

Provvedimento n. 1777 (I65) A.I.S./ITALKALI

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 febbraio 1994;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO l'atto, pervenuto in data 10 novembre 1992, con il quale le società I.M.A.C. Srl, S.A.I. Srl, PIAZZOLLA & C S.n.c. e S.I.R.A. S.n.c. (di seguito anche LE SOCIETA' DENUNCIANTI) denunciavano il comportamento tenuto dalle società AZIENDA TABACCHI ITALIANI Spa (di seguito A.T.I.), ITALKALI - SOCIETA' ITALIANA SALI ALCALINI Spa (di seguito ITALKALI) e AZIENDA ITALIANA SALI Spa (di seguito A.I.S.) sul mercato della commercializzazione del sale;

VISTA la propria delibera del 16 giugno 1993, con la quale ha disposto, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, l'avvio dell'istruttoria volta ad accertare eventuali infrazioni agli artt. 2 e 3 della medesima legge da parte delle società A.T.I., ITALKALI e A.I.S.;

VISTE le proprie delibere del 3 settembre 1993, con le quali ha disposto di effettuare verifiche ispettive presso le società A.T.I., ITALKALI e A.I.S.;

VISTA la propria delibera del 1° dicembre 1993, con la quale veniva accolta l'istanza di proroga presentata da parte delle società A.T.I., ITALKALI e A.I.S. e veniva pertanto prorogato il termine per la chiusura del procedimento al 15 febbraio 1994;

VISTA la documentazione raccolta nel corso dell'istruttoria;

SENTITI in data 9 settembre 1993 i rappresentanti legali della società A.T.I., in data 14 settembre 1993 e 12 gennaio 1994 i rappresentanti legali della società ITALKALI, in data 10 settembre 1993 i rappresentanti legali della società A.I.S., in data 6 settembre 1993 i rappresentanti legali delle società I.M.A.C. Srl, S.A.I. Srl, PIAZZOLLA & C S.n.c. e S.I.R.A. S.n.c.;

SENTITI in data 12 ottobre 1993 i rappresentanti legali della società C.I.S. Spa, in data 19 ottobre 1993 i rappresentanti legali della società STANDA Spa, ed in data 21 ottobre 1993 i rappresentanti legali della società ENICHEM Spa;

CONSIDERANDO i seguenti elementi:

I. OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

1. La denuncia

1. In data 10 novembre 1992 è pervenuta all'Autorità una denuncia presentata dalle società I.M.A.C. Srl, S.A.I. Srl, PIAZZOLLA & C S.n.c. e S.I.R.A. S.n.c. con la quale si segnalava il comportamento delle società A.T.I., ITALKALI e A.I.S. che, abusando della propria posizione dominante nel mercato della commercializzazione del sale, adottavano una politica commerciale diretta ad estromettere i concorrenti. In particolare, la società A.I.S. avrebbe ostacolato l'attività delle società denuncianti applicando nei loro confronti una clausola di esclusiva nei contratti di fornitura di sale e rifiutando le forniture nel caso in cui le suddette imprese si fossero rifornite anche all'estero.

2. Le parti

a) Le imprese denunciate

2. La società A.T.I., la cui maggioranza del capitale sociale è detenuta dall'AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO (di seguito A.A.M.S.), è stata delegata dalla legge 22 luglio 1982 n. 467 ad effettuare, in esclusiva, la commercializzazione di tutti i tipi di sale alimentare ed industriale prodotti dai Monopoli di Stato, mediante costituzione di apposita società alla quale avrebbero dovuto partecipare aziende produttrici nazionali a prevalente capitale pubblico. Il rapporto di concessione tra A.A.M.S. e A.T.I. per la vendita dei sali dei Monopoli è regolato da una convenzione di durata novennale, decorrente dal 1/4/1984. Tale convenzione è scaduta il 31/3/1993 e, dopo una prima proroga di 3 mesi, ha continuato di fatto ad operare nei mesi successivi.

3. ITALKALI è una società a capitale misto con prevalente partecipazione pubblica (il 51% è detenuto dalla Regione Sicilia mediante l'ENTE MINERARIO SICILIANO, mentre il 49% è detenuto da un socio privato). La società è il principale produttore italiano di salgemma non per autoconsumo e ne cura la distribuzione su tutto il territorio nazionale.

4. La società A.I.S., costituita in data 18 giugno 1983 da A.T.I. e ITALKALI in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 467/82, commercializza in esclusiva il sale prodotto da A.A.M.S. Il capitale sociale di A.I.S. è detenuto in misura paritetica da A.T.I. e ITALKALI.

