

A383 - MERCATO DEL CARTONGESSO

Provvedimento n. 19596

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 marzo 2009;

SENTITO il Relatore Presidente Antonio Catricalà;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTI gli articoli 81 e 82 del Trattato CE;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE;

VISTA la denuncia pervenuta in data 11 maggio 2007 e le sue successive integrazioni;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 11 maggio 2007 è pervenuta una denuncia, successivamente integrata da ultimo in data 13 febbraio 2009, avente ad oggetto presunti comportamenti anticoncorrenziali nel mercato italiano della produzione di lastre di gesso rivestito o cartongesso. In particolare, tali comportamenti avrebbero assunto la forma di un abuso di posizione dominante di tipo escludente, posto in essere dalla società Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. (già Bpb Italia S.p.A.) ai danni del denunciante e volto, in ultima analisi, ad impedire o quantomeno fortemente ostacolare l'accesso di quest'ultimo al mercato italiano del cartongesso.

II. LA PARTE

2. Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. è una società attiva nella fabbricazione di prodotti a base di gesso e di altri prodotti per l'edilizia, in particolare destinati alla costruzione di abitazioni ed edifici commerciali nonché alla loro ristrutturazione e al loro rinnovo. I prodotti commercializzati riguardano le lastre di gesso rivestito e le soluzioni per l'edilizia, con particolare riferimento a pareti divisorie per partizioni interne, controsoffitti (anche ispezionabili), contropareti, intonaci per interni e per esterni.

Nel corso del 2007, Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. ha conseguito un fatturato complessivo di circa 150 milioni di euro.

3. Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. appartiene al gruppo Saint-Gobain attivo, a livello internazionale, in diversi settori. In particolare, le attività del gruppo interessano le seguenti macro-aree: vetro piano di base e sue trasformazioni (anche per l'edilizia e l'arredamento); vetro cavo per bevande e alimenti; materiali da costruzione, tra cui anche gesso e pannelli in cartongesso; rivendita di materiali per l'edilizia in genere; materiali ad alte prestazioni (ceramiche e plastiche industriali, tessuti di velo di vetro, prodotti abrasivi).

III. VALUTAZIONI

i) Il mercato rilevante del prodotto

4. Il mercato di riferimento è quello relativo all'attività di produzione di lastre di gesso rivestito o cartongesso.

5. Con il termine cartongesso si indicano pannelli (o lastre), di vario spessore, di gesso rivestito, costituiti da un corpo centrale in gesso reidratato e da un'armatura esterna sotto forma di fogli di cartone, cartoncino o altro materiale.

Il cartongesso è un materiale da costruzione e per l'edilizia, prefabbricato, impiegato in prevalenza come rivestimento murale all'interno di edifici (ad esempio per formare pareti divisorie e divisioni tra locali o per rivestire tetto e soffitto). La domanda proviene da imprese edilizie ma anche direttamente dal consumatore finale, in quanto le particolari facilità e velocità d'installazione rendono il prodotto adatto pure ad impieghi di tipo fai-da-te.

Una serie di fattori (versatilità d'utilizzo, costi ridotti, stabilità fisica, durata nel tempo, resistenza al fuoco, assorbimento e isolamento termico e acustico) sono alla base della recente significativa crescita del mercato, a livello mondiale, europeo e anche italiano. I medesimi fattori tendono a restringere notevolmente il campo delle alternative disponibili, evidenziando così la mancanza di stretti sostituti del cartongesso nel settore delle costruzioni e una domanda essenzialmente poco elastica.

6. La principale materia prima utilizzata per la produzione di cartongesso è il gesso, che sostanzialmente può essere di due tipi: gesso naturale, estratto nelle miniere presenti sul territorio, e gesso chimico (o sintetico), prodotto invece mediante la desolforazione dei fumi delle centrali termiche a carbone.

Le altre materie prime impiegate nel processo produttivo sono l'acqua (che si impasta col gesso), gli additivi chimici (per regolare il tempo di presa e per dare coesione all'impasto), la fibra di vetro (per aumentare la resistenza meccanica e al fuoco), la carta o il cartoncino (per il rivestimento esterno delle lastre).

7. Più in particolare, il gesso può provenire dallo sfruttamento di formazioni geologiche presenti in natura. Dei giacimenti naturali, peraltro distribuiti in maniera non uniforme sul territorio sotto il profilo sia della quantità che della qualità, è talvolta difficile -se non impossibile- la coltivazione a causa delle caratteristiche morfologiche dei terreni nonché della frequente necessità di ricorrere, per ragioni ambientali, a coltivazioni in sotterraneo, meno impattanti sul territorio ma più costose rispetto a quelle a cielo aperto.

