

Provvedimento n. 508 (I29) CEMENTIR/SACCI

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 maggio 1992;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

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

VISTA la documentazione e le informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, avviata con delibera dell'11 dicembre 1991;

VISTA la documentazione rinvenuta nel corso delle ispezioni effettuate presso le sedi delle società CEMENTIR Spa, SACCI Spa, CEMSA Spa, MESACEM Spa;

SENTITO il Professor Fabio Gobbo, in assenza del Relatore Professor Franco Romani;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. FATTO

In data 29 luglio 1991 le società CEMENTIR (CEMENTERIE DEL TIRRENO Spa) e SACCI Spa informavano l'Autorità, ai sensi dell'articolo 16, della legge n. 287/90, di aver raggiunto un accordo per l'assunzione di una partecipazione paritetica (50%) nella società CEMSA Srl, operativa dal 1 gennaio 1992.

Tale accordo prevede l'affitto e successivamente la possibilità di conferimento alla società CEMSA, di due stabilimenti per la produzione di cemento, situati in Toscana (in località Livorno e Bibbiena-Arezzo), ciascuno di proprietà delle due società. Le due unità produttive, trasferite a CEMSA, che funzionavano a ciclo integrale (cottura del clinker e macinazione del clinker), vengono trasformate in centri addetti esclusivamente alla macinazione del clinker, semiprodotto fondamentale per la produzione di cemento.

Il clinker necessario ai due stabilimenti trasferiti a CEMSA, è fornito da SACCI, proprietaria di un impianto di produzione del cemento a ciclo integrale con capacità produttiva di clinker esuberante, localizzato nel comune di Testi - Greve in Chianti (Fi).

CEMSA, secondo quanto stabilito nell'accordo, assume l'impegno di acquistare in esclusiva dalla SACCI un quantitativo minimo di 230.000 tonnellate di clinker per anno.

Secondo i dati forniti dalle parti CEMSA raggiungerà una produzione stimata intorno alle 400.000 tonnellate annue di cemento, che rappresentano una quota di mercato pari al 18%. In particolare, 150.000 tonnellate saranno prodotte presso lo stabilimento di Bibbiena e le restanti 250.000 saranno fornite dallo stabilimento di Livorno.

Secondo questo programma operativo, lo stabilimento di Livorno, che nel 1990 ha operato ad un regime di circa 400.000 tonnellate di cemento, vedrebbe ora ridursi la propria quota a sole 250.000 tonnellate.

La società CEMSA è amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da quattro membri. In base ai patti parasociali, sottoscritti dai soci il 2.7.1991, due membri sono designati da CEMENTIR e due da SACCI.

In particolare, il Presidente della società è nominato da SACCI, mentre l' Amministratore delegato da CEMENTIR. I soci hanno inoltre convenuto che, nel caso in cui le partecipazioni di controllo di CEMENTIR o di SACCI vengano trasferite a società diverse dalle attuali, e non venga ottenuto il gradimento dell'altra parte, la società il cui assetto proprietario sia rimasto immutato ha il diritto di:

- acquistare il 50% del capitale sociale della società CEMSA detenuto dall'altra parte ad un prezzo da concordare;

- cedere il 50% del capitale sociale della società CEMSA da essa detenuto ad un prezzo da concordare.

2. LE PARTI

Al momento della stipulazione dell'accordo tra CEMENTIR e SACCI per la partecipazione paritetica in CEMSA, il 51,45% del capitale sociale di CEMENTIR era detenuto dall'IRI. Nel febbraio 1992 l'IRI ha ceduto alla società CALTAGIRONE Spa l'intera partecipazione di controllo.

La società CEMENTIR opera nel settore della produzione e commercializzazione del cemento, attraverso sei stabilimenti localizzati prevalentemente nelle regioni centro-meridionali del paese (Taranto, Napoli, Maddaloni, Livorno, Spoleto ed Arquata) e ha realizzato nel 1990 un fatturato di circa 326 miliardi di lire. CEMENTIR è il terzo produttore nazionale di cemento, con una quota di mercato pari a 9,5%.

La società SACCI, il cui capitale sociale è detenuto per il 52,49% dalla società finanziaria ATHENAEUM Srl, opera nel settore della produzione e commercializzazione del cemento attraverso quattro stabilimenti localizzati nelle regioni Toscana (Bibbiena- Corsalone e Greve-Testi), Marche (Castelraimondo) e Abruzzo (Cagnano Amiterno) e ha realizzato nel 1990 un fatturato di circa 131 miliardi. La società detiene una quota pari al 4% del mercato nazionale.

3. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

In base a quanto affermato dalle parti interessate la partecipazione paritetica in CEMSA, che dà luogo alla trasformazione degli stabilimenti di Livorno (CEMENTIR) e Bibbiena (SACCI), da stabilimenti a ciclo integrale in centri di macinazione, sarebbe giustificata esclusivamente da un progetto industriale volto ad evitare la chiusura delle due unità produttive: la loro gestione congiunta da parte di un'unica società consentirebbe economie di scala in tutte le fasi di approvvigionamento, produzione, distribuzione e commercializzazione.

In particolare la partecipazione paritetica in CEMSA delle società interessate permetterebbe di:

- liberare la capacità produttiva di un altro stabilimento CEMENTIR, quello di Spoleto, che sino ad oggi era costretto a rifornire di clinker lo stabilimento di Livorno, invece di trasformarlo in prodotto finito per la vendita;

- concentrare la produzione di clinker per Livorno e Bibbiena su Testi saturandone la capacità produttiva.

L'operazione in esame sarebbe quindi motivata dalla scelta strategica di CEMENTIR e SACCI di eliminare la fase intermedia del processo produttivo della produzione di cemento (la produzione di clinker) che risultava ormai inefficiente ed antieconomica a causa dell'obsolescenza degli impianti dei due stabilimenti, nonché della difficoltà di reperimento del calcare, materia prima indispensabile alla produzione di clinker.

Tale trasformazione, che comporta la fermata degli impianti di cottura del clinker, è stata ritenuta possibile solo a condizione di reperire un fornitore stabile di clinker che, per i costi di produzione e le modalità di trasporto concretamente attuabili, fosse in grado di assicurare il clinker ad un prezzo "franco destino" tale da rendere economicamente conveniente il mantenimento in funzione dei soli impianti di macinazione per la produzione di cemento.

La soluzione più efficiente è stata individuata nell'utilizzare a pieno la potenzialità dello stabilimento di Testi (Toscana), ove SACCI ha recentemente realizzato una nuova linea produttiva di clinker, la cui capacità risulta esuberante rispetto alle necessità di assorbimento, e i cui costi risultano estremamente competitivi grazie alla disponibilità di materie prime in loco, ai bassi consumi energetici dovuti alla moderna tecnologia utilizzata e alla minore incidenza dei costi fissi derivante dall'elevato volume produttivo.

