Provvedimento n. 239 **(C180) ECOSERVIZI/NOVA SPURGHI**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 dicembre 1991;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO il Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 4064/89 del 21 dicembre 1989;

VISTA la propria delibera del 24 ottobre 1991, con la quale ha disposto l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90;

SENTITI in data 19 novembre 1991 i legali rappresentanti delle parti, nelle persone del dott. Andrea Calubini, Presidente di ECOSERVIZI Spa e del geom. Fulvio Sganzerla, Presidente di NOVA SPURGHI Srl, come da verbale degli Uffici del 21 novembre 1991;

VISTA la documentazione acquisita nel corso della suddetta audizione;

SENTITO il Relatore Professor Fabio Gobbo;

CONSIDERANDO i seguenti fatti:

1. Le parti

In data 26 settembre 1991 è stata ritualmente comunicata una proposta di operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 da realizzarsi attraverso l'acquisizione da parte della società ECOSERVIZI Spa del 74,5% del capitale sociale della società NOVA SPURGHI Srl.

Il 52% del capitale sociale della società acquirente ECOSERVIZI Spa è detenuto dalla società WASTE MANAGEMENT ITALIA Srl, a sua volta controllata dalla WASTE MANAGEMENT Inc..

La società acquirente ECOSERVIZI Spa svolge attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti industriali. Il suo fatturato realizzato in Italia nel 1990 è pari a circa 24 miliardi di lire. Il fatturato nazionale realizzato nel 1990 dalla WASTE MANAGEMENT ITALIA Srl e dall'insieme delle imprese da questa controllate è pari a circa 547 miliardi di lire.

La società acquisita NOVA SPURGHI Srl svolge attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti speciali allo stato liquido o pompabili. Il fatturato realizzato in Italia nel 1990 ammonta a circa 8 miliardi di lire.

La società acquirente e la società acquisita non controllano alcuna società, mentre la WASTE MANAGEMENT ITALIA Srl, oltre alla società acquirente, controlla numerose società operanti nel settore interessato dall'operazione: ITALRIFIUTI Spa, PITEF Srl, FINECO ITALIANA Srl, TRA.SE. Spa, VE.PART. Srl, SIRTIS Srl, SACAGICA Srl, S.A.R.I. Spa.

La WASTE MANAGEMENT ITALIA Srl opera, tramite le proprie controllate, sia nel segmento dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani (IGM, SIRTIS, SASPI, SACAGICA), nel quale detiene una significativa posizione di mercato, che in quello dello smaltimento dei rifiuti industriali (ECOSERVIZI).

La NOVA SPURGHI Srl svolge attività di smaltimento limitatamente ai seguenti rifiuti allo stato liquido e pompabili: a) emulsioni oleose non conferibili al consorzio obbligatorio degli oli usati; b) reflui da pozzi neri, collettori fognari, fosse settiche e pozzetti stradali; c) acque di processo e di risulta;

d) acque di lavaggio attrezzature e macchinari; e) fanghi pompabili derivanti da impianti di depurazione sprovvisti di linee di trattamento fanghi.

2. Natura dell'operazione

L'operazione di acquisizione del controllo della NOVA SPURGHI Srl da parte della ECOSERVIZI Spa rientra tra le ipotesi di concentrazione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90.

Essa non ha dimensione comunitaria, in quanto non sono soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 1 del Regolamento CEE n. 4064/89, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a cinquecento miliardi di lire.

3. Definizione del mercato rilevante

L'identificazione del mercato rilevante è presupposto fondamentale per la definizione degli effetti concorrenziali dell'operazione di concentrazione.

Il refluo della produzione industriale subisce in genere un primo trattamento da parte del depuratore dell'azienda stessa, onde pervenire al recupero di alcuni prodotti riutilizzabili nel processo industriale. Ciò che non viene depurato o riutilizzato diventa il refluo da trattare. Esso può essere processato presso l'impresa che lo produce o essere conferito alle imprese smaltitrici. L'incidenza dell'autosmaltimento da parte delle imprese industriali è significativa, anche in considerazione del relativo costo dell'impianto. Tuttavia, la difficoltà di smaltimento del refluo per la sua specificità o nocività e le conseguenze giuridiche derivanti da uno smaltimento non a norma di legge rappresentano un forte incentivo per l'affidamento a terzi dei reflui speciali o particolarmente nocivi.