Il gesso chimico o sintetico deriva, invece, principalmente dai processi di desolforazione nelle centrali termiche a carbone come residuo di ciclo produttivo. Tuttavia, allo stato attuale nel contesto italiano, gli ingenti quantitativi di minerale necessari per la fabbricazione di cartongesso (circa 300-400mila tonnellate annue per un impianto di medie dimensioni) non possono derivare dalle centrali termiche, in quanto le imprese ivi attive non sono in grado di assicurare flussi costanti di fornitura del residuo in questione.

8. Gesso ed acqua, opportunamente miscelati, vanno a costituire la pasta che, estrusa tra due fogli di cartone, forma la lastra di gesso rivestito. Additivi diversi vengono aggiunti per dare al prodotto, in funzione dell'utilizzo cui è destinato, particolari caratteristiche (ad esempio, gli idrorepellenti rendono le lastre maggiormente resistenti all'acqua, mentre fibra di vetro e vermiculite determinano una maggiore resistenza al fuoco).

Il processo di fabbricazione del cartongesso si svolge attraverso un ciclo produttivo continuo, con la necessità di una disponibilità ininterrotta del minerale gessoso.

9. Di conseguenza, un adeguato approvvigionamento di gesso, in termini sia quantitativi che qualitativi, è un elemento che riveste particolare importanza nel mercato.

Di fatto, l'opzione economicamente più conveniente per un'impresa del settore è quella di possedere (o acquistare) le unità estrattive, poste le difficoltà di approvvigionamento alternativo della principale materia prima. Il ricorso al mercato a monte è difatti sostanzialmente poco praticabile, alla luce del fatto che ogni impresa concorrente utilizza in proprio il gesso estratto dalle cave di proprietà e l'importazione si presenta svantaggiosa sotto il profilo dei costi. A riprova di ciò, tutti gli operatori attivi nella produzione di cartongesso presentano una struttura verticalmente integrata.

10. Peraltro, secondo le informazioni disponibili, l'incidenza dei costi di trasporto è tale da imporre una stretta vicinanza spaziale tra la miniera dove si estrae e gli stabilimenti dove si lavora la materia prima. Nel dettaglio, in termini di distanza sostenibile, si tratta di un raggio massimo di circa 40 km.

Tale circostanza trova d'altra parte conferma empirica nell'integrazione verticale che contraddistingue la struttura della produzione di cartongesso negli impianti in funzione, i quali prevedono la presenza di cave direttamente annesse o attigue o comunque situate nelle immediate vicinanze.

ii) Il mercato rilevante geografico

11. In prima analisi, e allo stato degli atti, il mercato del cartongesso sembra potersi ritenere di dimensione nazionale, peraltro coerentemente con i più recenti pronunciamenti comunitari¹.

Difatti, nonostante sia in linea di principio possibile servire un Paese attraverso importazioni, i non trascurabili costi di trasporto sembrano favorire la presenza di impianti di produzione nelle vicinanze degli sbocchi commerciali (in un raggio di circa 500-600 km), rendendo in questo caso economicamente non praticabile -per lo meno su vasta scala e nel lungo periodo- l'opzione dell'import.

12. Tali considerazioni sembrano d'altra parte trovare conferma nella circostanza che i maggiori produttori europei risultano allo stato presenti nella larga parte dei mercati nazionali attraverso propri impianti e stabilimenti.

Nel caso specifico dell'Italia, la localizzazione (nelle regioni Abruzzo, Emilia Romagna, Molise e Toscana) dei quattro impianti per la produzione di cartongesso è tale da supportare una definizione nazionale del relativo mercato (da tali regioni, e considerando il predetto raggio distributivo di 500-600km, è infatti possibile, almeno teoricamente, coprire l'intero territorio nazionale).

13. In conclusione, allo stato attuale, il mercato rilevante viene qui inteso come il mercato, di dimensioni nazionali, della produzione di lastre di gesso rivestito o cartongesso.

Nel caso di specie, ad ogni modo, considerata la specifica localizzazione geografica in cui si inseriscono le condotte supposte abusive, il mercato rilevante può anche essere riferito ad una parte sostanziale del territorio nazionale, in particolare l'area del Nord Italia, e ad una parte dei confinanti territori d'Oltralpe.

iii) Altre caratteristiche del mercato

14. Il mercato del cartongesso risulta caratterizzato dalla presenza di rilevanti barriere all'entrata di nuovi operatori, in ragione dei significativi costi di investimento che sono necessari per avviare l'attività produttiva, in particolare per quanto concerne la ricerca e lo sfruttamento di cave e miniere di gesso nelle immediate vicinanze degli impianti.

¹ [Decisione della Commissione 89/22/CEE (IV/31.900) Bpb Industries plc del 5 dicembre 1988, relativa ad un caso di abuso di posizione dominante nei mercati del Regno Unito e dell'Irlanda, e decisione della Commissione COMP/E-1/37.152 Plasterboard del 27 novembre 2002, relativa ad un caso di intesa nei mercati di Francia, Germania, Regno Unito e Benelux.]