A.I.S. ha iniziato ad operare effettivamente nel 1985 e, non avendo una propria organizzazione di vendita, si è avvalsa, per lo svolgimento dell'attività di commercializzazione del sale, della rete distributiva di ITALKALI. Tale attività consiste: nel distribuire il prodotto alla rete dei depositi dei Monopoli di Stato attraverso i quali si riforniscono i tabaccaia; nel vendere sale grezzo alle imprese di trasformazione che lo lavorano in base alle diverse tipologie di consumo finale a cui è destinato; nel vendere sale già sottoposto a lavorazione da A.A.M.S. direttamente alle imprese industriali che lo utilizzano nei loro processi produttivi.

b) Le imprese denunciati

5. Le società denunciati, I.M.A.C. Srl, S.A.I. Srl, PIAZZOLLA & C. S.n.c. e S.I.R.A. S.n.c., svolgono attività di trasformazione del sale e sono localizzate nei pressi della salina di proprietà del Monopolio di Stato a Margherita di Savoia (Foggia). La loro attività consiste nel trasformare il sale greggio, a seconda degli utilizzi finali, raffinarlo, confezionarlo e curarne la distribuzione e la vendita su tutto il territorio nazionale.

II. IL MERCATO RILEVANTE

a) La regolamentazione del settore del sale

6. L'articolo 1 della legge 17 luglio 1942 n. 907 riserva all'A.A.M.S. la produzione del sale su tutto il territorio nazionale, con l'esclusione della Sicilia e della Sardegna, regioni alle quali è attribuita la proprietà delle relative miniere e che hanno adottato un regime concessorio per il loro sfruttamento. L'attività di commercializzazione del sale, originariamente riservata anch'essa all'A.A.M.S., è stata liberalizzata dalla legge 16 febbraio 1973, n. 10.

b) Il ciclo produttivo del sale ed i principali operatori

7. Il ciclo produttivo del sale comprende le fasi di produzione (estrazione), di lavorazione, di successiva commercializzazione per gli usi finali e infine di commercializzazione al dettaglio per quanto concerne il sale alimentare.

Il sale grezzo può essere prodotto nelle saline (sale marino) ovvero venire estratto nelle miniere (salgemma). I due tipi di sale sono sostituibili per la maggior parte dei loro utilizzi. I principali produttori di sale marino sono la A.A.M.S., l'ENICHEM, la SIES Spa di Trapani ed altri operatori privati di piccole dimensioni; i principali produttori nazionali di salgemma sono ITALKALI, la SOLVAY e l'ENICHEM.

Le importazioni di sale marino provengono principalmente dall'Egitto, dalla Tunisia e dalla Francia. A queste si aggiungono le importazioni di quantitativi molto ridotti di sale di ebollizione dall'Olanda e dalla Germania destinati prevalentemente all'industria chimica.

Nella tabella che segue si riportano i dati della produzione nazionale di sale marino e salgemma, dell'autoconsumo e delle importazioni ed esportazioni.

Tabella 1 - Disponibilità di sale relativa all'anno 1992 (produzione, importazioni ed esportazioni in tonnellate)

Provenienza	Sale marino	Salgemma	Totale disponibile nazionale	Auto-consumo	Totale disponibile sul mercato nazionale
A.A.M.S	680.000	70.000	750.000	-	750.000
ENICHEM					
- Conti Vecchi	320.000		320.000	300.000	20.000
- Montecatini		610.000	610.000	460.000	150.000
SIES Trapani + altri	80.000		80.000	-	80.000
Solvay		1.700.000	1.700.000	1.700.000	
Italkali		1.100.000	1.100.000	-	1.100.000
Importazioni				-	570.000
Esportazioni					-380.000
Totale	1.080.000	3.480.000	4.560.000	2.460.000	2.290.000

N.B.: i dati relativi alle importazioni ed alle esportazioni sono disponibili solo per il totale commercializzato.
Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle imprese e Databank.

8. Il sale prodotto viene sottoposto a lavorazione (macinazione, depurazione, lavaggio, essiccazione, confezionamento): sono circa 40 le imprese operanti in tale attività. Il sale lavorato ed avviato alla commercializzazione può essere destinato sia agli usi alimentari da parte delle famiglie, che agli usi industriali da parte dell'industria chimica e delle industrie che operano nelle attività di manutenzione delle strade, di concia delle pelli, di addolcimento delle acque, ecc.. Le principali imprese operanti in tale attività sono A.I.S., ITALKALI, C.I.S.-Compagnia Italiana Sali, le imprese trasformatrici situate a Margherita di Savoia, la SIES, altre società minori che producono e commercializzano sale in Sicilia e Sardegna, principalmente per gli usi industriali, nonché alcuni dei maggiori produttori nazionali ed esteri di materia prima, quali SOLVAY ed ENICHEM, che impiegano il sale prodotto per l'autoconsumo.

La commercializzazione al dettaglio del sale per usi alimentari è effettuata dai tabaccai e dalle imprese operanti nella distribuzione di prodotti alimentari.

9. Il sale lavorato ed impacchettato da A.A.M.S. per gli usi alimentari da parte delle famiglie viene distribuito da A.I.S. in parte attraverso la rete tradizionale del Monopolio costituita dai tabaccai ed in parte venduto ad ITALKALI, che lo distribuisce, attraverso la propria organizzazione di vendita, sia alle grandi catene di distribuzione che ai negozi alimentari. Il sale lavorato da A.A.M.S. per usi industriali viene venduto da A.I.S., attraverso la rete di vendita di ITALKALI, alla rinfusa o insaccato, alle imprese che lo utilizzano per i consumi finali. Infine A.I.S. vende sale grezzo prodotto da A.A.M.S. alla rinfusa alle aziende di trasformazione le quali provvedono alla successiva lavorazione in funzione degli usi finali da parte delle famiglie e delle industrie.

ITALKALI vende il sale lavorato nei propri stabilimenti per entrambi gli utilizzi finali. In aggiunta, ITALKALI commercializza sale acquistato presso A.I.S. ed altri produttori nazionali ed esteri.

c) I mercati dei prodotti

10. I mercati dei prodotti interessati dalla fattispecie in esame sono dati dalla fase finale del ciclo produttivo del sale, ossia dall'attività di lavorazione e commercializzazione del sale per usi industriali e per usi alimentari. I due tipi di utilizzi (industriali e alimentari) identificano due mercati distinti del prodotto: tale ripartizione trova giustificazione nella sostanziale diversità degli acquirenti (imprese industriali in un caso, imprese della distribuzione commerciale nell'altro) e, di conseguenza, nelle diverse caratteristiche che influenzano la domanda finale dei due tipi di sale lavorato.

Nella tabella che segue sono riportate le quote di mercato dei principali operatori.

Tabella 2 - Distribuzione del sale commercializzato nel 1992 - quote di mercato dei principali operatori

Distributore	Usi industriali	Usi alimentari
Italkali	54%	41%
A.I.S.	13%	23%
ENICHEM	10%	7%
C.I.S.	5%	13%
S.I.E.S.	5%	---
SAI	4%	2%
PIAZZOLLA	2%	6%
IMAC	1%	8%

N.B.: Il dato A.I.S. per gli usi alimentari include la commercializzazione di sale alimentare lavorato dall'A.A.M.S. e commercializzato sia attraverso la rete distributiva dei magazzini dei Monopoli che attraverso la rete distributiva di Italkali.

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle imprese

d) Il mercato geografico

11. Il mercato geografico di riferimento per le attività di commercializzazione del sale, sia quello per usi industriali sia quello per usi alimentari, deve considerarsi come corrispondente al territorio nazionale. Difatti deve essere esclusa un'estensione del mercato a livello internazionale, in quanto gli alti costi di trasporto incidono notevolmente sul costo totale del prodotto. Le importazioni, la cui incidenza è comunque limitata sul totale dei consumi finali, riguardano essenzialmente il sale grezzo che viene utilizzato per la lavorazione da parte di alcuni operatori. Né pare peraltro potersi rilevare una segmentazione geografica del mercato a livello locale, in quanto le imprese presenti sul mercato sono in grado di assicurare stabilmente la distribuzione a livello nazionale.

e) Le barriere all'entrata

12. Le barriere all'ingresso nell'attività di lavorazione e commercializzazione del sale per entrambi gli utilizzi finali sono da identificarsi in primo luogo nella limitatezza delle fonti di approvvigionamento. Difatti ITALKALI, che è il principale produttore nazionale di sale, non vende sale greggio alla rinfusa ai trasformatori; A.A.M.S., che è il secondo produttore, in virtù della legge n. 467/82, ha affidato la commercializzazione di tutto il sale di propria produzione ad A.I.S.; infine, le importazioni non sempre risultano convenienti per l'alto costo di trasporto del sale importato via terra e per la qualità, spesso inferiore, del sale importato via mare dai Paesi dell'Africa settentrionale.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

13. L'istruttoria avviata dall'Autorità ha avuto lo scopo di verificare l'effettiva sussistenza dei comportamenti contestati ad A.I.S. e di accertare l'eventuale riconducibilità degli stessi alle fattispecie previste dagli artt. 2 e 3 della legge n. 287/90. Ai fini dell'accertamento dell'ipotesi di violazione dell'articolo 3, ha assunto rilevanza la verifica dell'effettivo controllo di A.I.S. da parte di A.T.I. e/o ITALKALI.

14. In data 3 settembre 1993 l'Autorità disponeva tre ispezioni, effettuate contemporaneamente in data 7 settembre 1993, presso gli uffici delle società A.I.S., A.T.I. e ITALKALI.

Nel corso delle ispezioni sono stati esibiti ed acquisiti in copia agli atti del procedimento documenti relativi alla corrispondenza e ai verbali delle riunioni degli organi societari di A.I.S. e A.T.I., dai quali emergeva l'esistenza di alcuni comportamenti discriminatori posti in essere da A.I.S. nella propria politica commerciale, in particolare per quanto concerne i rifiuti a contrarre, la clausola di esclusiva e la discriminazione di prezzi e condizioni.

a) Il controllo di A.I.S.

15. L'attività istruttoria è stata innanzitutto volta ad evidenziare il soggetto, o i soggetti, che esercitano il controllo sulla società A.I.S..