CEMSA manterrebbe la produzione di cemento dello stabilimento di Livorno intorno alle 250.000 t/anno, che corrisponde al quantitativo conseguito in passato dallo stabilimento quando funzionava a ciclo integrale e quindi utilizzava clinker di sua produzione (anno 1990 - produzione di clinker pari a circa 125.000 tonnellate, equivalente a 250.000 tonnellate di cemento con un rapporto clinker/cemento pari a 0,5). L'incremento delle vendite di cemento dello stabilimento di Livorno registrato nel biennio 1989-1990 sarebbe attribuibile, infatti, alle maggiori produzioni realizzate con clinker proveniente dallo stabilimento di Spoleto della CEMENTIR.

Nel corso del procedimento istruttorio è stato chiesto a CEMENTIR di illustrare le alternative esaminate rispetto alla soluzione adottata di un accordo con SACCI soprattutto in considerazione dell'ubicazione dello stabilimento di Livorno in zona portuale e dell'esistenza di un molo di attracco attrezzato e dunque della facilità e convenienza ai più economici rifornimenti via mare. A tale riguardo la CEMENTIR ha dichiarato che tra gli elementi che l'hanno indotta a non utilizzare il canale delle importazioni di clinker per soddisfare il fabbisogno dello stabilimento di Livorno si devono considerare:

- il costo del clinker di importazione che, per merce resa franco stabilimento di Livorno, è pari a circa 73 mila lire per tonnellata, ed è dunque superiore al costo di produzione del clinker nello stabilimento stesso;
- l'aleatorietà dei rifornimenti dall'estero che, pur in presenza di contratti pluriennali, non garantisce la continuità e l'economicità di un progetto industriale;
- la qualità del clinker di importazione, non sempre rispondente ai requisiti richiesti.

Anche se in Toscana non sembra si siano registrate importazioni dirette dall'estero di clinker e cemento, è opportuno comunque rilevare l'esistenza di consistenti flussi di importazione di clinker e cemento da La Spezia e Civitavecchia.

La CEMENTIR ha inoltre escluso anche la convenienza ad attivare un cabotaggio dal proprio stabilimento di Taranto parimenti ubicato in zona portuale.

4. QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELL'OPERAZIONE

L'operazione, valutata anche sulla base dei principi esposti nella comunicazione 14 agosto 1990 della Commissione CEE sulle imprese comuni, assume i connotati di un'intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, e non di una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, della stessa legge. CEMSA, controllata congiuntamente da CEMENTIR e SACCI, attraverso la partecipazione paritetica al capitale sociale, non determina liberamente ed in modo indipendente il proprio comportamento concorrenziale, ma costituisce uno strumento della politica commerciale delle imprese che la controllano. In particolare la mancata autonomia di CEMSA risulta dalla dipendenza determinata dall'accordo di acquisto in esclusiva da SACCI del clinker necessario per l'intera produzione di cemento.

Tale dipendenza è accentuata dagli accordi parasociali sottoscritti il 2.7.91 che riservano a SACCI la nomina del Presidente cui è conferita la delega per il coordinamento delle funzioni amministrative e commerciali; le funzioni industriali sono invece di competenza dell'amministratore delegato designato dalla CEMENTIR.

Tanto SACCI che CEMENTIR, inoltre, rimangono autonomamente presenti sul mercato in cui opera CEMSA. In particolare SACCI attraverso lo stabilimento di Testi mantiene una presenza sul mercato della Toscana stimabile, sulla base dei dati relativi all'esercizio 1990, pari a 440.000 tonnellate. La presenza della CEMENTIR, è invece assicurata dalle vendite effettuate dagli stabilimenti di Spoleto ed Arquata ed è stimabile in 31.000 tonnellate.

La circostanza che le imprese che esercitano il controllo congiunto su CEMSA non si siano ritirate quali produttori indipendenti dal mercato in cui opera l'impresa comune porta ad escludere che CEMSA possa adottare comportamenti indipendenti dalle strategie di CEMENTIR e SACCI, teoricamente concorrenti, dimostra che CEMSA opera come strumento di coordinamento delle politiche commerciali dei due soci.

L'accordo tra CEMENTIR e SACCI per la costituzione dell'impresa comune CEMSA si configura quindi come intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Questa intesa ha natura orizzontale in quanto intercorre tra imprese direttamente concorrenti (CEMENTIR, SACCI e CEMSA) presenti nel mercato rilevante (regione Toscana).

5. MERCATO INTERESSATO

Il mercato del prodotto interessato dall'operazione è quello dei leganti idraulici-cemento normale, ad alta resistenza del tipo portland, pozzolanico ed alto forno. Il mercato del cemento è un settore maturo, dove le imprese non competono significativamente per l'innovazione del prodotto. Le possibilità di sostituzione del cemento con prodotti alternativi sono estremamente ridotte. Ciò dipende principalmente dalle tecniche di costruzione utilizzate in Italia e dalla superiorità del prodotto rispetto ad altri materiali in base al rapporto qualità/prezzo.

Il mercato del cemento è un mercato stabile, a crescita contenuta ma costante, nel quale prevalgono le imprese nazionali la cui produzione copre circa il 95% dei consumi interni.

Il cemento è caratterizzato da un alto rapporto peso/prezzo. L'incidenza del costo del trasporto di tale prodotto è quindi molto alta, tenuto anche conto della conformazione geografica del territorio italiano e dell'uso prevalente del trasporto su strada rispetto a quello via mare. La localizzazione e le dimensioni degli impianti sono pertanto condizionati dalla ubicazione delle cave per la fornitura degli inerti e dalla dislocazione dei centri di consumo. Ciò ha favorito la segmentazione del territorio nazionale in numerosi mercati locali.

Il mercato geografico in cui opera l'impresa comune CEMSA è rappresentato dal territorio della Toscana, che può essere identificato come un bacino d'utenza relativamente distinto, in considerazione dell'elevato rapporto fra peso e prezzo del prodotto e, conseguentemente dell'alta incidenza dei costi di trasporto che rendono antieconomico il trasporto via terra del cemento a grande distanza.

Nel corso del 1990 le vendite di cemento nella regione sono state pari a 2.107.400 tonnellate. Nello stesso anno SACCI ha venduto in Toscana circa 590 mila tonnellate di cemento, pari a circa il 28% del mercato regionale. La società è presente in Toscana con lo stabilimento di Bibbiena-Corsalone (provincia di Arezzo), ora gestito da CEMSA, con lo stabilimento situato a Testi (provincia di Firenze), nonché con tre centri di consegna siti a Pontremoli (Massa Carrara), Incisa Val d'Arno (Firenze) e Albinia (Grosseto).

CEMENTIR ha realizzato nel 1990 vendite in Toscana per circa 392 mila tonnellate, di cui 361 mila provenienti dallo stabilimento di Livorno e detiene su tale mercato una quota pari a circa il 18,6%.

Gli altri principali concorrenti presenti nel mercato interessato sono le società COLACEM Spa, che con i propri stabilimenti di Castel Focognano (Toscana) e di Gubbio (Umbria) rifornisce il mercato della Toscana, nel quale detiene una quota di mercato pari a circa il 17,6%; UNICEM Spa, presente con uno stabilimento a Colezzano - Settimello (Firenze), con circa il 16,5% del mercato regionale; ITALCEMENTI, che opera con due stabilimenti situati nella provincia di Firenze (Pontassieve) e di Massa Carrara (Carrara - Avenza) e realizza in Toscana circa il 16,7% delle vendite complessive; BARBETTI con circa 55 mila tonnellate detiene una quota di mercato pari a 2,6%.

6. ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'ISTRUTTORIA

Nel corso dell'istruttoria, su rinnovata richiesta da parte dell'Autorità, CEMENTIR e SACCI hanno rispettivamente inviato, in data 16 marzo e 23 marzo 1992, la documentazione relativa agli accordi programmatici siglati in data 21 febbraio 1991 per l'attuazione della gestione congiunta dei due stabilimenti tramite CEMSA (d'ora in avanti gli ACCORDI). Dalla documentazione suddetta è emerso che tali accordi si inseriscono in un più ampio programma di coordinamento produttivo e di commercializzazione che non coinvolge soltanto le imprese oggetto della presente istruttoria e riguarda un mercato molto più vasto di quello in cui opera CEMSA.

Il testo di tali ACCORDI erano già stati richiesti dall'Autorità con una lettera inviata in data 28 agosto 1991 a CEMENTIR e a SACCI, con la quale si invitavano le società interessate a fornire tutta la documentazione attinente all'operazione in esame. Le società rispondevano con lettera pervenuta all'Autorità in data 20 novembre asserendo la non esistenza di accordi tra le parti interessate relativi al regime operativo della società CEMSA, nè di accordi tra CEMENTIR e SACCI relativi alla produzione o alla commercializzazione dei prodotti provenienti da esse o da società controllate o partecipate in comune, ad eccezione di accordi parasociali che, a loro dire, disciplinavano semplicemente la posizione dei due soci paritetici all'interno della società.

Nel corso dell'istruttoria la richiesta veniva reiterata in data 20 gennaio 1992 attraverso l'invito a descrivere i rapporti esistenti fra le società prima dell'accordo comunicato, nonché i rapporti che si sarebbero dovuti realizzare dopo l'avvio di CEMSA. Le società rispondevano con lettera del 3 e 4 febbraio confermando quanto comunicato in precedenza.

Nel fornire, infine, copia degli ACCORDI la società SACCI sottolineava che le pattuizioni ivi previste ed aventi per oggetto lo scambio e la cessione di clientela tra CEMENTIR e SACCI, non erano mai state attuate né tantomeno riprodotte in conforme accordo. Tale affermazione veniva confermata dallo stesso ing. Federici, Amministratore delegato della società SACCI, nel corso dell'audizione del 9 aprile 1992, tenutasi presso gli uffici della Autorità. L'ing. Federici in quella sede sottolineava che gli ACCORDI costituivano una previsione, relativa alla partecipazione paritetica in CEMSA da parte di CEMENTIR e SACCI, che sintetizzava i progetti formulati precedentemente. In altri termini, secondo quanto messo in rilievo dall'ing. Federici, nel febbraio 1991 sarebbero state avanzate delle ipotesi, che nel mese di luglio dello stesso anno sarebbero state attuate con riguardo al solo progetto CEMSA. Pertanto, all'atto delle richieste dell'Autorità in data 28 agosto 1991 e 20 gennaio 1992, sarebbero state inviate quelle previsioni contenute nell'accordo di base che si erano formalizzate in documenti ufficiali, validi e rilevanti, e non veniva inviato l'accordo completo in quanto ritenuto superato per le parti non attuate o riconfermate. Infine, come prova della non attuazione degli accordi che regolamentavano gli scambi di clientela l'ing. Federici produceva estratti conto riguardanti clienti di SACCI, che secondo gli accordi avrebbero dovuto essere ceduti a CEMENTIR e che invece SACCI continua a rifornire regolarmente.

Diversamente la società CEMENTIR con lettera pervenuta in data 8 aprile 1992 dichiarava che gli accordi pattuiti in data 21 febbraio 1991 erano validi ed esistenti e che, successivamente alla stipulazione degli stessi, erano intervenuti molteplici incontri tra le parti per dare esecuzione agli accordi medesimi il cui inizio è nel frattempo avvenuto. Tali affermazioni venivano ribadite durante il corso dell'audizione del 10 aprile 1992, tenutasi presso gli uffici dell'Autorità. In quella sede l'ing. Leone, Direttore generale della CEMENTIR al tempo della stipula degli accordi, sottolineava che lo scambio di clientela costituiva il compenso per la rinuncia da parte di CEMENTIR ad una gestione autonoma del proprio stabilimento di Livorno. L'ing. Caltagirone, Presidente della società, esibiva la documentazione relativa allo scambio di clientela completa di nominativi, quantitativi e date che, secondo CEMENTIR proverebbe che lo scambio di clientela tra le due società si è verificato. Lo scambio in questione sarebbe stato sospeso solo nel marzo 1992, con il passaggio dell'intera partecipazione di controllo di CEMENTIR alla società CALTAGIRONE. Da tale sospensione CEMENTIR sarebbe stata danneggiata in quanto CEMENTIR aveva già ceduto, per circa 30 mila tonnellate, una parte della clientela prevista negli ACCORDI.

7. AMPLIAMENTO DELL'ISTRUTTORIA

Dalla documentazione acquisita nel marzo 1992 e dalle ulteriori informazioni fornite dalle imprese interessate nel corso dell'istruttoria risulta quindi che l'accordo per la partecipazione paritetica in CEMSA si inserisce nel contesto di più ampie intese di programmi produttivi e politiche commerciali da attuarsi in diverse zone del Paese e volte a correggere gli squilibri di produzione e dei costi di trasporto esistenti. Nell'ambito di tali più ampie intese le parti hanno in particolare concordato scambi reciproci di clientela ed impegni volti ad assicurare il mantenimento di determinate quote di mercato a ciascuna di esse separatamente e all'impresa comune CEMSA.

Sulla base degli elementi sovraesposti e considerando che tali più generali intese, di cui l'Autorità non aveva conoscenza al momento di avvio dell'istruttoria, sono espressamente dichiarate quali parti integranti gli accordi per l'acquisizione della partecipazione paritetica in CEMSA, l'Autorità in data 10 aprile 1992 ha ritenuto essenziale, per l'accertamento della natura restrittiva dell'accordo oggetto dell'istruttoria in corso, ampliare l'indagine ai sovrammenzionati più ampi accordi di cooperazione, di cui l'impresa comune CEMSA appare come una parziale esecuzione, prorogando il termine dell'istruttoria di 30 giorni.