Il mercato è di conseguenza poco contendibile, atteso anche che, negli ultimi tempi, non si sono registrati ingressi di rilievo di nuovi soggetti concorrenti. D'altra parte, la stessa attività preparatoria di eventuali entranti potrebbe essere facilmente monitorata e riconosciuta dagli operatori già presenti, in considerazione della necessità di disporre di una cava di gesso nel territorio e delle conseguenti azioni che occorre porre in essere per raggiungere lo scopo.

15. Il mercato italiano del cartongesso appare inoltre fortemente concentrato, in ragione della presenza di tre soli operatori con una struttura tale per cui, allo stato degli atti, al primo di essi (Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A.) è riconducibile poco più della metà delle vendite complessive, mentre gli altri due (i gruppi Knauf e Lafarge) si ripartiscono la frazione residua in parti quasi uguali.

Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. risulta essere anche il primo produttore mondiale ed europeo di gesso rivestito. Inoltre, i tre operatori nazionali risultano i principali produttori mondiali di cartongesso e coprono la quasi totalità delle vendite nel mercato non soltanto italiano ma anche europeo.

16. Secondo le informazioni disponibili, i tre suddetti operatori possiedono al momento quattro impianti per la produzione di cartongesso, tutti ubicati nelle zone centro-meridionali del Paese, e le relative cave sono o direttamente annesse o comunque situate nelle immediate vicinanze.

In particolare, Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. gestisce due stabilimenti, uno in Emilia Romagna e l'altro in Molise, con un totale di tre giacimenti destinati alla produzione di cartongesso; gli impianti dei gruppi Knauf e Lafarge sono invece situati, rispettivamente, in Toscana (con una cava più un'altra di riserva) e in Abruzzo (con tre cave).

La zona del Nord Italia è invece attualmente sprovvista di stabilimenti per la fabbricazione di gesso rivestito.

17. Secondo il segnalante, vi sarebbe uno scarso incentivo per gli oligopolisti attuali a ricercare, ed attuare, politiche volte al contenimento dei costi. Peraltro, lo stesso segnalante individua la principale determinante del sentiero di evoluzione dei prezzi nell'operare di un meccanismo di tipo *leader-follower* nell'attuale contesto oligopolistico.

iv) La posizione di dominanza e i comportamenti denunciati supposti abusivi

18. La posizione di dominanza detenuta da Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. all'interno del mercato italiano del cartongesso deriva da una serie di elementi.

Innanzitutto, vale sottolineare come poco più della metà delle vendite siano riconducibili alla suddetta società e come tale dato sia piuttosto stabile nel tempo. Lo stesso grado di utilizzo della capacità produttiva degli impianti, inoltre, appare sottodimensionato in relazione all'effettivo volume di vendite di cartongesso realizzate in Italia.

19. In aggiunta a ciò, si è già evidenziata l'importanza che riveste, nel ciclo produttivo del cartongesso, la possibilità di una disponibilità continua di materiale gessoso dotato, peraltro, di determinate caratteristiche quali-quantitative. Tale fattore, se per un verso costituisce una rilevante barriera all'entrata di nuovi operatori, per l'altro rafforza la posizione di un operatore, quale Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A., dotato di consistenti risorse in termini di miniere e giacimenti sparsi per il territorio italiano. In particolare, infatti, Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. risulta titolato allo sfruttamento, nel complesso, di più di dieci cave a fronte, come riferimento, delle due-tre unità appannaggio dei gruppi Knauf e Lafarge, peraltro entrambi concentrati in ristrette aree del territorio nazionale.

20. Come ulteriore elemento, infine, vale evidenziare la forte rilevanza assunta nel mercato del cartongesso dal gruppo Saint-Gobain, attraverso società estere del gruppo, non solo nel contesto italiano, bensì anche a livello europeo e finanche mondiale.

Per di più, lo stesso gruppo Saint-Gobain è un operatore multinazionale con una rilevante presenza, *inter alia*, in tutto il settore dei materiali e soluzioni per l'edilizia e le costruzioni, settore cui appartiene il comparto del cartongesso qui in esame.

21. In un contesto siffatto, dalle informazioni agli atti è possibile ipotizzare una condotta abusiva, posta in essere dalla società Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. e con finalità e/o effetto escludente nei confronti del denunciante, nel mercato italiano del cartongesso.

In particolare, tale condotta avrebbe assunto la forma di un artificioso innalzamento dei costi del potenziale concorrente (*raising rival's costs*), eventualmente anche attraverso il (ripetuto) ricorso indiretto a procedure giudiziarie a tutela di diritti, con ciò precludendo l'accesso ad un *input* essenziale per la produzione di cartongesso (la materia prima gesso) e quindi, in ultima analisi, impedendo -o quantomeno fortemente ostacolando e così ritardando- l'ingresso nel mercato di un nuovo soggetto concorrente.