Secondo l'articolo 2, comma 5, della legge n. 467/82, la commercializzazione del sale prodotto dall'A.A.M.S. doveva essere effettuata da un'apposita società per azioni, controllata da A.T.I., concessionaria esclusiva per la distribuzione dello stesso, e da aziende produttrici nazionali a prevalente capitale pubblico.

La società ITALKALI, ritenuta partner qualificato ed esperto nel settore della commercializzazione del sale, è intervenuta nella costituzione della società A.I.S., avvenuta in data 18 giugno 1983, acquisendone il

50% del capitale sociale, mentre l'altro 50% è stato sottoscritto da A.T.I.. Si può ritenere che le parti si fossero accordate per esercitare congiuntamente il controllo su A.I.S.. Difatti, oltre alla citata paritaria ripartizione del capitale sociale di A.I.S. ed all'intesa volta a disciplinare l'operatività della società, stipulata in data 18 aprile 1984, i patti parasociali ripartivano i poteri dei due azionisti negli organi societari della società stessa disponendo la possibilità per A.T.I. di designare tre dei sei componenti, tra cui il Presidente, nel Consiglio di Amministrazione, mentre ITALKALI poteva designare due dei tre componenti nel Comitato Esecutivo. L'intesa sopra descritta, oltre ad una fattiva collaborazione dell'A.A.M.S. attraverso un'informativa preventiva sui programmi commerciali di A.I.S., prevedeva che alcune decisioni rilevanti, quali quelle inerenti le condizioni di vendita e distribuzione dei prodotti, la remunerazione dei tabaccaia, i listini, l'acquisizione di beni e servizi, dovessero essere deliberate dal Comitato Esecutivo e sottoposte alla preventiva deliberazione all'unanimità del Consiglio di Amministrazione.

16. La società A.T.I., nell'audizione del 9 settembre 1993, ha sostenuto che la scelta della società ITALKALI, quale partner nella costituzione di A.I.S., è stata necessitata dal fatto che essa era l'unica società in possesso dei requisiti richiesti dalla legge n. 467/82. Tale tesi è stata sostenuta anche dai rappresentanti di A.I.S. nell'audizione del 10 settembre 1992 e nella memoria difensiva successivamente depositata. Inoltre A.T.I. ha declinato qualsiasi responsabilità in relazione ai comportamenti posti in essere da A.I.S., dichiarando di avere potuto esercitare solo un controllo finanziario, e non gestionale, sulla medesima società.

Nella audizione del 14 settembre 1993, ITALKALI ha invece affermato che i poteri di gestione di A.I.S. erano assolutamente paritetici, e che solo per effetto della nomina da parte di ITALKALI di persone particolarmente competenti, queste ultime hanno finito con l'incidere maggiormente sulla gestione di A.I.S.. ITALKALI, nell'audizione del 14 gennaio 1994, ha poi specificato sul punto che pur essendo il peso di ITALKALI prevalente, con due rappresentanti su tre, nel Comitato Esecutivo, tuttavia vi era un bilanciamento di poteri grazie alla prevalenza funzionale di A.T.I. nel Consiglio di Amministrazione. Inoltre nel Collegio Sindacale i rappresentanti erano designati in numero di due da A.T.I. e uno da ITALKALI.

17. Dalle risultanze istruttorie sono emersi elementi atti a suffragare la tesi che, contrariamente a quanto previsto negli accordi iniziali intercorsi tra le parti, ITALKALI abbia esercitato, in modo esclusivo, il controllo, definito dall'articolo 7 della legge n. 287/90, su A.I.S.. Tali elementi consistono:

a) nella possibilità data ad ITALKALI di nominare il direttore commerciale di A.I.S. e nella prevalenza della rappresentanza della stessa nel Comitato Esecutivo che, in base all'articolo 23 dello statuto della società, era incaricato della gestione operativa di A.I.S.. Ciò comportava che il richiamato bilanciamento dei poteri con A.T.I., grazie alla posizione di prevalenza dei rappresentanti di quest'ultima negli altri organi societari (Consiglio di Amministrazione e Collegio Sindacale), in realtà non sussistesse, essendovi tutt'al più per A.T.I. la possibilità di operare un mero controllo *ex post* delle decisioni adottate dal Comitato Esecutivo;

b) nella stipulazione di un contratto tra A.I.S. e una società, l'ALOS MERCATO Srl, controllata da ITALKALI attraverso il possesso della totalità del suo capitale sociale, per l'espletamento di tutta l'attività operativa necessaria all'attività di commercializzazione del sale e per la fornitura di servizi informatici e logistici. Di conseguenza, A.I.S. non si è mai dotata di una struttura autonoma idonea al conseguimento degli obiettivi per i quali era stata costituita;

c) nella stipulazione, in data 19 dicembre 1984, di un contratto di mandato con il quale A.I.S. affidava ad ITALKALI la distribuzione, in nome e per conto di A.I.S., del sale prodotto dall'A.A.M.S. a tutti i tabaccaia, impegnando ITALKALI "a provvedere all'istituzione di una propria logistica per l'organizzazione della spedizione dei prodotti; ad istituire presso la propria struttura commerciale (...) adeguati depositi (...); a curare la vendita dei prodotti dell'A.A.M.S. ai gestori dei magazzini di vendita dei generi di Monopolio che ne faranno richiesta (...); ad effettuare, con mezzi propri (...), il trasporto dei prodotti dai centri di produzione dell'A.A.M.S. ai suoi depositi e dai depositi ai magazzini di vendita";

d) nella stipulazione, in data 11 giugno 1986, di un contratto mediante il quale ITALKALI ha ceduto gratuitamente alla società A.I.S. il marchio "SAPORE DI MARE", facendola divenire unica ed esclusiva titolare, con l'obbligo di commercializzare il sale contrassegnato con il suddetto marchio unicamente attraverso la cessione esclusiva del prodotto alla stessa ITALKALI, la quale poi avrebbe rivenduto il prodotto a terzi.

18. Dalla documentazione acquisita è emerso inoltre che A.T.I., divenuta consapevole del ruolo subalterno di A.I.S. rispetto ad ITALKALI, ha inteso realizzare una struttura autonoma per A.I.S., progetto che ITALKALI ha ostacolato apertamente (nota riservata di A.T.I. per il Presidente ed i Vicepresidenti, concernente una riunione del 5 marzo 1986 tenutasi presso la sede di A.I.S. tra i rappresentanti di A.I.S., A.T.I. ed ITALKALI). Inoltre, nonostante le sollecitazioni di A.T.I. a provvedere rapidamente alla costituzione di una struttura amministrativo-commerciale autonoma di A.I.S., secondo quanto riferito da A.T.I., i consiglieri di designazione ITALKALI si rifiutarono di discutere il problema nel Consiglio di Amministrazione di A.I.S. (Nota di A.T.I. datata 25 novembre 1986 concernente la situazione della struttura di A.I.S.).

Inoltre, dalla documentazione acquisita è emerso che i rappresentanti di ITALKALI in seno al Consiglio di Amministrazione ed al Comitato Esecutivo di A.I.S. si opposero alla disdetta del contratto con ALOS che il Presidente di A.I.S. aveva ritenuto opportuno effettuare "per dotare A.I.S. di attrezzature e di locali idonei ricadenti nella sua esclusiva disponibilità", in quanto il rapporto con ALOS, secondo il Presidente di A.I.S., aveva sminuito il ruolo della stessa società, ledendone l'autonomia organizzativa e gestionale (comunicazione di A.I.S. dell'11 dicembre 1991 ad A.T.I. ed ITALKALI).

b) I comportamenti tenuti da A.I.S.

19. Nell'audizione del 6 settembre 1993, le imprese trasformatrici di Margherita di Savoia hanno evidenziato, da parte di A.I.S., "il rifiuto a contrarre e il tentativo di porre limiti alla loro attività contingentando la fornitura di sale" e l'imposizione di "un contratto di rappresentanza alle imprese trasformatrici che le hanno dovuto fornire le liste dei propri clienti. (...) Di fatto, l'A.I.S. passò poi questo elenco di clienti ad ITALKALI che cominciò a fornire loro il sale alla rinfusa" (verbale dell'audizione suddetta). Tali vincoli, secondo le imprese stesse, congiuntamente ad un aumento del prezzo del sale, sarebbero sorti solo dopo la costituzione di A.I.S. e avrebbero avvantaggiato ITALKALI, a danno dagli altri operatori.

20. I rappresentanti di A.I.S., nell'audizione del 10 settembre 1993 e nella memoria difensiva depositata in data 2 novembre 1993, hanno sostenuto che: a) il prezzo e le condizioni di fornitura sono identici per tutti i clienti e l'unica differenziazione può semmai riguardare le dilazioni nei pagamenti, le quali sono maggiori per C.I.S. e ITALKALI in ragione della maggiore quantità di prodotto che acquistano; b) i rifiuti a contrarre si sono verificati solo in caso di indisponibilità del prodotto; c) A.I.S. non ha mai imposto ai propri clienti la clausola di esclusiva; d) tanto i patti che hanno conferito il controllo di A.I.S. ad ITALKALI quanto la politica dei prezzi praticata da A.I.S. per le forniture di carattere industriale sono stati adottati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 287/90.

21. L'Autorità rileva che dalle risultanze istruttorie emerge che i contratti di fornitura stipulati da A.I.S. con i propri clienti prevedono l'obbligo per le imprese acquirenti di rifornirsi esclusivamente presso A.I.S.. In particolare, in data 28 febbraio 1991, il Comitato Esecutivo di A.I.S. (come risulta dal verbale della riunione) ha deliberato all'unanimità di riconoscere, subordinandolo al raggiungimento di un certo quantitativo di forniture in esclusiva, uno sconto sulle forniture di sale alla ditta PIAZZOLLA. Una decisione in tal senso è stata altresì adottata anche nei confronti di tutte le imprese di trasformazione ubicate a Margherita di Savoia (documento acquisito nel corso dell'ispezione presso la società A.I.S. ed allegato al verbale della verifica ispettiva, n. 70). E' inoltre risultato che A.I.S. ha imposto alle imprese il rispetto di tale obbligo di esclusiva minacciando l'interruzione delle forniture e, in alcune occasioni, interrompendole effettivamente. Ancora, A.I.S., anziché vendere il sale nelle quantità richieste dai clienti, ha rifornito gli stessi per quantitativi limitati, con l'effetto di ostacolare l'attività di trasformazione delle società concorrenti impedendo loro di aumentare la produzione.

22. L'Autorità rileva poi che, dalla documentazione acquisita agli atti del procedimento istruttorio, A.I.S., anche con delibere degli organi sociali (cfr. verbali delle sedute del Comitato Esecutivo del 30 maggio 1991, relativamente alle forniture alla società SISA e del 2 dicembre 1992 relativamente alle forniture alla società IMAC), ha rifiutato in più occasioni di fornire il sale alle imprese trasformatrici, nonostante le stesse avessero adempiuto a tutte le richieste fatte da A.I.S. in relazione alle garanzie fideiussorie (fax di A.I.S. del 3 dicembre 1992 n. 2910 e del 18 dicembre 1992 n. 3005 indirizzati alla società IMAC). In particolare, il rifiuto di fornire le società acquirenti è stato motivato anche dal fatto che le suddette società avevano talvolta provveduto ad approvvigionarsi di materia prima all'estero (telex di A.I.S. del 13 dicembre 1988 n. 628/88 alla società SAI).

La giustificazione data da A.I.S. nell'audizione del 10 settembre 1993, consistente nel fatto che essa non sarebbe stata in grado di assicurare i rifornimenti alle imprese acquirenti a causa di uno sciopero verificatosi nel novembre e nel dicembre del 1992, contrasta con il fatto che i rifiuti a contrarre si riferiscono anche ad ordinativi precedenti e successivi al periodo del suddetto sciopero.

23. L'istruttoria ha infine messo in luce la politica di A.I.S. tesa ad impedire alle imprese concorrenti di commercializzare direttamente sale alla rinfusa. Infatti, A.I.S. ha venduto a tali imprese sale a prezzo speciale, a condizione che venisse utilizzato esclusivamente per le lavorazioni delle imprese stesse e non venisse rivenduto come sale alla rinfusa (comunicazioni di A.I.S. alla società PIAZZOLLA del 19 dicembre 1984 e del 19 giugno 1985). Conseguentemente, le imprese interessate, qualora avessero ricevuto ordini di acquisto di sale alla rinfusa da parte di terzi, si sarebbero dovute limitare ad acquisire tali ordini e trasmetterli

ad A.I.S., nel qual caso avrebbero avuto diritto unicamente alla commissione stabilita in ragione del 5% del prezzo della fornitura, prevista dal contratto di rappresentanza stipulato con A.I.S..

IV. LA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 DELLA LEGGE N. 287/90

24. Alla luce delle risultanze istruttorie, poiché è stato accertato che ITALKALI deve essere ritenuto il soggetto controllante A.I.S., i comportamenti contestati sono imputabili solo alla società che li ha posti in essere ed alla controllante ITALKALI. Occorre pertanto escludere che gli accordi intercorsi fra A.T.I. ed ITALKALI possano integrare la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

V. LA POSIZIONE DOMINANTE

25. Nello svolgimento della sua attività di commercializzazione del sale lavorato, ITALKALI è un'impresa in posizione dominante su entrambi i mercati interessati. Tale posizione dominante deriva: a) dalle significative quote detenute, quale principale operatore, sui mercati interessati, pari al 54% del mercato del sale destinato all'industria, ed al 41% del mercato del sale destinato al consumo familiare, alle quali devono essere aggiunte le quote detenute dalla propria controllata A.I.S., il secondo operatore, pari a circa il 13% nel mercato del sale all'industria ed al 23% nel mercato del sale destinato alle famiglie, per cui A.I.S. e ITALKALI detengono congiuntamente nei due mercati quote pari rispettivamente al 64% ed al 67%; b) dalle ridotte quote detenute dai principali concorrenti; c) dalla struttura della rete distributiva di ITALKALI capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale; d) dalla ingente disponibilità di materia prima (il sale grezzo), sia quello prodotto dalle proprie miniere di salgemma, sia quello prodotto dall'A.A.M.S. e commercializzato dalla società controllata A.I.S..

26. Le elevate quote di mercato, sia a livello assoluto che relativamente a quelle dei principali concorrenti, la disponibilità di una vasta rete distributiva ed il contestuale ruolo di fornitore di materia prima per i propri concorrenti, conferiscono ad ITALKALI la possibilità tanto di ostacolare la concorrenza effettiva sui mercati di cui trattasi, quanto di tenere comportamenti indipendenti rispetto ai suoi concorrenti. Tali elementi, come affermato da una consolidata giurisprudenza comunitaria in materia, anche in presenza di un certo grado di concorrenza esistente sui mercati, sono caratteristici di una posizione dominante (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sent. 13/2/79, causa 85/76 *Hoffmann-La Roche*, e Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sent. 14/2/78, causa 27/76 *United Brands*).

VI. L'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

27. Come più volte affermato dalla Corte di Giustizia della CEE, la nozione di sfruttamento abusivo di posizione dominante è una nozione obiettiva che riguarda il comportamento dell'impresa in posizione dominante atto ad influire sulla struttura di un mercato in cui detta impresa opera. Tale situazione ricorre, tra l'altro, allorché il comportamento considerato ha "l'effetto di frapponere ostacolo al mantenimento del livello di concorrenza esistente ancora sul mercato o allo sviluppo di questa concorrenza" (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sent. *Hoffmann-La Roche*, cit.).

28. ITALKALI ha abusato della propria posizione dominante attraverso i seguenti comportamenti, posti in essere dalla propria controllata A.I.S., anche successivamente all'entrata in vigore della legge n. 287/90:

a) applicazione della clausola di esclusiva

29. L'applicazione da parte di A.I.S. della clausola di approvvigionamento esclusivo nei contratti di fornitura di sale con le imprese trasformatrici, concorrenti di ITALKALI, costituisce una violazione dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90. Come ribadito più volte dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in materia, le clausole di approvvigionamento esclusivo, imposte da imprese in posizione dominante, riducono per le imprese acquirenti la possibilità di scelta delle fonti di approvvigionamento, precludendo, nel contempo, l'accesso al mercato ad altri produttori (sent. 9/11/83, causa 322/81 *Michelin*, e sent. *Hoffmann-La Roche*, citata). Ciò ha luogo sia se l'obbligo in questione è imposto *sic et simpliciter*, sia se ha come contropartita la concessione di sconti. Nel caso di specie, l'obbligo di fornitura esclusiva imposto da A.I.S. ha condizionato le politiche di approvvigionamento delle altre imprese trasformatrici, concorrenti della stessa ITALKALI.

b) rifiuto di contrarre

30. Il rifiuto in più occasioni da parte di A.I.S. di fornire il sale grezzo ad alcune imprese trasformatrici senza giustificato motivo costituisce una violazione dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90. La giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (sent. *United Brands*, citata) e le decisioni della Commissione delle Comunità Europee (decisione del 18/7/88, *British Sugar* e decisione dell'8/12/77, *Hugin*) sottolineano come il rifiuto di contrarre da parte dell'impresa in posizione dominante, in assenza di impossibilità oggettive di provvedere alle forniture o di giustificati motivi economici, limita l'accesso al mercato delle imprese concorrenti, potendo condurre anche alla loro eliminazione dal mercato considerato. Nel caso di specie, il ripetuto rifiuto di fornire sale grezzo senza giustificato motivo ha danneggiato l'attività delle imprese operanti nella trasformazione e commercializzazione del sale, attività ove è presente ITALKALI, società controllante di A.I.S.. Pertanto, tale rifiuto si configura come un tentativo di limitare la presenza dei concorrenti nel mercato, impedendo loro l'acquisto della materia prima.

c) imposizione del vincolo di destinazione sulle forniture di sale alla rinfusa

31. A.I.S. ha venduto alle imprese trasformatrici concorrenti di ITALKALI il sale grezzo a prezzo speciale a condizione che venisse utilizzato esclusivamente per le lavorazioni delle manifatture acquirenti e non venisse rivenduto come sale alla rinfusa, violando in tal modo l'articolo 3, lettera a), della legge n. 287/90. Le restrizioni alla rivendita poste in essere da un'impresa in posizione dominante sono state considerate uno sfruttamento abusivo della medesima dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (sent. *United Brands*, citata) e dalla Commissione delle Comunità Europee (dec. *British Sugar*, citata). Nel caso in esame, A.I.S. ha fornito quantitativi di sale a prezzo scontato, subordinati ad un vincolo di destinazione che appare come una condizione contrattuale ingiustificatamente gravosa, imposta all'unico scopo di limitare l'attività concorrenziale delle imprese acquirenti, concorrenti di A.I.S., nelle vendite di sale alla rinfusa. L'intento restrittivo della concorrenza è desumibile dal fatto che, per quanto concerne il sale alla rinfusa, le imprese interessate, in seguito ai contratti di rappresentanza stipulati con A.I.S., dovevano limitarsi ad acquisire l'ordine e a trasmetterlo alla stessa società, potendo unicamente usufruire della commissione stabilita in ragione del 5% del prezzo della fornitura. Siffatti contratti di rappresentanza costituivano l'unica modalità di vendita del sale alla rinfusa consentita da A.I.S..