8. DESCRIZIONE DEGLI ACCORDI INTERCORSI TRA CEMENTIR E SACCI PER LA PARTECIPAZIONE PARITETICA NELLA SOCIETA' CEMSA

Gli ACCORDI infatti, oltre a contemplare, attraverso CEMSA, in un primo tempo la gestione unitaria degli stabilimenti di Bibbiena e di Livorno e in un secondo tempo la possibilità di conferimento alla stessa dei due stabilimenti, prevedono (nella premessa e all'articolo 5 dell'accordo):

- un programma produttivo e di mercato unitario, per le zone Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania, volto a correggere gli squilibri di produzione e di costi di trasporto, attualmente esistenti;

- SACCI, sempre al fine di meglio programmare la produzione ha istituito con CEMENTERIE DI MERONE Spa un sistema di coordinamento delle vendite attraverso la concessionaria MESACEM Spa, la cui partecipazione è detenuta, in ragione del 50% ciascuno, dalla società Athenaeum, che controlla la società SACCI e da CEMENT PORTLAND Sa, che controlla CEMENTERIE DI MERONE;

- CEMENTIR e SACCI hanno interesse a che venga istituito un rapporto privilegiato di collaborazione organica con CEMENTERIE DI MERONE, in riferimento alle opportunità già individuate di sinergie industriali e commerciali offerte dal coordinamento delle attività dello stabilimento di Arquata Scrivia di CEMENTIR e di Morano Po di CEMENTERIA DI MORANO, controllata da CEMENTERIE DI MERONE;

- CEMENTIR e SACCI riconoscono e dichiarano che il raggiungimento degli accordi e la unicità di orientamento fra le politiche commerciali degli stabilimenti di Arquata e Morano, oltretutto consentire reciproci vantaggi industriali alle parti interessate, rafforzerà l'effetto dell'accordo fra CEMENTIR e SACCI per la costituzione di CEMSA, consentendo un coordinamento fra i quattro stabilimenti di Arquata, Morano, Livorno e Bibbiena, che nel loro complesso rappresentano una quota di mercato pari al 3,6% circa.

L'accordo era subordinato all'approvazione del Consiglio di amministrazione della CEMENTIR, approvazione poi intervenuta in data 18 giugno 1991.

Gli ACCORDI riguardanti il coordinamento produttivo e commerciale tra le società sovrammenzionate saranno oggetto di una autonoma valutazione, con particolare riferimento agli aspetti relativi allo scambio di partecipazioni avvenuto tra le società CEMENTIR e CEMENTERIE DI MERONE, operazione per la quale l'Autorità ha avviato un'autonoma istruttoria.

Con specifico riferimento agli ACCORDI le stesse parti con separato documento che riporta la stessa data del 21 febbraio 1991, redatto sotto forma di proposta negoziale dell'ing. Federici Elia, Amministratore delegato della SACCI, alla CEMENTIR che l'ha poi accettata firmandone copia, hanno convenuto quanto segue:

- la cessione da parte di CEMENTIR di clientela in Toscana (pari a 50 mila tonnellate annue), fornita attualmente dallo stabilimento di Livorno, a SACCI che la fornirà dai suoi stabilimenti, ad eccezione di Bibbiena;

- SACCI, in cambio cede clientela a CEMENTIR per 75 mila tonnellate annue in Umbria (19 mila tonnellate) e nel Lazio (56 mila tonnellate annue);

- l'indicazione dei nominativi dei clienti della società SACCI nelle regioni considerate ed i relativi quantitativi da essi ritirati, rappresentati su base annua;

- le parti potranno in essere tutte le azioni necessarie, ivi compresa l'indicazione di ulteriori nominativi, al fine di realizzare inderogabilmente gli scambi e le cessioni di clientela concordati;

- le cessioni di clientela dovranno effettuarsi entro quattro mesi dalla data di efficacia degli accordi intercorsi tra CEMENTIR e SACCI, per l'acquisizione del 50% ciascuno della società CEMSA.

- lo scambio di clientela avverrà gradualmente nel corso dell'anno 1991, realizzando il bilanciamento dei quantitativi trasferiti.

Come risulta confermato dalla documentazione rinvenuta nel corso delle ispezioni effettuate, la rinuncia di CEMENTIR ad esercitare un'attività indipendente nel mercato della Toscana attraverso l'affidamento a CEMSA della gestione dello stabilimento di Livorno, verrebbe quindi compensata da SACCI attraverso una cessione di clientela in altre regioni (Lazio ed Umbria) dove peraltro quest'ultima ha una posizione meno rilevante rispetto a quella che verrebbe ad assumere a seguito della realizzazione del progetto CEMSA. Infatti, la società SACCI, insieme a CEMSA acquisirebbe una quota pari a circa il 45% del mercato geografico rilevante della Toscana.

Sempre in riferimento agli accordi per la costituzione di CEMSA le parti hanno convenuto, inoltre, che (pagine 2 e 3 dell'accordo):

"Le società CEMENTIR, SACCI e CEMSA svolgeranno nelle regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, una politica commerciale concordata e finalizzata a mantenere una presenza percentuale totale delle tre società almeno pari al 32,18% del mercato delle regioni considerate, ripartita in presenze parziali del 18,40% per CEMENTIR, del 10,42% per SACCI e del 3,36% per CEMSA. In particolare, per quanto riguarda la regione Toscana, le presenze percentuali delle società interessate, calcolate sulle vendite realizzate dai produttori nazionali (non sono comprese quindi le importazioni) sono pari a 0,6% per CEMENTIR, 26,8% per SACCI e 18,4% per CEMSA.

Ove una delle due società CEMENTIR o SACCI dovesse conseguire una presenza totale inferiore a quella assunta a base di riferimento, e l'altra delle due una presenza superiore, le parti si obbligano a porre in atto le azioni necessarie ad operazioni di riequilibrio fino a che la società che ha conseguito una presenza superiore si riporti ad un limite minimo pari a quello di riferimento, a vantaggio della società che abbia registrato una presenza inferiore a quella di riferimento.

Ove entrambe le società CEMENTIR e SACCI dovessero registrare presenze inferiori a quelle assunte in riferimento, non si darà luogo a compensazione tra esse. In tal caso ove CEMSA dovesse registrare una presenza superiore a quella assunta in riferimento opererà in modo che si effettuino operazioni paritetiche alle predette due società, fino a che una delle due non abbia raggiunto il valore minimo di riferimento; successivamente, la compensazione andrà a vantaggio dell'altra società fino a che anche questa non abbia raggiunto il valore minimo di riferimento. Il tutto, naturalmente, nei limiti dell'eccedenza della presenza CEMSA.

Reciprocamente, CEMENTIR e SACCI effettueranno compensazioni paritetiche a favore di CEMSA, ove entrambe dovessero registrare una presenza superiore a quella in riferimento, ed effettueranno compensazioni singole a favore di CEMSA - sempre fino al limite minimo- ove una di esse dovesse continuare a registrare una presenza superiore a quella in riferimento, anche successivamente alla compensazione di cui al precedente secondo paragrafo."

Viene inoltre specificatamente dichiarato dalle parti che gli ACCORDI sopra menzionati costituiscono parte integrante degli ACCORDI intercorsi per la partecipazione paritetica in CEMSA e che comunque gli accordi per gli scambi e la cessione di clientela rivestono per le parti un interesse anche autonomo dal resto degli accordi, che conservano per intero la loro validità anche nel caso in cui le pattuizioni attinenti la politica commerciale da attuare nelle regioni dell'Italia centrale risultassero nulli o inefficaci per ragioni indipendenti dalla volontà delle parti.

9. ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI

9.1. Degli ACCORDI è stata data piena attuazione a quelli relativi all'assunzione paritetica in CEMSA ed alla conseguente cessione in affitto degli stabilimenti di Livorno e di Bibbiena nonché parziale attuazione a quelli relativi alla cessione di clientela. Non sono state invece accertate ulteriori operazioni volte al mantenimento delle quote di mercato concordate tra CEMENTIR, SACCI e CEMSA nell'Italia centrale, stante, evidentemente, il breve lasso di tempo intercorso dall'operatività di CEMSA (1 gennaio 1992).

a) cessione di clientela da CEMENTIR a SACCI

Dalla documentazione fornita da CEMENTIR, nel corso dell'audizione del 10 aprile 1992, risulta che nel 1991 la stessa società ha ceduto in Toscana a SACCI i seguenti clienti ed i relativi quantitativi di cemento:

Clienti	Quantità (ton.)
CO.B.I.C.	5000
TOSCOBETON	3.500
CONSONDA	1.000
FOR EDIL POGGI	2.500
MONDIALSABBIA	4.000
I.C.E.S.	1.500
CO.IM.E.	4.000
GUIDI	1.000
BETONVAL	8.000
Totale	30.500

Occorre rilevare che le imprese TOSCOBETON (Pisa), CO.IM.E. e GUIDI (Lucca), nonché FOR EDIL POGGI Srl compaiono nell'elenco clienti SACCI del 1991 (fornito da SACCI in data 4 febbraio 1992 a seguito delle informazioni richieste il 20 gennaio 1992) e vengono riforniti quasi esclusivamente dallo stabilimento di Testi.

Inoltre, nella documentazione consegnata dall'ing. Federici nel corso dell'audizione del 9 aprile 1992, viene riportata una lista di imprese che sono rifornite da SACCI e che sono indicate nell'elenco concernente il passaggio di clientela da CEMENTIR a SACCI negli ACCORDI, tra cui compaiono le società CO.B.I.C. Srl, MONDIALSABBIA CALCESTRUZZI Spa, CO.IM.E. Spa, GUIDI e TOSCOBETON.

Con successiva documentazione (16 aprile 1992) la CEMENTIR ha provveduto a specificare, per ogni cliente ceduto a SACCI, le date di cessazione delle forniture da parte del proprio stabilimento di Livorno, secondo quanto appresso indicato:

- BETONVAL VENTURINA, rifornita da CEMENTIR fino al giugno 1991;
- CO.B.I.C. Srl, rifornita da CEMENTIR fino a marzo 1991;
- TOSCOBETON, rifornita da CEMENTIR fino a marzo 1991;

- CONSONDA Spa, rifornita da CEMENTIR fino a novembre 1990;
- FOR EDIL POGGI Srl, rifornita da CEMENTIR fino a dicembre 1990;
- MONDIALSABBIA CALCESTRUZZI Spa, rifornita da CEMENTIR fino a marzo 1991;
- CO.IM.E. Srl, rifornita da CEMENTIR fino a marzo 1991;
- I.C.E.S. Spa, rifornita da CEMENTIR fino a marzo 1991;

Sulla base delle risultanze sovraesposte risulta che vi è stata una cessione di clientela da CEMENTIR a SACCI nella regione Toscana.

b) cessione di clientela da SACCI a CEMENTIR

Dai documenti consegnati nel corso delle audizioni di SACCI del 9 aprile 1992 e di CEMENTIR del 10 aprile 1992, risulta esserci stata cessione di clientela da SACCI a CEMENTIR.

Nel documento datato 10 aprile 1992 fornito da CEMENTIR nel corso dell'audizione tenutasi nella stessa data riguardante una comunicazione interna SACCI del 4 dicembre 1991, viene riportato un elenco dei clienti di SACCI, presenti in Umbria e Lazio, che, in base agli ACCORDI, avrebbero dovuto essere ceduti a CEMENTIR. Occorre rilevare, tuttavia, che nell'elenco suddetto sono riportati soltanto una parte dei clienti di SACCI interessati allo scambio previsto dagli ACCORDI. La lista riguarda, infatti, 13 clienti, riforniti da SACCI per un ammontare complessivo di cemento pari a 74 mila tonnellate. Inoltre due imprese, CHIAVARINO (Viterbo) e CALCESTRUZZI MONTALTO '90 non erano nemmeno menzionate nella lista dei clienti SACCI oggetto di scambio. La lista riportata in allegato agli ACCORDI rappresenta quindi una mera elencazione dei clienti oggetto di cessione e di scambio, e soltanto in un momento successivo si sarebbe provveduto alla individuazione dei clienti da cedere effettivamente a CEMENTIR.

Dall'elenco riportato nel documento interno SACCI risulta che delle 74 mila tonnellate attivate, solo 33.200 sono state cedute a CEMENTIR che avrebbe rifornito 4 imprese:

- ROMANA CALCESTRUZZI (Roma) per 5.200 tonnellate;
- SIPAC (Viterbo) per 6.000 tonnellate;
- CALCESTRUZZI MONTALTO Montalto '90 per 19.500 tonnellate;
- EICA (Norcia) per 2.500 tonnellate.

Nella documentazione consegnata da SACCI nel corso dell'audizione del 9 aprile 1992, riguardante gli estratti conto delle imprese clienti oggetto degli ACCORDI (scambio e cessione di clientela SACCI a CEMENTIR), risulta che ROMANA CALCESTRUZZI continua ad essere rifornita da SACCI, mentre per quanto riguarda le società SIPAC e EICA è espressamente affermato che:

- SIPAC è effettivamente rifornita da CEMENTIR nel quadro di un rapporto societario, essendo SIPAC partecipata da CEMENTIR;
- EICA è servita da CEMENTIR, in grado di fornire anche il 325 Portland non prodotto da SACCI.

In data 16 aprile 1992 CEMENTIR ha fornito i tabulati relativi alle forniture effettuate dalla società negli anni 1990 e 1991. Dai dati risulta che le aziende di seguito riportate sono diventate clienti di CEMENTIR a seguito di cessione da parte di SACCI:

- SIPAC (Viterbo) cliente CEMENTIR dal gennaio 1992;
- EICA Srl cliente CEMENTIR dal gennaio 1991;

- F.LLI CECCANTONI cliente CEMENTIR dal gennaio 1992;
- CALCASTRUZZI MONTALTO '90 Srl cliente CEMENTIR dal febbraio 1991.

9.2. Al fine di acquisire documentazione relativa alla effettiva attuazione degli ACCORDI, in particolare agli scambi di clientela, l'Autorità in data 27 aprile 1992 ha deliberato di procedere ad ispezione presso le società CEMENTIR, SACCI, CEMSA e MESACEM Spa.

Dalla documentazione acquisita dai funzionari dell'Autorità incaricati dell'ispezione presso le sedi delle società sopra menzionate risulta che effettivamente gli ACCORDI siglati dalle società SACCI e CEMENTIR sono stati ritenuti validi e hanno avuto un inizio di esecuzione.

In particolare nel corso degli accertamenti effettuati presso la società CEMENTIR è stato acquisito agli atti un fascicolo dove sono riportati i principali fatti riguardanti gli scambi di clientela tra SACCI e CEMENTIR, nell'ambito degli ACCORDI.