22. Va infatti osservato come, tra i diversi elementi rilevanti, l'accesso a depositi di minerale dalle opportune caratteristiche quali-quantitative rappresenti, allo stato degli atti, una condizione necessaria ed ineludibile per un nuovo operatore: in sua assenza, la capacità di soddisfare gli altri requisiti non è comunque sufficiente a consentirne l'attività.

Di conseguenza, un'eventuale strategia escludente adottata dall'operatore in posizione dominante può incentrarsi proprio sul controllo della materia prima gesso.

23. Il soggetto denunciante ha individuato in particolare i giacimenti minerari della zona del Monferrato nel Piemonte sud-orientale, storicamente una delle aree più interessanti per la coltivazione e l'estrazione del gesso, ivi presente in quantità e in buone qualità, anche nel raffronto con il resto del territorio italiano.

Il segnalante ha incontrato notevoli difficoltà nel dare concreta attuazione alla strategia consistente nello stabilire, nelle vicinanze, un impianto per la produzione di cartongesso che gli consentisse l'inizio dell'operatività nel mercato

italiano. Lo stesso segnalante riconduce tali circostanze all'agire del principale operatore del mercato (Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A.), il quale, direttamente o indirettamente, avrebbe posto in essere pratiche escludenti.

24. In particolare, gli episodi segnalati fanno riferimento all'intromissione di Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. in una trattativa già avviata dal denunciante per l'acquisizione di una cava di gesso e di alcuni terreni ad essa limitrofi situati nel comune di Calliano (provincia di Asti). L'accordo infine raggiunto da Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. consta dell'atto di compravendita relativo alla cava e di due contratti preliminari. In base alle informazioni agli atti, il secondo di tali contratti preliminari fa riferimento a terreni di proprietà non del venditore, bensì di coltivatori agricoli già in trattativa con il segnalante o del segnalante stesso che il venditore avrebbe dovuto acquistare.

Con riferimento ad alcuni terreni, peraltro, Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. avrebbe agito, per il tramite del venditore, affinché i proprietari in fase avanzata di trattativa con il denunciante si rendessero inadempienti.

25. Inoltre, con specifico riferimento ad un giacimento di minerale gessoso presente nel comune di Moncalvo (provincia di Asti), nella trattativa avviata dal segnalante si è successivamente inserita Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A., facendo sì che la trattativa in questione si chiudesse a favore del denunciante ma in ritardo e su una base economica notevolmente superiore a quanto originariamente offerto dal medesimo.

26. In definitiva, alla luce delle informazioni allo stato disponibili, è possibile intravedere, nei comportamenti di Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. così come denunciati dal segnalante, un disegno complessivo volto, in ultima analisi, ad impedire o quantomeno fortemente ostacolare l'entrata nel mercato di quest'ultimo quale nuovo *player*. Le azioni intraprese, direttamente e indirettamente, da Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. avrebbero pertanto effetti anticompetitivi, nella misura in cui impediscono ad un potenziale entrante l'accesso ad un *input* essenziale.

27. Le condotte sopra richiamate, laddove confermate, rivelerebbero l'esistenza di un'alterazione delle dinamiche competitive nel mercato italiano del cartongesso, e potrebbero costituire un abuso di posizione dominante di tipo escludente finalizzato ad evitare un corretto confronto concorrenziale.

La fattispecie in esame, dunque, in quanto riguardante comportamenti posti in essere da un'impresa in posizione dominante e volti a limitare l'accesso al mercato della produzione di cartongesso, in particolare mediante la frapposizione di ostacoli all'acquisizione di materia prima, è suscettibile di rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

28. I comportamenti sopra descritti sono potenzialmente idonei a pregiudicare il commercio intracomunitario e, pertanto, appaiono integrare gli estremi per un'infrazione all'articolo 82 del Trattato CE. Secondo la Commissione europea², il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

Al riguardo, vale considerare che l'ipotizzato abuso di posizione dominante di natura escludente è idoneo a precludere l'accesso al mercato nazionale. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento, apparendo idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, può essere valutata anche ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

RITENUTO, pertanto, che quanto sopra descritto è suscettibile di configurare un'ipotesi di abuso di posizione dominante da parte di Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. (già Bpb Italia S.p.A.) nel mercato italiano della produzione di cartongesso, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Saint-Gobain Ppc Italia S.p.A. (già Bpb Italia S.p.A.) per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 3 della stessa legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte, o di persone da essa delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Industria e Servizi" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Gianluca Oliva;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Industria e Servizi" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essa delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2010.

Il presente provvedimento verrà notificato alle parti e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

² [Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07, Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004.]

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà