

Provvedimento n. 4409 (A110) **CONSORZIO PER IL NUCLEO DI INDUSTRIALIZZAZIONE CAMPOBASSO-BOIANO/SOCIETÀ GASDOTTI DEL MEZZOGIORNO**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 7 novembre 1996;

SENTITO il Relatore Dottore Giacinto Militello;

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

VISTA la segnalazione pervenuta in data 21 settembre 1995 e successivamente integrata il 14 ottobre 1996, con cui il Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione Campobasso-Boiano denunciava all'Autorità presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere dalla Società Gasdotti del Mezzogiorno Spa;

VISTA la documentazione inviata in risposta a una richiesta di informazioni dalla Società Gasdotti del Mezzogiorno Spa in data 24 novembre 1995, nonché le risposte ai quesiti inviati al Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della provincia di Frosinone, al Consorzio per il Nucleo di Sviluppo Industriale Isernia-Venafro, e al Consorzio di Sviluppo Industriale della Valle del Biferno, ricevuti rispettivamente in data 12 e 29 aprile 1996, e 3 ottobre 1996;

CONSIDERATO quanto segue:

I. FATTO

Le parti

1. Il Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione Campobasso-Boiano (di seguito Consorzio) è un ente pubblico economico che svolge attività finalizzata allo sviluppo e alla realizzazione di iniziative industriali nell'area di Campobasso-Boiano (provincia di Campobasso). Usufruendo dei fondi della Cassa per il Mezzogiorno, il Consorzio ha realizzato un metanodotto per l'adduzione di gas metano all'agglomerato industriale situato nella sopraindicata area (di seguito metanodotto consortile).

2. La Società Gasdotti del Mezzogiorno Spa (di seguito SGM) è una società attiva nel settore dal trasporto e commercializzazione di gas naturale nelle regioni Lazio, Molise, Campania e Puglia, ove possiede un proprio sistema di metanodotti di circa 600 Km. La SGM si approvvigiona del gas in base a contratti di somministrazione con le società Fina Italiana, Edison Gas, Elf Idrocarburi Italiana e Petrex, azioniste della stessa SGM e titolari di concessioni di coltivazione dei giacimenti di gas naturale situati prevalentemente nella zona di Colle Lauro (CB).

3. La società Snam Spa (di seguito SNAM) svolge attività di approvvigionamento (acquisto di produzione interna da Agip e importazione), trasporto e vendita di gas metano; in particolare, Snam controlla tre metanodotti che convogliano il gas, rispettivamente, dall'Olanda, dalla Russia e dall'Algeria. Snam possiede inoltre il 96% della rete dorsale nazionale di trasporto ad alta pressione di gas metano che, nel 1995, raggiungeva una lunghezza complessiva di circa 25.000 km. Alla rete di trasporto dorsale della Snam erano

collegate nel 1995, tramite appositi impianti di regolazione della pressione e di misura dei consumi, oltre 6.500 utenze, di cui circa 3.660 relative a utenze industriali e oltre 2.500 relative a distributori di reti cittadine. La Snam è controllata dalla società ENI Spa

La segnalazione del Consorzio

4. Il Consorzio ha denunciato all'Autorità il reiterato rifiuto della SGM all'allacciamento del metanodotto consortile alla propria rete dorsale di gas, in ragione della mancata disponibilità del Consorzio ad affidare alla stessa SGM la gestione del metanodotto.

5. Il Consorzio sostiene che tale richiesta risulterebbe ingiustificata. Infatti, sin dal gennaio 1981, e cioè al tempo dell'inizio delle procedure autorizzative per l'esecuzione dell'opera e l'affidamento dei finanziamenti per la realizzazione del metanodotto consortile, la SGM aveva manifestato la propria disponibilità ad allacciare il metanodotto consortile alla propria rete dorsale, precisando soltanto che l'allaccio doveva essere effettuato dalla stessa SGM a spese del Consorzio, a completamento dei lavori e dopo l'adempimento da parte del Consorzio di una serie di obblighi burocratici (nulla osta del comando provinciale del Vigili del Fuoco e del servizio lavoro delle FS).

6. Dopo aver adempiuto a tutti gli obblighi burocratici e aver iniziato i lavori, nel settembre 1992, il Consorzio ha formalizzato alla SGM la richiesta di procedere alla realizzazione dell'allacciamento. A tale richiesta la SGM rispondeva, nello stesso mese di settembre 1992, condizionando l'accettazione alla preventiva sottoscrizione di una convenzione, dalla quale risultava che la stessa SGM avrebbe provveduto a gestire il metanodotto consortile e a rifornire direttamente le utenze industriali consorziate, senza peraltro riconoscere alcun corrispettivo al Consorzio.