Di particolare interesse risulta una tabella di provenienza SACCI già riportata in allegato agli ACCORDI e riguardante la cessione di clientela da SACCI a CEMENTIR, datata 17 settembre 1991, cioè 3 mesi dopo l'acquisizione di una partecipazione paritetica in CEMSA da parte di CEMENTIR e SACCI. Nella tabella sono elencati i nominativi degli stessi clienti riportati negli allegati agli ACCORDI ma con quantità vendute diverse e riguardanti il periodo gennaio-agosto 1991 per un quantitativo complessivo pari a 12.276 quintali, corrispondenti a 18.400 tonnellate su base annua.

Dalla documentazione in generale emerge una certa difficoltà da parte di CEMENTIR ad acquisire clienti oggetto di cessione da parte di SACCI nonostante CEMENTIR avesse già ceduto una parte della sua clientela a SACCI.

In particolare, in un promemoria CEMENTIR, datato 27 gennaio 1992, e relativo ad una riunione avvenuta in pari data presso gli uffici SACCI tra i rappresentanti commerciali delle due società si fa riferimento a queste difficoltà e all'impegno da parte di SACCI di "ritirarsi da alcune posizioni eliminando sconti o premi concessi, in modo che CEMENTIR possa subentrare concedendo a sua volta tali facilitazioni." Inoltre, viene ribadito che "le cessioni di clientela effettuate a suo tempo in Toscana sono da considerarsi parte integrante delle intese precedenti e ci si aspetta che SACCI perfezioni al più presto gli impegni assunti nel Lazio."

In un altro promemoria del 13 marzo 1992, il Direttore commerciale CEMENTIR afferma che "in relazione alla cessione di clientela della SACCI, perdurando le 'note difficoltà', risultano a tutt'oggi acquisiti i seguenti nominativi:

Soc EICA di Norcia (PG)	q.li 20.000/annui circa
Soc. SIPAC Viterbo	q.li 60.000/annui circa
DITTA CECCANTONI DI FABRO (VT)	q.li 25.000/annui circa
<hr/>	
Totale	q.li 105.000/annui circa

Pertanto restano da acquisire clienti per complessivi q.li 145.000 per completare la cessione di 250.000 q.li da parte della SACCI in Umbria e Lazio.

Inoltre la SACCI deve ancora cedere clientela in Umbria e Lazio per altri 500.000 q.li per realizzare lo scambio concordato con CEMENTIR."

La vigenza degli ACCORDI è infine confermata da uno scambio di corrispondenza tra CEMENTIR e SACCI. In particolare, il 4 marzo 1992 CEMENTIR fa rilevare che "con riferimento all'accordo firmato in data 21 febbraio 1991 rileviamo che le prestazioni previste nel documento allegato all'Accordo, firmato in pari data, che ne costituiscono parte integrante, a tutt'oggi non sono state da voi eseguite". SACCI risponde in data 11 marzo rilevando che "in riferimento alla Vostra del 4 marzo 1992, avente per oggetto 'Accordi CEMENTIR SACCI - costituzione CEMSA', rileviamo che quanto in essa contenuto desta in noi meraviglia, in quanto siamo e siamo sempre stati perfettamente adempienti nello spirito e nella lettera agli accordi con Voi raggiunti, nei modi e nei termini concordati." non mettendo in discussione quindi la validità degli ACCORDI, come è stato invece affermato successivamente da SACCI nelle comunicazioni inviate all'Autorità e in sede di audizione.

L'effettiva attuazione degli scambi di clientela tra CEMENTIR e SACCI trova conferma nell'esame dell'elenco clienti delle società interessate e i relativi quantitativi loro forniti nel 1990, 1991 e inizio 1992. Dal confronto dei diversi dati acquisiti nel corso degli accertamenti, risulta che effettivamente un certo numero di utilizzatori sono stati oggetto di scambio.

Per quanto riguarda le cessioni di clientela da CEMENTIR a SACCI in Toscana:

- CO.BI.C.: cliente CEMENTIR fino al marzo 1991; SACCI ha iniziato a rifornirla nel corso del primo trimestre 1991;

- TOSCOBETON, cliente CEMENTIR fino a marzo 1991; SACCI l'ha sempre rifornita, tuttavia, a partire dal secondo trimestre del 1991 si verifica un aumento consistente delle quantità vendute;

- CONSONDA, cliente CEMENTIR per tutto il 1990; SACCI inizia a rifornirla a partire dal secondo trimestre 1991;

- FOR EDIL POGGI, cliente CEMENTIR fino a dicembre 1990; SACCI la rifornisce fin dal 1990, tuttavia a partire dal secondo trimestre 1991 si verifica un incremento consistente dei quantitativi venduti;

- CO.IM.E., cliente CEMENTIR fino al mese di marzo 1991; SACCI inizia a rifornirla nel secondo trimestre 1991;

- I.C.E.S., cliente CEMENTIR fino a marzo 1991, nel secondo trimestre 1991 SACCI subentra a CEMENTIR nelle forniture;

- SIPAC (Venturina), cliente CEMENTIR fino a giugno 1991; come è stato confermato dalla stessa impresa, su proposta di CEMENTIR a favore di MESACEM, commissionaria di vendita di SACCI, SACCI inizia a rifornirla a partire dal luglio 1991.

Per quanto riguarda le cessioni di clientela da SACCI a CEMENTIR in Umbria e Lazio:

- SIPAC di Viterbo, cliente SACCI fino a dicembre 1990 era iniziato ad essere rifornito da CEMENTIR nel gennaio 1991;

- EICA di Norcia è stata cliente di SACCI per il cemento 425 fino al terzo trimestre 1991 e ha iniziato ad essere rifornito da CEMENTIR dal quarto trimestre 1991 per il cemento 425, essendo il 325 sempre stato fornito da CEMENTIR fin dal mese di gennaio 1991;

- Ditta F.LLI CECCANTONI DI FABRO (VT) che CEMENTIR inizia a rifornire nel febbraio 1992 per il cemento 425, essendo il 325 sempre stato rifornito dalla stessa CEMENTIR. SACCI continua a rifornire l'impresa di cemento 425, tuttavia a partire dal primo trimestre 1992 si nota una netta caduta delle vendite SACCI per tale tipo di cemento.

Sulla base degli elementi sopra evidenziati, risulta che, anche sulla base della coincidenza delle date, ci sia stato effettivamente uno scambio di clientela tra le società CEMENTIR e SACCI. La circostanza che gli scambi sono avvenuti pressoché nello stesso periodo (marzo '91) è un forte indizio circa la rispondenza di tali scambi al programma concordato il 21 febbraio 1991.

10. VALUTAZIONI DEL CARATTERE RESTRITTIVO DEGLI ACCORDI

Il complesso degli accordi descritti è chiaramente riconducibile ad un disegno unitario e concordato volto ad impedire e falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza in una parte rilevante del mercato nazionale in violazione del divieto espresso dall'articolo 2, della legge n. 287/90.