Quando il refluo viene conferito alle imprese smaltitrici, esse provvedono al suo trasporto all'impianto di smaltimento. Tuttavia, oltre alle imprese dotate di un proprio impianto di smaltimento, sono presenti sul mercato numerose imprese di piccole dimensioni che curano il solo trasporto del refluo dall'impresa produttrice all'impianto di smaltimento o che svolgono esclusivamente attività di brokeraggio. La presenza di tali imprese dà luogo in qualche caso a fenomeni di abusivismo, sia per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di trasporto, sia per quanto riguarda le modalità del trasporto e dello smaltimento finale, poiché talvolta il refluo non viene sottoposto al trattamento necessario.

Date le caratteristiche dei rifiuti, il processo di smaltimento, pur se non caratterizzato da tecnologie molto avanzate, risulta assai specifico e comunque totalmente diverso da quello utilizzato per lo smaltimento dei solidi urbani. Tale specificità deriva anche, in alcuni casi, dalla nocività del rifiuto.

Il trattamento chimico-fisico-biologico del refluo industriale comprende in realtà due fasi distinte: nella prima il rifiuto è sottoposto ad un trattamento chimico-fisico, nella seconda il trattamento è di tipo biologico. Le due fasi sono distinte anche dal punto di vista degli impianti utilizzati. Ciò comporta che alcuni operatori, ricompresi nella più ampia definizione di "trattamento fisico-chimico-biologico", risultano poi in realtà essere operanti solo nella fase biologica, per reflui provenienti per lo più da insediamenti civili. Per il trattamento della maggior parte dei reflui industriali è tuttavia necessario disporre di impianti adatti a svolgere entrambe le fasi.

La depurazione dei reflui risultanti dalla lavorazione industriale dà luogo a due tipi di residui: acque e fanghi. Le acque depurate vengono reimmesse nell'ambiente, nell'ambito dei criteri di purezza stabiliti dalla legge n. 319/76 (tabelle A, B, C), oppure sono sottoposte a successivo trattamento presso altri impianti, ove la purezza dell'acqua non fosse compatibile con le specifiche di reimmissione nell'ambiente del primo impianto di smaltimento. A riguardo si è riscontrato che, pur essendo la tecnologia produttiva sufficientemente omogenea, una differenza nei prezzi praticati dai diversi impianti può essere determinata dall'esistenza di differenti requisiti di purezza per le reimmissioni nell'ambiente.

Nel caso in cui il processo di trattamento produca fanghi di risulta (il cui peso rappresenta una quota modesta del refluo derivante dalla lavorazione industriale), questi vengono trattati da impianti di depurazione talvolta dislocati presso altre aziende o, previo un eventuale stoccaggio presso la stessa azienda smaltitrice, vengono conferiti a discariche controllate.

La disponibilità delle discariche ad accettare i fanghi di risulta rappresenta un elemento rilevante di condizionamento dell'espansione delle imprese di smaltimento, costituendo lo sbocco necessario di tale procedimento industriale.

Va riconosciuto che il mercato dello smaltimento dei reflui industriali attraverso trattamento chimico-fisico-biologico è caratterizzato da una notevole eterogeneità della tipologia dei rifiuti trattati dal medesimo impianto, da una specificità del servizio svolto e da una sua non sostituibilità con altri servizi di smaltimento rifiuti. Il servizio di smaltimento infatti comprende il trattamento dei reflui provenienti da insediamenti civili, da acque piovane decadenti su discariche controllate, nonché derivanti da svariati tipi di lavorazioni industriali. Ai fini dell'analisi dell'operazione comunicata, il mercato rilevante in cui operano la ECOSERVIZI Spa e la NOVA SPURGHI Srl deve perciò ritenersi quello dello smaltimento dei rifiuti industriali attraverso trattamento chimico-fisico-biologico.

4. Definizione del mercato geografico rilevante

Al fine di valutare gli effetti dell'operazione, occorre pervenire ad una definizione del mercato geografico in cui operano le imprese.

Le linee guida che le Regioni debbono attuare nell'esercizio della loro potestà programmatoria ed autorizzativa nel settore conducono alla determinazione di mercati di offerta di servizi di smaltimento tipicamente regionali o, eccezionalmente, interregionali quando, per le dimensioni minime necessarie perché venga assicurata una corretta gestione tecnico-economica dell'impianto, si rende opportuno individuare un bacino di utenza interregionale per le limitate quantità di talune tipologie di rifiuti prodotti in una regione.