7. Il Consorzio, ritenuta non conveniente la proposta di SGM e dopo aver inutilmente tentato di modificarla, decideva di affidare la gestione del metanodotto consortile alla società Molise Gestioni Srl (di seguito Molise Gestione) che aveva offerto come corrispettivo per la gestione un canone mensile del 6% del fatturato sulla vendita del gas.

Il Consorzio comunicava quindi alla SGM l'affidamento della gestione del metanodotto consortile alla Molise Gestioni e, dopo aver informato del completamento dei lavori di costruzione dell'adduttore, reiterava la richiesta di allaccio al sistema dorsale della SGM.

8. La SGM rispondeva alla lettera del Consorzio ribadendo che per essa valeva ancora quanto affermato nel settembre 1992 circa la disponibilità a effettuare l'allaccio solo a condizione della preventiva stipula della convenzione per la gestione del metanodotto consortile.

9. Successivamente a tale rifiuto la SGM impugnava innanzi al TAR del Molise la convenzione (concessione) con la quale il Consorzio aveva affidato la gestione del metanodotto consortile alla Molise Gestioni, chiedendo la sospensione immediata dell'atto impugnato. Con ordinanza n. 193 del 19 marzo 1996, il TAR ha respinto la domanda incidentale di sospensione.

Gli accertamenti svolti e gli ulteriori elementi di fatto emersi

10. La SGM ha giustificato il rifiuto a concedere l'allaccio in quanto: "la possibilità che, per la somministrazione di gas per usi industriali, si frapponga qualunque terzo intermediario tra la Ditta titolare del metanodotto principale e l'utente finale, è sconosciuta sia alla normativa vigente, sia alla risalente e consolidata prassi commerciale del settore" e comunque non sarebbe giustificata in base a una precisa disposizione contenuta nelle disposizioni generali dell'accordo quadro sottoscritto da Snam e Confindustria, che esclude espressamente che il gas acquistato possa essere rivenduto e ceduto a terzi.

Sulla base di tali considerazioni, la SGM giudica che la condizione imposta al Consorzio, ovvero di vincolare l'allaccio dell'adduttore consortile al metanodotto dorsale alla concessione della gestione del primo alla SGM, sia "assolutamente scontata e non negoziabile".

11. È inoltre emerso che SGM ha sottoscritto con tre consorzi di industrializzazione operanti rispettivamente nell'area di Frosinone, Termoli e Isernia una convenzione per la gestione dei rispettivi metanodotti consortili di durata ventennale e che riconosce a tali consorzi un corrispettivo pari al 2% del gas fatturato. In base a tali convenzioni, SGM contatta direttamente e singolarmente i vari utenti industriali

situati all'interno dei nuclei di industrializzazione, e applica loro i "contratti tipo già adottati e sperimentati sul piano nazionale per forniture a carattere industriale", con prezzi di fornitura "non [...] superiori a quelli previsti dagli accordi Snam/Confindustria".

Tali consorzi hanno lamentato sia l'eccessiva lunghezza del periodo di vigenza della concessione che l'entità del canone. Questi hanno inoltre precisato che la Snam non ha mai rivestito, nelle aree di loro operatività, il ruolo di concorrente credibile della SGM.

12. Nel corso degli accertamenti preistruttori è inoltre emerso che la Molise Gestioni, stante l'impossibilità di svolgere tale attività per il rifiuto della SGM di concedere l'allaccio al proprio metanodotto, nel dicembre 1995 ha presentato al Tribunale di Campobasso un ricorso diretto a ottenere un provvedimento d'urgenza, ex articolo 700 c.p.c., con cui fosse ordinato alla SGM di procedere a tale allacciamento.

Con ordinanza del 4 giugno 1996, il giudice ha respinto tale ricorso, rilevando fra l'altro l'esistenza di una valida alternativa economica alla SGM nella fornitura del servizio in questione, individuata nella presenza nella stessa area di un metanodotto della Snam.

13. In seguito alla menzionata ordinanza del Tribunale di Campobasso, il Consorzio ha presentato alla Snam, con lettera del 10 luglio 1996, formale richiesta di allacciamento del proprio metanodotto consortile, reiterata successivamente in un incontro tenutosi il giorno 12 settembre 1996 presso la sede della Snam a San Donato Milanese.

Al momento, il Consorzio non ha ricevuto alcuna risposta da parte della Snam.