In tale ambito non è possibile riconoscere valenza autonoma all'acquisizione del controllo congiunto nella CEMSA mancando tale impresa comune dei requisiti per poter essere considerata quale entità economica autonoma come è dimostrato, non solo dalla necessaria dipendenza da SACCI per l'approvvigionamento del clinker e la gestione della politica commerciale, ma anche dalla sostanziale mancanza di una stabile modifica di struttura delle società controllanti, le quali rimangono proprietarie delle unità aziendali, semplicemente concesse in affitto all'impresa comune con l'obbligo di rinnovare l'affitto dopo il primo biennio per un periodo di nove anni.

Inoltre, che l'impresa comune sia strumento di coordinamento del comportamento concorrenziale tra le imprese controllanti, se risulta già fortemente desumibile dalla constatazione che SACCI e CEMENTIR continuano ad operare sul mercato in cui opera l'impresa comune (oltre che, in pratica, sul mercato a monte della produzione di clinker, stante la decisione di fare gestire gli impianti concessi a CEMSA come centri di macinazione e non a ciclo integrale), è poi puntualmente dimostrato dal più ampio contesto di accordi assunti contemporaneamente quali parti integranti dell'accordo relativo all'impresa comune.

Infatti, come si è visto, l'accordo relativo agli scambi e alle cessioni di clientela è funzionale all'equilibrio della riduzione della presenza di CEMENTIR sul mercato toscano per effetto della cessione in affitto dello stabilimento di Livorno a CEMSA; riequilibrio assicurato con incremento di quote di mercato in Umbria e nel Lazio a danno di SACCI.

Ancor più chiaro è il ruolo di CEMSA per il coordinamento delle politiche commerciali di SACCI e CEMENTIR non solo limitatamente al mercato della Toscana ma in tutta l'area compresa nelle regioni Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania, ove si consideri l'obbligo di CEMSA di effettuare, nei limiti dell'eventuale eccedenza della quota assegnata, compensazioni paritetiche a favore di SACCI e di CEMENTIR ove queste imprese realizzino presenze percentuali nelle suddette aree di riferimento inferiori a quelle concordate quali presenze di equilibrio dell'area stessa.

Nella valutazione specifica dei singoli accordi appare evidente che l'obbligo reciprocamente assunto tra CEMENTIR, SACCI e CEMSA di concordare le proprie politiche commerciali al fine di mantenere una presenza percentuale determinata nell'Italia centrale, ponendo in atto le azioni necessarie alle eventuali operazioni di riequilibrio, è finalizzato a limitare la produzione e le vendite al fine di mantenere inalterate le presenze sul mercato, impedendo o comunque falsando la concorrenza nelle regioni dell'Italia centrale, in violazione del divieto espresso dall'articolo 2, comma secondo, lettera b), della legge n. 287/90.

Che gli effetti limitativi della concorrenza che possono derivare da tale accordo siano consistenti, risulta inequivocabilmente dall'importanza delle imprese stipulanti l'accordo sull'area di mercato nel quale quest'ultimo è destinato a produrre effetti. Basta a tal fine considerare che la presenza percentuale totale che CEMENTIR, SACCI e CEMSA concordano di mantenere nell'Italia centrale sulla base dei risultati conseguiti da CEMENTIR e SACCI nel 1990, è pari a 32,18% delle vendite complessive di cemento nell'area.

Non sembra del pari dubitabile che l'area ricompresa nelle regioni Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania, su cui l'accordo è destinato a produrre effetti, costituisce una parte rilevante del mercato nazionale, anche tenuto conto delle illustrate caratteristiche del mercato del cemento e della obiettiva segmentazione del territorio nazionale in distinti mercati locali.

Con riguardo agli specifici accordi relativi alla cessione e agli scambi di clientela deve rilevarsi che gli stessi evidenziano una volontà di ripartizione dei mercati che falsando il libero incontro della domanda e della offerta orientano la politica di acquisto degli utilizzatori in modo da realizzare gli interessi commerciali concordati dei produttori, in contrasto con il disposto dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90.

Infine con riguardo agli accordi per la partecipazione paritetica in CEMSA è già emerso dalle precedenti osservazioni il ruolo che l'impresa comune è chiamata a svolgere per limitare la produzione anche in funzione del mantenimento di equilibri commerciali concordati su mercati diversi da quello in cui opera CEMSA. Inoltre, la gestione degli impianti non a ciclo integrale ma come esclusivo centro di macinazione del clinker, se da un lato rappresenta una limitazione agli investimenti dall'altro consente di uniformare il costo di produzione del cemento attraverso l'acquisizione unitaria del clinker non più prodotto autonomamente. Risultano pertanto violate le disposizioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, in particolare con riguardo al divieto di intese che abbiano per oggetto o effetto di impedire o limitare la produzione e gli investimenti e di fissare indirettamente i prezzi di vendita. L'accordo quindi è da ritenersi nullo.

11. GRAVITA' E DURATA DELLA VIOLAZIONE

L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata delle infrazioni, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura non inferiore all'1% e non superiore al 10% del fatturato realizzato in ciascuna impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida relativamente ai prodotti oggetto dell'intesa.

La stretta correlazione esistente tra gli accordi contestati, confermata dalla espressa volontà delle parti di considerare l'accordo per la partecipazione paritetica in CEMSA strettamente integrato con gli altri accordi, evidenzia il perseguimento di un unico disegno collusivo di indubbia gravità. L'obiettivo più generale di non consentire variazioni della presenza di SACCI e CEMENTIR nell'area di mercato dell'Italia centrale rispetto agli equilibri in atto nel 1990 è infatti perseguito con scrupolosa definizione di obblighi (dettagliata elencazione dei clienti da cedere), di strumenti operativi (CEMSA) e di meccanismi di riequilibrio delle eventuali variazioni. Con riguardo alla cessione di clientela la documentazione rinvenuta in ordine al capillare impegno proteso a realizzare le cessioni concordate, aggiornando i nominativi dei clienti da contattare in relazione alle difficoltà via via incontrate, testimonia la precisa volontà di attuare pienamente gli accordi.

Tale volontà, peraltro, non è venuta meno a seguito della notifica di apertura di una formale istruttoria nei confronti delle imprese interessate da parte dell'Autorità. Come evidenziato, infatti, i contatti in essere fra CEMENTIR e SACCI per dare esecuzione all'accordo relativo alla cessione di clientela sono stati sospesi solo nel marzo di quest'anno ma solo in relazione al mutamento dell'azionista di controllo della CEMENTIR. Deve dunque escludersi, nella valutazione del comportamento delle parti, l'esistenza di un atteggiamento volto ad eliminare, ovvero anche solo ad attenuare, le conseguenze della violazione commessa.

Con riguardo poi al comportamento tenuto dalle parti nei confronti dell'Autorità nel corso del procedimento, volto ad accertare la legittimità degli accordi per l'assunzione di una partecipazione paritetica in CEMSA e la relativa gestione dell'impresa comune, è da considerare che entrambe le parti hanno deliberatamente omesso di comunicare all'Autorità il testo degli ACCORDI, strettamente connessi, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello economico, con l'accordo comunicato relativo all'impresa comune, con l'evidente finalità di isolare artificiosamente gli aspetti industriali di un accordo che, come si è dimostrato, rientrava nell'ambito di un più ampio ed unico disegno collusivo fra imprese concorrenti, in violazione dell'articolo 2, della legge n. 287/90.