Allo stato attuale, tuttavia, una definizione strettamente regionale del mercato geografico rilevante non è realistica, a causa della rilevata insufficienza degli impianti esistenti in ogni regione a soddisfare la domanda di smaltimento di rifiuti ivi prodotti. Un'esatta individuazione del mercato geografico su cui operano le società interessate all'operazione di concentrazione risulta peraltro assai complessa.

Per i processi di trattamento che traggono inizio dalla raccolta di acque, l'incidenza dei costi di trasporto non consente oggettivamente un eccessivo ampliamento del bacino di utenza. Diverso è invece il caso di processi di trattamento che traggono inizio dal conferimento di fanghi disidratati, e cioè da un risultato di un processo di smaltimento già avviato. Le più ridotte caratteristiche fisiche ed il minor peso del rifiuto determinano infatti una diversa incidenza dei costi di trasporto tale da poter probabilmente individuare quale nazionale l'area geografica di rilevanza del mercato.

Non essendo tuttavia possibile procedere ad una segmentazione delle varie fasi del processo di smaltimento in impianti chimico-fisico-biologici è sembrato più corretto tenere conto del mercato riferibile al servizio che trae origine dal conferimento delle acque inquinate ed individuare quale mercato delle imprese interessate il bacino delle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte su cui la NOVA SPURGHI Srl opera in maniera pressoché esclusiva e la Ecoservizi Spa in maniera prevalente.

5. Valutazione delle barriere all'entrata sul mercato

Non sono necessari ingenti investimenti per entrare nel mercato del trattamento chimico-fisico-biologico: essi risultano unitariamente modesti e proporzionali alle quantità da smaltire. Non ci sono brevetti, se non in rari casi, ed i processi tecnologici utilizzati sono accessibili anche alle imprese più piccole: la tecnologia non costituisce una barriera.

Allo stato attuale non si hanno elementi per ritenere che il ristretto numero delle discariche costituisca una rilevante barriera all'entrata. Le discariche sono di proprietà di enti o società private che le possiedono e le gestiscono come impianto a sé, fissando un prezzo differente per ogni tipo di fango. Il prezzo si stabilisce attraverso normali trattative private; tuttavia il mercato appare sufficientemente articolato ed il sistema dei prezzi sembra garantire l'equilibrio tra domanda ed offerta. In alcuni casi le stesse imprese smaltitrici, attraverso lo stoccaggio presso di loro dei fanghi di risulta, possono operare da calmiere in situazioni di eccesso di domanda ed in presenza di lievitazioni dei prezzi. Inoltre la capacità delle discariche in Lombardia ed in Veneto ha mostrato recentemente un notevole aumento. Nel corso dell'ultimo anno, il numero delle discariche è andato aumentando, soprattutto in Veneto (da 1 milione di tonnellate di rifiuti a 17 milioni di tonnellate), con conseguenti ribassi dei prezzi.

Una barriera all'entrata di particolare rilevanza è costituita invece dalle autorizzazioni all'esercizio dell'attività o all'ampliamento della capacità. Secondo la normativa vigente, ed in particolare il D.P.R. 915/82, l'autorizzazione per costituire o ampliare un impianto di smaltimento viene concessa dalla Regione. Il periodo necessario per ottenere un'autorizzazione all'esercizio dell'attività è solitamente lungo (da 1 a 2 anni). Inoltre la costruzione di un impianto o l'allestimento di una discarica deve di fatto trovare il consenso del Comune ove l'impianto viene localizzato e le resistenze politiche ad insediamenti caratterizzati da un modesto impatto occupazionale, ma da un supposto elevato rischio ambientale sono assai elevate. Di conseguenza i tempi necessari per l'autorizzazione o per l'attuazione dell'iniziativa si allungano notevolmente.

La normativa prevede poi che le Regioni provvedano alla formulazione di piani specifici di intervento, anche attraverso la costituzione di osservatori sulla produzione e smaltimento dei rifiuti di origine industriale, sulla base dei quali concedere le autorizzazioni. Tali piani di smaltimento dei rifiuti sono stati adottati con molti ritardi dalle diverse Regioni ed in alcuni casi non sono stati ancora varati, fatto che comporta notevoli difficoltà alle imprese per l'ottenimento di nuove autorizzazioni all'esercizio dell'attività di smaltimento. Il penetrante controllo amministrativo che si sviluppa attraverso le autorizzazioni regionali alle varie fasi dello smaltimento e le difficoltà incontrate nell'elaborazione dei piani di organizzazione regionali dei servizi hanno provocato in questi ultimi anni una notevole staticità dell'offerta.

6. Posizione sul mercato delle imprese interessate

Il fabbisogno complessivo di servizi di smaltimento chimico-fisico-biologico secondo stime del Ministero dell'Ambiente era nel 1990 nel mercato geografico rilevante costituito dalle regioni Lombardia, Veneto e Piemonte pari

a 2,5 milioni di tonnellate, a cui si ritiene corrispondere una domanda potenziale al netto dell'autosmaltimento di 1,8 milioni di tonnellate ed una capacità disponibile di 818 mila tonnellate. La discrepanza tra domanda e capacità disponibile di smaltimento indica la reimmissione diretta nell'ambiente di reflui non trattati. Calcolando le quote di mercato sulla capacità disponibile effettiva, ECOSERVIZI Spa dispone sul mercato geografico rilevante di una quota pari al 7,2%, NOVA SPURGHI Srl di una quota pari al 10,3%. ECOSERVIZI Spa e NOVA SPURGHI Srl a seguito dell'operazione di concentrazione in esame verrebbero pertanto a detenere una quota complessiva sul mercato rilevante pari al 17,1%.

Nel mercato geografico rilevante operano altre imprese di dimensioni superiori ad ECOSRVIZI Spa e NOVA SPURGHI Srl prese congiuntamente, come per esempio SERVIZI INDUSTRIALI e DEPURACQUE SERVIZI, entrambe con una quota di capacità pari al 21,8% di quella disponibile, ed ECODECO con una quota pari al 17,5%.

La quota cumulata delle prime quattro imprese sul mercato (SERVIZI INDUSTRIALI, DEPURACQUE SERVIZI, ECOSERVIZI, NOVA SPURGHI) risulta pari a circa il 78% della capacità disponibile effettiva. Questo livello di concentrazione potrebbe favorire rapporti collusivi tra le imprese nel processo di determinazione dei prezzi e nella spartizione del mercato, rapporti la cui esistenza non è tuttavia emersa nel corso dell'istruttoria.

Peraltro è da evidenziare che nelle stime elaborate dal Ministero dell'Ambiente confluiscono all'interno dei "servizi di smaltimento chimico-fisico-biologico" anche imprese attrezzate esclusivamente o prevalentemente per il trattamento biologico, il quale, da solo, non può considerarsi un servizio sostitutivo del completo trattamento chimico-fisico-biologico. L'incidenza di tale aggregazione al fine della valutazione della posizione sul mercato delle imprese interessate non è di secondaria importanza, come dimostra l'esistenza nella sola regione Lombardia di una potenzialità di smaltimento delle imprese autorizzate per il solo trattamento biologico pari a circa il 30% della potenzialità di smaltimento del complessivo settore dei "servizi di smaltimento chimico-fisico-biologico".

Sotto un altro punto di vista, peraltro, le stime disponibili non rendono possibile valutare la posizione delle imprese interessate nell'ambito dei più ampi confini di mercato in cui si registra un'offerta ed una domanda di smaltimento di fanghi di risulta.

L'incertezza che i dati disponibili da un lato, e la strutturale generalizzata insufficienza dell'offerta dall'altro, creano ai fini di un'esatta definizione della posizione sul mercato della ECOSERVIZI Spa, a seguito dell'acquisizione del controllo della NOVA SPURGHI Srl, ha reso necessario dare rilevanza pregnante alla presenza sul mercato di altre due imprese (SERVIZI INDUSTRIALI e DEPURACQUE SERVIZI) con elevate potenzialità di smaltimento, ed all'esistenza di una concorrenza potenziale da parte delle amministrazioni comunali o delle aziende municipalizzate, ancorché su ambiti territoriali normalmente limitati all'area di operatività dell'ente locale.

7. Conclusioni

In considerazione degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, e tenuto conto delle valutazioni e motivazioni sopraesposte, l'Autorità

DELIBERA

la chiusura dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge n. 287/90, ritenendo che l'operazione di acquisizione di NOVA SPURGHI Srl da parte di ECOSERVIZI Spa non determina la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Il presente provvedimento verrà comunicato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate ed al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e verrà successivamente pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Francesco Saja

* * *