VII. LO SCIoglimento DI A.I.S.

32. L'A.A.M.S., con delibera n. 10 del 2 dicembre 1993 ha deciso di non rinnovare la convenzione novennale per la vendita del sale esprimendo, di conseguenza, avviso favorevole alla messa in liquidazione dell'A.I.S..

Pertanto, il Presidente dell'A.T.I., con nota dell'8 dicembre 1993, constatata l'impossibilità di conseguire l'oggetto sociale di cui all'articolo 2 dello statuto sociale di A.I.S., a causa del venir meno del mandato di vendita all'A.I.S. dei sali prodotti dall'A.A.M.S., ha invitato il Presidente dell'A.I.S. a convocare l'assemblea straordinaria dei soci, in seconda convocazione, per la messa in liquidazione della società. Tale assemblea ha avuto luogo in data 30 dicembre 1993 e ha deliberato lo scioglimento della società ai sensi dell'articolo 2448, comma 1, del Codice Civile, con decorrenza 1° gennaio 1994, e la conseguente messa in liquidazione. Nel corso della medesima assemblea è stata resa la seguente dichiarazione: "l'azionista A.T.I. nel prendere atto della scadenza della convenzione novennale fra A.T.I. e A.A.M.S. relativa alla distribuzione e commercializzazione del sale e dell'adeguamento del governo alle prime risultanze processuali relative al procedimento I/65 instaurato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in presenza di una precisa norma contenuta in un D.L. approvato nella seduta di ieri del Consiglio dei Ministri con la quale si è abrogato l'obbligo per l'A.A.M.S. di commercializzare i sali da essa prodotti attraverso una società dell'A.T.I.", ha ritenuto urgente ed indispensabile costituire una nuova società per la distribuzione del sale dell'A.A.M.S., controllata per la maggioranza del capitale sociale dall'A.T.I. (verbale dell'assemblea straordinaria dell'A.I.S. del 30 dicembre 1993). L'altro azionista ITALKALI non si è opposto a questa evoluzione della situazione concorrenziale, come risulta dal fatto che la delibera di scioglimento di A.I.S. è stata adottata all'unanimità dall'assemblea dei suoi azionisti. ITALKALI ha anzi ritenuto necessario dismettere la gestione e la commercializzazione del sale dell'A.A.M.S., affermando che l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avuto "un peso non secondario nella valutazione di ITALKALI di non interesse alla prosecuzione del rapporto con A.T.I." (verbale dell'audizione del 12 gennaio 1994 e memoria di ITALKALI del 15 gennaio 1994).

In data 30 dicembre 1993 è stato inoltre emanato il Decreto-Legge n. 553, al cui articolo 8 è prevista l'abrogazione dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 467/82, che prevedeva l'obbligo per l'A.T.I. di provvedere alla commercializzazione del sale dell'A.A.M.S. mediante costituzione di apposita società per azioni alla quale partecipano aziende produttrici nazionali a prevalente capitale pubblico.

Lo scioglimento di A.I.S., con la contestuale abrogazione della norma di legge che ne giustificava la costituzione, comporterà l'estinzione del soggetto che ha effettivamente posto in essere i comportamenti abusivi accertati dall'Autorità. Tale circostanza determina una riduzione della rilevante quota di mercato di ITALKALI e fa venir meno la possibilità della stessa di influenzare le condizioni di acquisto, da parte dei concorrenti, della materia prima prodotta dall'A.A.M.S..

Pertanto, la cessazione da parte di A.I.S., dopo l'avvio del procedimento istruttorio in oggetto, dell'attività di commercializzazione in esclusiva del sale prodotto da A.A.M.S., la messa in liquidazione della società e la decisione di A.T.I. di commercializzare il sale prodotto da A.A.M.S. tramite una nuova società da essa controllata per la maggioranza del capitale sociale, devono ritenersi elementi idonei all'eliminazione delle infrazioni accertate, in relazione ai comportamenti posti in essere da A.I.S. sotto il controllo di ITALKALI.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

a) che i comportamenti tenuti da A.I.S. sotto il controllo di ITALKALI, consistenti nell'applicazione ai propri clienti della clausola di esclusiva nelle forniture, nel rifiuto a contrarre e nell'imposizione di un vincolo di destinazione sulle forniture di sale alla rinfusa, hanno costituito infrazioni all'articolo 3, lettere a) e b), della legge n. 287/90;

b) che i fatti intervenuti prima della chiusura del procedimento istruttorio in oggetto e, segnatamente, la cessazione da parte di A.I.S. dell'attività di commercializzazione in esclusiva del sale prodotto da A.A.M.S., la messa in liquidazione della società, deliberata unanimemente dagli azionisti della medesima, e la decisione di A.T.I. di commercializzare il sale prodotto da A.A.M.S. tramite una nuova società da essa controllata per la maggioranza del capitale sociale, sono, allo stato, idonei al fine di dichiarare cessate le infrazioni riscontrate.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti 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 TAR del Lazio, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Francesco Saja

* * *