Peraltro, mentre CEMENTIR ha successivamente esibito all'Autorità l'ulteriore documentazione richiesta, garantendo le informazioni utili all'accertamento della realtà dei fatti oggetto di istruttoria, SACCI ha fornito un'interpretazione degli ACCORDI e dei conseguenti comportamenti tenuti sostanzialmente ingannevole e non veritiera. SACCI infatti ha continuato a sostenere che tali accordi devono ritenersi non vincolanti per le parti e comunque non attuati, dovendo l'avvenuta cessione di clienti inquadarsi in normali dinamiche concorrenziali di mercato.

Al fine di valutare la gravità delle infrazioni commesse l'Autorità ha tenuto conto anche dell'importanza delle imprese interessate sul mercato in cui è destinato ad operare il complesso degli accordi illeciti nonché dell'estensione dell'area di mercato sulla quale le imprese si impegnano a coordinare le politiche commerciali. L'importanza delle imprese appare indubbiamente rilevante ove si consideri che nel 1990 CEMENTIR e SACCI hanno controllato quasi un terzo delle vendite di cemento effettuate nel mercato

di riferimento. In tale mercato inoltre, mentre CEMENTIR effettua circa il 61% del proprio fatturato complessivo, SACCI colloca interamente la propria produzione.

Per contro, in relazione alla durata della violazione, va rilevato che gli ACCORDI sono stati stipulati nel febbraio 1991, che la partecipazione paritetica in CEMSA è stata perfezionata nel luglio 1991 e che tale società ha iniziato concretamente ad operare soltanto nel gennaio 1992. Si evidenzia, pertanto, che si tratta di date piuttosto recenti. Analoghe considerazioni possono essere effettuate anche per le disposizioni relative ad i più ampi accordi di cooperazione, i quali hanno trovato un'attuazione parziale.

Tali ultimi elementi vanno considerati quali circostanze attenuanti nella determinazione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 15.

Gli elementi suesposti integrano i presupposti per l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, in considerazione della gravità delle infrazioni commesse.

L'entità della pena, l'intenzionalità della violazione di legge, l'assenza di iniziative volte ad eliminare o ad attenuare le conseguenze della violazione, l'importanza delle imprese interessate nel mercato in cui l'accordo è destinato ad operare e la rilevanza di tale mercato in relazione alle caratteristiche del prodotto, costituiscono circostanze aggravanti, tali da giustificare la comminazione di sanzioni di rilevante entità.

Tuttavia, considerati quali circostanze attenuanti sia la breve durata degli accordi, che la conseguente parziale attuazione degli stessi, si ritiene di poter contenere nella fascia minima prevista dal citato primo comma dell'articolo 15, la determinazione dell'entità della sanzione amministrativa pecuniaria.

Nella qualificazione della sanzione da irrogare a CEMENTIR si deve, peraltro, tenere conto del comportamento collaborativo tenuto dal rappresentante legale nella fase avanzata dell'istruttoria, che ha facilitato l'accertamento dei fatti contestati.

Si ritiene pertanto che, avuto riguardo al fatturato relativo al prodotto oggetto dell'intesa realizzato da ciascuna impresa nell'esercizio 1990 (CEMENTIR : lire 286.518.699.368; SACCI: lire 117.594.152.220), sia congruo irrogare a CEMENTIR la pena pecuniaria di 3 miliardi e 500 milioni di lire e a SACCI la pena pecuniaria di 2 miliardi di lire.

Si ritiene inoltre che l'insistenza del rappresentante legale della SACCI nel fornire una rappresentazione falsa ed ingannevole degli accordi conclusi il 21 febbraio 1991 e della loro esecuzione deve essere valutata anche alla luce del principio di leale e completa collaborazione dei soggetti richiesti con l'Autorità posto dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/90. In particolare le informazioni fornite, in quanto risultate non veritiere, integrano gli estremi dell'illecito previsto dall'articolo 14, ultimo comma, della legge n. 287/90, il quale prevede che l'Autorità irroghi la sanzione amministrativa pecuniaria fino a 100 milioni di lire se i soggetti richiesti di esibire informazioni o documenti forniscono informazioni o documenti non veritieri. Nella determinazione dell'entità della pena si deve tenere conto che la violazione è limitata alla falsa interpretazione di atti e fatti che sono stati comunque, anche se tardivamente, esibiti. Si stima pertanto congruo irrogare a SACCI la sanzione pecuniaria di 60 milioni di lire.

CONCLUSIONI

Sulla base degli elementi individuati nel corso dell'istruttoria e tenuto conto delle considerazioni sovraesposte, l'Autorità, ritenendo:

a) che l'intesa tra le società CEMENTIR e SACCI ha per oggetto ed effetto di restringere in maniera consistente il gioco della concorrenza in una parte rilevante del mercato nazionale;

b) che tale intesa integra gli estremi di una infrazione di durata e gravità tali da giustificare l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90;

c) che le informazioni fornite dalla SACCI in ordine alla validità ed operatività degli accordi del 21 febbraio 1991 nel corso della procedura istruttoria sono risultate non veritiere;

d) che la parte degli accordi intercorsi tra le società CEMENTIR e SACCI riguardanti i rapporti tra la società CEMENTIR e la società CEMENTERIA DI MERONE saranno oggetto di specifico esame nell'ambito dell'apposita istruttoria avviata dall'Autorità con delibera del 12 febbraio 1992

DELIBERA

che gli accordi per la partecipazione paritetica in CEMSA, nonché gli altri accordi siglati dalle parti interessate in data 21 febbraio 1991 costituiscono un'infrazione all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 e sono pertanto nulli ad ogni effetto ai sensi del medesimo articolo 2, comma 3.

DIFFIDA

le società CEMENTIR Spa, SACCI Spa e CEMSA Srl a non dare ulteriore attuazione ai richiamati accordi, ponendo immediatamente fine alle infrazioni accertate ed ad adottare le misure necessarie per ristabilire le condizioni di concorrenza nel mercato precedenti alla stipula degli accordi di cui sopra, con particolare riguardo alla gestione degli stabilimenti di Livorno e di Bibbiena, comunicando entro sessanta giorni a questa Autorità le iniziative assunte a tal fine.

ORDINA

a) alla società CEMENTIR Spa di pagare, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata, una somma pari a tre miliardi e cinquecento milioni;

b) alla società SACCI Spa di pagare, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata, una somma pari a due miliardi;

c) alla società SACCI Spa di pagare, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/90, quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata una somma pari a sessanta milioni.

INGIUNGE

alle società CEMENTIR Spa e SACCI Spa di pagare le somme suddette entro il termine di trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento con versamento all'Ufficio del Registro di Roma.

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

Avverso il presente provvedimento, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, può essere proposto ricorso davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro il termine di giorni sessanta dalla data di notificazione.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

p.IL PRESIDENTE
Luciano Cafagna

* * *