II. DIRITTO

Il mercato rilevante

14. Con riferimento alle vendite di gas metano, è possibile distinguere le forniture ad usi civili dalle forniture utilizzate a fini industriali e termoelettrici. A determinare tale separazione concorrono una serie di elementi di carattere normativo e strutturale: (1) la presenza di un regime concessorio per lo svolgimento dell'attività di distribuzione di gas ad uso civile da parte di imprese private, che invece manca nell'attività di vendita all'utenza industriale e termoelettrica; (2) la presenza di una rigida regolamentazione delle tariffe ad opera dell'Autorità Amministrativa solo nel settore della distribuzione civile, mentre negli altri segmenti vi è una piena libertà negoziale; (3) la presenza, nel segmento dell'utenza civile, di molteplici distributori monopolisti nel proprio ambito territoriale non integrati a monte nel trasporto dorsale (società municipalizzate, comuni che gestiscono il servizio in economia, società private in concessione), mentre, nel segmento dell'utenza industriale e termoelettrica, operano poche imprese (Snam, e in piccole aree del paese, SGM ed Edison Gas).

15. Dal lato merceologico, pertanto, il mercato interessato dal caso in esame risulta essere quello del trasporto dorsale e della fornitura di gas metano per usi industriali. Tale mercato corrisponde a circa il 40% del gas metano consumato in Italia.

16. Nel mercato così individuato la Snam è di gran lunga il principale operatore, disponendo del 96% del totale della rete di metanodotti primari installati in Italia, a fronte del restante 4% relativo alla Edison e alla SGM.

17. Con riferimento alla dimensione geografica del mercato della fornitura del gas a usi industriali, deve ritenersi che la possibilità di allacciarsi a un metanodotto dorsale da parte degli utilizzatori industriali sia funzione inversa della distanza fra questi e il metanodotto stesso. Pertanto, la domanda di ciascun utilizzatore industriale di gas metano è circoscritta entro un'area limitata in ragione della presenza di un metanodotto dorsale cui sia possibile allacciarsi. Anche con riferimento alla rete della SGM, sebbene questa disponga di appena 600 km di rete rispetto ai 25.000 km di Snam, è possibile individuare diversi ambiti territoriali rilevanti nei quali tale impresa opera.

18. Peraltro, in alcune di tali aree, nella Provincia di Frosinone, in Campania settentrionale, nei pressi di Campobasso e presso Foggia, la rete SGM viaggia parallela a quella Snam; e ciò sembrerebbe consentire la possibilità di una scelta tra due metanodotti.

19. Alla luce delle considerazioni esposte, il mercato geografico rilevante ai fini del presente procedimento risulta essere quello del trasporto dorsale e delle forniture industriali di gas metano nelle aree delle regioni Lazio, Campania, Molise e Puglia dove insiste la rete di metanodotti dorsali ad alta pressione della SGM.

Le infrazioni agli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90

20. Nel mercato sopraindividuato SGM sembra, allo stato, l'unica impresa fornitrice di gas metano per usi industriali. In particolare, nonostante la presenza, a una ridotta distanza dall'adduttore consortile, del metanodotto della Snam «Melizzano-Vastogirardi», sembrerebbe che la Snam non rappresenti, allo stato, un concorrente effettivo della SGM.

Non si conosce al momento il motivo di tale situazione, anche se gli atti del procedimento giurisdizionale davanti al Tribunale di Campobasso fanno escludere l'esistenza di impedimenti di natura tecnica.

21. In particolare, non può essere esclusa l'esistenza di un'intesa fra Snam e SGM in base alla quale la prima si impegna a non operare in concorrenza con la seconda negli ambiti territoriali nei quali sono presenti i metanodotti dorsali di entrambe le imprese e la SGM si impegna ad applicare le stesse condizioni stabilite da Snam nell'ambito dell'accordo quadro sottoscritto con Confindustria.

22. Infatti, Snam, pur disponendo di propri metanodotti situati in alcune aree dove opera anche la SGM, non ha mai esercitato un ruolo di credibile concorrente della prima. Anche con specifico riferimento al caso in esame, la stessa Snam non ha ancora risposto alla formale richiesta di allacciamento avanzata dal Consorzio.

23. Tale situazione potrebbe permettere a SGM di assumere una posizione di monopolio di fatto nel mercato rilevante.

Da ciò discende che SGM si troverebbe in posizione dominante su questo mercato in quanto in grado di assumere comportamenti indipendenti dalle altre imprese concorrenti e dai clienti.

24. In tale prospettiva, il rifiuto opposto da SGM al Consorzio per l'allacciamento del metanodotto consortile alla propria rete dorsale potrebbe rappresentare un abuso della posizione dominante detenuta da SGM, volto all'estensione di tale posizione alle attività di gestione del metanodotto consortile e di fornitura diretta del gas alle utenze industriali consorziate.

25. A tale riguardo, il servizio di fornitura di gas metano al Consorzio, la gestione del metanodotto consortile e lo svolgimento del servizio di distribuzione di gas alle singole industrie situate nell'agglomerato industriale di Campobasso-Boiano, devono considerarsi attività economicamente distinte, e non emergono, allo stato, giustificazioni che richiedano lo svolgimento unitario di tali servizi.

Da questo punto di vista non sembra, pertanto, giustificabile vincolare l'allaccio della condotte consortile al metanodotto principale alla sottoscrizione di una convenzione per il suo esercizio.

26. Deve inoltre ritenersi che in mancanza di alcuna previsione di legge che limiti o riservi l'attività di somministrazione del gas per usi industriali, come è previsto per il servizio di distribuzione di gas per usi civili, tale attività sia liberamente esercitabile da qualunque impresa, conformemente al principio di libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione.

27. Non sembra parimenti che il rifiuto della SGM possa essere giustificato alla luce della previsione degli accordi quadro Snam/Confindustria che stabilisce il divieto di rivendita del gas fornito ad uso industriale. Ciò in quanto, da una parte, Molise Gestioni non è qualificabile come una utenza finale di tipo industriale, dall'altra, gli accordi quadro siglati tra la Snam e le associazioni di categoria degli industriali, ancorché considerati in una delibera del CIPE del 20 settembre 1974 conformi ai criteri generali di politica energetica, hanno natura di diritto privato, privi pertanto di alcuna cogenza invocabile da operatori che non sono parti contraenti.

28. Appare, di conseguenza, legittima la possibilità che un soggetto intermediario (la Molise Gestioni) si frapponga tra le utenze industriali consorziate e la SGM.

29. Inoltre, la proposta di convenzione avanzata da SGM al Consorzio nel settembre del 1992, il cui rifiuto ha determinato SGM a negare l'allaccio del Consorzio alla rete dorsale, sembra contenere condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose in quanto è volta a ottenere a titolo gratuito la gestione del metanodotto per un periodo di 20 anni; in particolare, tale gravosità emerge dal confronto dell'offerta della Molise Gestioni che riconosce al Consorzio un canone pari al 6% del fatturato della vendita del gas, e degli accordi stipulati dalla stessa SGM con gli altri consorzi di Frosinone, Isernia e Termoli, in cui si riconosce un canone del 2%.

30. Il comportamento della SGM potrebbe pertanto ricadere nell'ambito del divieto di abuso di una posizione dominante, di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto la società SGM:

(1) ha subordinato a una prestazione diversa ed economicamente non connessa l'allaccio dell'adduttore consortile al proprio metanodotto;

(2) ha cercato di imporre al Consorzio condizioni eccessivamente gravose, non riconoscendogli alcun canone per la gestione del metanodotto consortile;

(3) una volta a conoscenza della conclusione del contratto di gestione tra il Consorzio e la Molise Gestioni, ha negato l'allaccio, escludendo l'entrata di una impresa concorrente sul mercato della fornitura di gas metano alle utenze industriali appartenenti al Consorzio, al fine di estendere nel mercato a valle la posizione dominante detenuta nell'attività di trasporto di gas.

In considerazione dei fatti e delle valutazioni espresse:

RITENUTO che la mancata disponibilità di SNAM a competere con SGM negli ambiti territoriali nei quali la propria rete dorsale affianca quella della SGM, da cui sembra discendere l'eliminazione della concorrenza nel mercato geografico in cui opera SGM e la conseguente acquisizione in capo a quest'ultima di una posizione dominante, potrebbe derivare da un'intesa fra SNAM e SGM, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

RITENUTO che i comportamenti di SGM nei confronti del Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione Campobasso-Boiano manifestatisi sia nella proposta di una convenzione per la gestione del metanodotto consortile, che appare ingiustificatamente gravosa per quel che riguarda il corrispettivo previsto, sia nella pretesa subordinazione dell'allacciamento del metanodotto consortile all'affidamento della sua gestione a SGM, sia, infine, nel conseguente rifiuto di allacciamento del metanodotto consortile alla rete dorsale di SGM, possono configurarsi quale abuso della posizione dominante detenuta da SGM sul mercato del trasporto dorsale e della fornitura di gas metano per le utenze industriali nell'area Campobasso-Boiano, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti delle società SGM Spa e SNAM Spa;

b) la fissazione del termine di giorni quindici, decorrente dalla data di ricevimento della notifica del presente provvedimento, per la richiesta alla Direzione Attività Istruttoria B dell'Autorità da parte dei rappresentanti legali delle società sopramenzionate del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nonché del termine di giorni trenta per l'esercizio del diritto stesso;

c) che il responsabile del procedimento è il dottor Carlo Cazzola;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria B di questa Autorità dai legali rappresentanti della società SGM Spa e SNAM Spa o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro l'8 maggio 1997.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *