a conseguire gli obiettivi di apertura dei mercati nazionali del gas naturale e della creazione di mercati concorrenziali nelle fasi della trasmissione, distribuzione, vendita e stoccaggio, ma potrebbe consolidare la posizione di Snam, restringendo la dimensione del mercato a cui possono accedere i concorrenti.

Con riferimento ai dati del 1998, l'individuazione dei clienti idonei in Italia sulla base dei criteri minimi previsti dalla direttiva, comporterebbe che i produttori nazionali di elettricità rappresenterebbero più dei due terzi dei consumi di gas dei futuri clienti idonei. Come è noto, infatti, oltre il 70% dei consumi di gas naturale dell'industria italiana proviene da imprese industriali di piccole e medie dimensioni con consumi individuali che non raggiungono la soglia dei 5 milioni di metri cubi per anno. L'Autorità ha posto in evidenza che, affinché il recepimento della direttiva non comporti una restrizione della facoltà di negoziare oggi garantita agli utilizzatori di gas, la qualifica di "clienti idonei" dovrebbe essere attribuita a tutti i consumatori che attualmente negoziano, collettivamente o individualmente, le proprie forniture con Snam. La conseguente maggiore apertura del mercato interno rispetto al livello minimo previsto dalla direttiva (60% in luogo del 30% dei consumi del 1998) consentirebbe, infatti, di tenere adeguatamente conto della specifica situazione nazionale. Inoltre, l'iniziale identificazione dei consumatori attualmente sottoposti a regime tariffario come "clienti vincolati" dovrebbe essere limitata a un prestabilito arco temporale, al termine del quale anche a questa categoria di consumatori dovrebbe essere riconosciuto il diritto di "libertà di fornitura".

In considerazione del fatto che gli attuali livelli della produzione nazionale rendono necessario un sempre crescente ricorso alle importazioni per soddisfare la domanda interna, l'Autorità ha poi auspicato

34. La normativa vigente prevede che siano sottoposti a regime tariffario tutti i consumi di gas naturale per cottura dei cibi, acqua calda e riscaldamento individuale e centralizzato, i consumi ospedalieri non superiori a 300 mila metri cubi annui e

i consumi per usi artigianali, commerciali e industriali non superiori a 200 mila metri cubi annui. Al di sopra di tale soglia di consumo tutti i rapporti hanno natura negoziale collettiva o individuale.

che venga agevolata la concorrenza tra le imprese a partire dalla fase dell'approvvigionamento di gas naturale. A tal fine, appare opportuna, in primo luogo, una costante attività di controllo da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Perché tale controllo sia efficace occorre che l'Autorità di regolazione sia informata preventivamente circa l'eventuale intenzione del proprietario della rete di negarne l'accesso e sia messa in condizione di risolvere le eventuali controversie, disponendo di tutte le informazioni necessarie sugli impegni *take-or-pay* previsti dai contratti d'importazione di cui all'articolo 25, paragrafo 3 della direttiva. In secondo luogo, è stata sottolineata l'esigenza, ai fini di introdurre una maggiore concorrenza dal lato dell'offerta, di richiedere a Eni di cedere a terzi, concorrenti di Snam, una quota dei propri approvvigionamenti di gas naturale. Un primo passo in questa direzione può essere la cessione sul mercato interno di una quota del gas naturale estratto da Eni nei giacimenti italiani, attualmente acquistato in esclusiva da Snam. Una seconda possibilità attiene invece agli approvvigionamenti esteri. L'Autorità ha espresso l'avviso che il rispetto degli impegni *take-or-pay* stabiliti dai contratti d'importazione stipulati prima dell'entrata in vigore della direttiva 98/30/CE lasci margini di flessibilità sufficienti per sollecitare il confronto concorrenziale fin dalla prima fase della filiera del gas naturale. Secondo stime recenti, nell'insieme dei contratti di importazione di gas naturale il rispetto delle clausole *take-or-pay* consentirebbe infatti crescenti disponibilità residue di gas, cui corrisponderebbero forniture che potrebbero essere acquistate da imprese concorrenti di Snam. Nella fase di avvio, la stessa Snam potrebbe cedere alle proprie concorrenti parte dei propri approvvigionamenti esteri, alle stesse condizioni contrattuali convenute con il fornitore.

Inoltre, data la particolare situazione di partenza che caratterizza il mercato italiano del gas naturale - l'assenza di monopoli legali di cui debba essere liberalizzata l'attività - il recepimento della direttiva dovrebbe porsi, a giudizio dell'Autorità, l'obiettivo di regolamentare le attività d'impresa caratterizzate da monopoli naturali, ossia il trasporto e la distribuzione di gas naturale e l'utilizzo degli stoccaggi, senza introdurre segmentazioni della domanda e limitazioni al confronto competitivo nelle altre fasi della filiera. A tal fine, l'Autorità ha auspicato che siano previste società separate relativamente alle attività, oggi integrate verticalmente in Snam, di trasporto, stoccaggio, approvvigionamento e vendita di gas e sia fissato un termine entro il quale realizzare la separazione proprietaria delle società impegnate nelle stesse attività, come misura indispensabile per raggiungere definitivamente un assetto concorrenziale del mercato italiano del gas naturale. La separazione proprietaria delle attività di trasporto e stoccaggio dovrebbe prevedere che l'attuale con-

trollo sulla rete e sugli stoccaggi sia trasferito in capo a diverse imprese, costituite a questo scopo e sottoposte alla regolamentazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Fra le componenti rilevanti del sistema nazionale del gas che dovranno essere ridefinite per dare attuazione alla direttiva, la legge delega richiama quelle relative al servizio di pubblica utilità e affida al Governo l'obiettivo di assicurare, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, lo svolgimento del servizio pubblico, compresi i relativi obblighi, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva europea ammette, all'articolo 3, paragrafo 2, che gli Stati membri, nell'interesse generale, possano imporre alle imprese di gas naturale obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente. Tali obblighi devono essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato come, quantunque il mercato italiano sia particolarmente dipendente dalle forniture estere, non sia attualmente previsto alcun obbligo di mantenere riserve strategiche di gas a carico dell'impresa attualmente monopolista. Allo scopo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, potrebbe essere opportuno imporre un simile obbligo a ogni impresa di gas naturale, con la conseguenza di assicurare, anche in condizioni critiche, la continuità delle forniture. L'Autorità ha auspicato non solo che venga favorita la massima diversificazione geografica negli approvvigionamenti esteri, ma anche che sia consentito l'utilizzo degli stoccaggi esistenti da parte di ciascuna impresa di gas naturale operante nel mercato nazionale, superando la situazione attuale di disponibilità in condizioni di esclusiva di fatto in capo a Snam, e assoggettando il prezzo per l'utilizzo degli stoccaggi alla regolamentazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. A tal fine, dovrebbero essere modificate le norme che non consentono di separare nettamente la concessione per il solo stoccaggio dalla concessione per la coltivazione dei giacimenti di idrocarburi.

Infine, l'Autorità ha osservato come l'articolo 19 della direttiva 98/30/CE³⁵ rappresenti uno strumento appropriato e sufficiente

35. In particolare, l'articolo 19 della direttiva è volto ad assicurare condizioni di reciprocità nelle situazioni di disparità tra i singoli Stati membri nella composizione dei consumi di gas per settori di utilizzo, prevedendo: in primo luogo, che "i contratti di fornitura di gas [...] conclusi con un cliente idoneo di un altro Stato membro non possono essere vietati se il cliente è considerato idoneo

in entrambi i sistemi interessati" (paragrafo 1, lettera a); in secondo luogo, che se "il cliente è considerato idoneo soltanto in uno dei due sistemi, la Commissione, tenendo conto della situazione del mercato e dell'interesse comune, può obbligare la parte che rifiuta la fornitura di gas richiesta a effettuarla su richiesta dello Stato membro in cui si trova il cliente idoneo" (paragrafo 1, lettera b).

per assicurare alle imprese italiane idonee condizioni di concorrenza sul mercato europeo, in presenza di disparità tra i singoli Stati membri nella composizione dei consumi di gas per settori di utilizzo. A giudizio dell'Autorità, l'adozione di eventuali ulteriori misure fondate su restrizioni della categoria dei clienti idonei sarebbe pertanto superflua e tale da non garantire lo scopo. Al contrario, solo la massima apertura alla concorrenza del mercato interno assicurerebbe alle imprese italiane il riconoscimento delle più ampie opportunità competitive sugli altri mercati nazionali degli Stati membri dell'Unione europea.

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Evoluzione del settore e sviluppi normativi

Il processo di concentrazione in atto nella moderna distribuzione commerciale al dettaglio (che rappresenta poco più del 50% delle vendite al dettaglio di beni di largo e generale consumo) è continuato durante il 1999, soprattutto tra le imprese di media dimensione, che si sono ingrandite e rafforzate acquisendo punti vendita e piccole catene locali. Le posizioni relative dei maggiori operatori del settore sono invece rimaste sostanzialmente invariate rispetto all'anno precedente; la fusione tra Carrefour e Promodès porterà tuttavia a un rafforzamento di Promodès/Gruppo GS in Italia nel segmento degli ipermercati, dove GS diverrà il primo operatore nazionale. Non vi sono state entrate di rilievo nel settore, in particolare di imprese estere. Il livello di concentrazione nella distribuzione moderna rimane ridotto (le prime cinque imprese hanno una quota di mercato del 40% circa) e decisamente più basso che nella maggioranza degli altri paesi europei.

Di particolare rilievo appare l'evoluzione del segmento dei discount, che ha registrato una sostanziale stabilizzazione. Contestualmente, è iniziato un processo di selezione e concentrazione degli operatori che ha portato all'uscita degli operatori più deboli, alla riduzione delle insegne, all'abbandono del segmento da parte di importanti imprese come Esselunga, che hanno preferito concentrare la loro attività nelle formule distributive nelle quali possono vantare competenze distintive. All'interno di questo processo di concentrazione va apparentemente inserita anche la creazione, da parte di alcune imprese consorziate alla Coop Italia e di alcune imprese consorziate al Conad, dell'impresa comune Sviluppo Discount Spa, cui sono stati conferiti tutti i punti vendita delle imprese aderenti. Alla luce delle caratteristiche dell'assortimento di prodotti offerto da tali punti vendita, simile in diversi casi a quello di superettes e super-

mercati, e del fatto che Coop Italia fungerà da centrale d'acquisto per Sviluppo Discount, l'Autorità ha aperto un'istruttoria per appurare se la costituzione di Sviluppo Discount costituisca un'intesa volta al coordinamento delle politiche commerciali delle imprese partecipanti nel mercato delle superettes e dei supermercati.

Dal punto di vista della tipologia e delle dimensioni dei punti vendita la distribuzione moderna al dettaglio in Italia presenta una struttura peculiare rispetto agli altri maggiori paesi europei, caratterizzata dalla netta prevalenza dei punti vendita di superficie media o piccola. Tale situazione non è stata modificata, ma anzi è stata rafforzata dalla prima fase di attuazione della riforma avviata con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che ha favorito le superfici minori grazie al meccanismo dell'accorpamento delle licenze. I ritardi nell'approvazione da parte delle Regioni dei piani e dei criteri sulla base dei quali verranno concesse o negate le autorizzazioni per le strutture di maggiori dimensioni e il tentativo delle Regioni di contenere comunque lo sviluppo delle grandi superfici di vendita entro stretti limiti fanno prevedere che questa particolare struttura della distribuzione moderna prevarrà ancora in futuro.

A tale struttura sembra corrispondere anche un diverso posizionamento dei principali operatori nei diversi segmenti: mentre gli operatori esteri sono presenti in particolare nel segmento degli ipermercati (con una quota del 45% sul fatturato del segmento contro una quota del 16% nel caso dei supermercati), quelli italiani sono presenti soprattutto nei supermercati.

Per quanto riguarda le centrali d'acquisto, il 1999 è stato un anno di assestamento dopo le vicende del 1997-98. Successivamente allo scioglimento di Supercentrale, GS ha formato una centrale d'acquisto con Finiper, mentre Il Gigante ha aderito alla centrale Mecades Fin-Unvo e Vegé, che avevano formato Euromadis, dopo lo scioglimento della centrale, hanno aderito rispettivamente alla centrale Sirio (con Sigma e Crai) e Interdis (con alcuni soci uscenti di Crai). E' stata tuttavia annunciata la costituzione di una supercentrale di acquisto tra Coop Italia e il consorzio Conad, cioè il primo e il terzo operatore della distribuzione moderna, che potrebbe avere conseguenze di rilievo sia sull'evoluzione strutturale del settore che sulle relazioni a monte con i fornitori. Le implicazioni di una tale intesa per la concorrenza dovranno essere valutate attentamente, dovendosi considerare sia la misura in cui i vantaggi di costo derivanti dall'accresciuto potere di acquisto saranno trasferiti ai consumatori, sia le conseguenze a valle, soprattutto nelle aree in cui le imprese aderenti a Coop Italia e al consorzio Conad detengono consistenti quote di mercato.

Sul piano dei rapporti tra produttori e distributori, si registra un aumento del potere contrattuale dei distributori, derivante da un lato dalla sempre maggiore quota di acquisti effettuata presso la distribuzione moderna, sia di prodotti confezionati (dove la quota della distribuzione moderna è superiore al 70%) che di prodotti freschi, e dall'altro dalla crescente sofisticazione dei distributori stessi.

I prodotti a marchio del distributore rappresentano circa il 10% delle vendite presso la distribuzione moderna italiana, un valore molto più basso che in paesi come la Francia e la Germania, dove essi rappresentano circa un quarto delle vendite, e del Regno Unito, nel quale si raggiunge quasi il 50%. La situazione però è differenziata sia in termini di distributori che di prodotti: mentre le imprese aderenti a Coop Italia realizzano circa il 14% del fatturato con prodotti a marchio, vi sono importanti catene nelle quali i prodotti a marchio del distributore hanno un peso marginale o addirittura nullo; a livello di grandi gruppi di prodotti, le marche commerciali coprono il 14% circa delle vendite del comparto dei prodotti per la cura della casa, ma solo il 5% circa nelle bevande e ancor meno nei prodotti per la cura della persona; il peso della marca commerciale nelle diverse categorie di prodotti varia inoltre da distributore a distributore. In generale, quanto più i produttori di marca detengono un *know-how* tecnologico e hanno una forte immagine, tanto più difficile appare lo sviluppo delle marche commerciali. I prodotti a marchio appaiono dunque in grado di rafforzare il potere contrattuale dei distributori in misura diversa a seconda del distributore e della tipologia di prodotto, e comunque in una misura decisamente inferiore ad altri paesi.

In prospettiva, le relazioni tra industria e distribuzione verranno influenzate dall'adozione dell'euro sotto due profili: la più facile comparabilità dei prezzi di fornitori provenienti da diversi paesi e la maggiore attrattività ed efficacia delle centrali d'acquisto internazionali. Entrambi gli sviluppi accresceranno la competizione tra i fornitori e diminuiranno i prezzi pagati dai distributori; la conservazione di un adeguato livello di competizione a valle appare la migliore garanzia affinché i guadagni di costo siano trasferiti ai consumatori. Da questo punto di vista, un attento scrutinio degli accordi tra distributori e delle intese che portano alla creazione di centrali d'acquisto appare necessario e auspicabile, in Italia ma soprattutto a livello europeo.

La distribuzione non alimentare appare dominata ancora dal dettaglio tradizionale specializzato. Le grandi superfici specializzate stanno acquistando tuttavia un peso sensibile in categorie come i giocattoli o l'elettronica e gli elettrodomestici.